



COMMENTAIRE DU PROJET DE NOUVELLE CONSTITUTION



Canton de Vaud, mai 2002

Place du Château 6
1014 Lausanne
Tél. 021 316 41 55
Fax 021 316 41 50
constituante@chancellerie.vd.ch
www.constituante.vd.ch



Remarque préalable

« Le texte est rédigé de manière épïcène. Les termes désignant des fonctions visent aussi bien les femmes que les hommes lorsqu'ils sont utilisés au masculin pluriel. ».

Sources

1. Travaux de l'Assemblée constituante
 - Rapports des commissions thématiques
 - Bulletins des séances de l'Assemblée constituante

2. Principaux textes légaux de référence
 - Constitution fédérale du 18 avril 1999, Recueil systématique du droit fédéral (RS) 101
 - constitutions cantonales (toutes publiées sous RS 131)
 - Constitution du canton de Vaud du 1er mars 1885, RSV 1.1
 - Convention européenne des droits de l'homme (RS 0.101)
 - Pacte international relatif aux droits civils et politiques (RS 0.103.2)

3. Autres sources
 - Message du Conseil fédéral relatif à une nouvelle Constitution fédérale, Feuille fédérale 1997 I, p. 1 ss
 - Rapport de la commission « Constitution » au Grand Conseil à l'appui d'un projet d'une nouvelle Constitution cantonale du 22 novembre 1999 (canton de Neuchâtel)
 - Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. I & II, Berne 2000.



Titre premier

Dispositions et principes généraux

A l'instar de la plupart des constitutions cantonales récemment révisées¹, le titre premier rassemble les dispositions qui caractérisent le Canton de Vaud en tant qu'Etat : son caractère républicain, sa qualité d'Etat membre de la Confédération suisse, sa structure territoriale, ses armoiries, sa langue, sa capitale et son « environnement extérieur »; c'est l'objet des art. 1 à 5. Le Canton est donc entendu dans un sens très large, raison pour laquelle il s'écrit avec une majuscule dans l'ensemble du texte.

Le titre premier comprend, en plus de ces dispositions générales sur le Canton de Vaud, deux dispositions qui entendent fixer les « Buts et principes » de l'Etat, pour l'une (art. 6), et les « Principes de l'activité de l'Etat régis par le droit », pour l'autre (art. 7). Ces articles s'adressent ici à l'Etat au sens de *pouvoir public* ou de *puissance publique*, c'est-à-dire aux « autorités » dans un sens large. En revanche, dans la suite du texte, le mot « Etat » désigne les autorités cantonales. Enfin, un dernier article (art. 8) traite de la responsabilité individuelle.

Art. premier Le Canton de Vaud

Ce premier article précise que le Canton de Vaud est une république démocratique dans laquelle le peuple est souverain. L'exercice des droits politiques est donc assuré sous une forme démocratique comme l'exige l'art. 51 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999² (ci-après : CstF).

¹ C'est-à-dire les constitutions adoptées ou révisées totalement depuis la fin des années septante. A la suite de l'adoption de la nouvelle Constitution de la République et Canton du Jura, du 20 mars 1977, plusieurs cantons ont entrepris la révision totale de leur constitution (les "demi-cantons" de Nidwald et d'Obwald avaient procédé à une révision totale respectivement en 1965 et en 1968). Dix cantons ont une "nouvelle" constitution : Argovie (votation populaire du 28 septembre 1980, 35 464 oui, 17 418 non); Uri (votation populaire du 28 octobre 1984, 3 229 voix contre 1 962); Bâle-Campagne (votation populaire du 4 novembre 1984, 16 522 voix contre 16 264); Soleure (votation populaire du 8 juin 1986, 29 314 voix contre 12 417); Thurgovie (votations populaires du 16 mars 1987 et, suite à un recours du 4 décembre 1988, la seconde fois par 33 975 voix contre 29 804); Glaris (acceptée, "pratiquement à l'unanimité", en Lands-gemeinde du 1er mai 1988); Berne (votation populaire du 6 juin 1993, 266 362 voix contre 75 911); Appenzell Rhodes-Extérieures (Lands-gemeinde du 30 avril 1995, après le rejet par le Tribunal fédéral d'un recours dirigé contre la soumission du nouveau texte à la Lands-gemeinde); le Tessin (votation populaire du 14 décembre 1997, 40 455 voix contre 10 984); Neuchâtel (votation populaire du 24 septembre 2000, 30 513 voix contre 9 327), Saint-Gall (votation populaire du 10 juin 2001, 81 983 voix contre 32 253).

² RS 101.

Quatre termes de valeur identique précisent ces notions : la liberté, la responsabilité, la solidarité et la justice. Celui de responsabilité a été préféré à l'expression responsabilité individuelle, car plus large et englobant l'ensemble des organes acteurs de la société. Le terme de justice a été préféré à celui d'équité.

A l'exemple de la Constitution actuelle et de celle de nombreux autres cantons, le projet de Constitution précise le statut du Canton en regard de la Confédération. En fait, le canton est à la fois acteur et sujet de la Confédération.

L'al. 4 rappelle que le Canton de Vaud est membre de la Confédération suisse.

Quant à l'al. 5, il garantit la souveraineté du canton et sa compétence primaire dans les limites fixées par la Constitution fédérale. La souveraineté du canton n'est ainsi limitée que dans la mesure où des compétences ont été déléguées à la Confédération par la Constitution fédérale.

Les principales subdivisions politiques du canton sont les communes et les districts (al. 6).

Débats : 1) le 1.9.00 (art. 1.1) ; 2) le 2.11.01.

Art. 2 Armoiries

L'Assemblée a décidé d'inscrire la définition des armoiries dans le projet de nouvelle Constitution, notion qui ne figure pas dans la Constitution actuelle. L'inscription traditionnelle « Liberté et Patrie » sur les armoiries est largement ressentie comme le symbole du Canton.

Débats : 1) le 1.9.00 (art. 1.2) ; 2) le 2.11.01 ; 3) le 22.3.02.

Art. 3 Langue officielle

Le français est reconnu comme langue officielle. Les personnes morales et physiques ont droit à ce que les autorités vaudoises s'adressent à elles en français. La langue française est la seule utilisée au sein de l'administration cantonale. De même, le français est utilisé pour les textes officiels et dans l'enseignement obligatoire. Cette règle n'exclut bien entendu pas l'enseignement d'autres langues ou patois ni leur usage dans les relations économiques ou personnelles, lequel est par ailleurs garanti au niveau fédéral par la liberté de la langue (art. 18 CstF).

Débats : 1) le 1.9.00 (art. 1.2) ; 2) le 2.11.01.



Art. 4 Capitale

La Constituante a estimé nécessaire de consacrer le statut de Lausanne comme capitale du Canton. La formulation choisie – capitale du Canton plutôt que siège des autorités cantonales – n'exclut pas toute décentralisation des autorités cantonales, en particulier judiciaires.

Débats : 1) le 9.2.01 (art. 6.4.1) ; 2) le 2.11.01.

Art. 5 Collaborations et relations extérieures

Les relations du Canton avec l'extérieur existent, que ce soit avec la Confédération, les autres cantons, les partenaires transfrontaliers, les pays européens voisins et de l'ensemble de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, voire avec d'autres pays, notamment en matière humanitaire. Cette disposition donne un cadre constitutionnel souple et ouvert aux collaborations, qui puisse s'adapter aux formes de collaborations qui seront mises en œuvre au cours des prochaines décennies.

Dans le respect des compétences cantonales en la matière, telles que précisées dans les art. 54 à 56 CstF, cet article vise à définir :

– les types de partenaires possibles du Canton de Vaud en sus de la Confédération, soit les autres cantons, les régions voisines et les autres Etats ; en outre, des collaborations avec des populations étrangères peuvent être conduites sans outrepasser les compétences cantonales en matière de relations avec l'étranger. Ces collaborations visent à permettre au Canton de réaliser des actions avec des associations non gouvernementales ou d'autres structures étrangères non institutionnelles ;

– le soutien du Canton aux collaborations entre communes à l'extérieur de la frontière cantonale. Ce soutien doit se comprendre sous une forme volontaire et complémentaire aux actions conduites à l'échelle cantonale. Ces relations doivent respecter les limites fixées par le droit cantonal, conformément à la Constitution fédérale (art. 50 CstF) ;

– l'ouverture du Canton à notre continent et au reste du monde.

Débats : 1) le 8.9.00 (art. 1.5) ; 2) le 2.11.01.

Art. 6 Buts et principes

Dans les art. 6 et 7, l'Etat est entendu au sens large. Il comprend toutes les collectivités publiques, soit le canton et les communes, mais également les personnes physiques et institutions privées exerçant des tâches publiques sur délégation.

Cette disposition énumère les buts généraux de l'Etat ainsi que les principes qui sous-tendent son activité. Elle a un caractère général et n'est pas directement justiciable. Elle se distingue de l'art. 7 qui impose à l'Etat de respecter certains principes juridiques. Le Titre III relatif aux tâches de l'Etat concrétise les buts énoncés de manière générale à l'art. 6.

L'al. 1 contient des objectifs tout à fait généraux, qui sont à l'origine de l'activité de l'Etat.

Le deuxième alinéa rappelle certains principes fondamentaux de l'activité étatique. La formulation plurielle « familles » à la lettre d a été choisie pour préciser qu'il s'agit de prendre en compte la diversité de forme des familles (traditionnelle, monoparentale, recomposée, en partenariat, etc.).

La lettre e de l'al. 2 donne mandat à l'Etat de tendre à une représentation plus équilibrée des femmes et des hommes dans les autorités et donc actuellement à une meilleure représentation des femmes. Il ne s'agit pas d'un quota mais d'un objectif que l'Etat doit chercher à atteindre. Les partis politiques doivent veiller à la mise en œuvre de ce principe (art. 86 al. 3). Cette disposition n'est toutefois pas directement applicable.

Débats : 1) le 9.2.00 (art. 1.3) ; 2) les 2 et 16.11.01.

Art. 7 Principes de l'activité de l'Etat régi par le droit

Dans un Etat de droit, l'activité étatique doit obéir à un certain nombre de principes élémentaires. Le non-respect de ces principes rend l'activité de l'Etat illicite. Cette disposition est donc directement applicable et sa violation entraîne des conséquences juridiques.

Le principe de la légalité (al. 1) figure au premier rang. La Constitution rappelle également des principes déjà consacrés par la Constitution fédérale (art. 5 CstF) tels que les principes de l'intérêt public, de la bonne foi, de la proportionnalité ainsi que l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 CstF). Le principe de transparence est ajouté au nombre des principes fondamentaux. Enfin, l'activité étatique doit respecter le principe de la hiérarchie des normes (al. 3), qui implique en particulier que le droit fédéral et le droit international s'imposent aux autorités cantonales et l'emportent sur le droit cantonal.

Débats : 1) le 9.2.01 (art. 1.4) ; 2) les 2 et 16.11.01 ; 3) le 22.3.02.

Art. 8 Responsabilité individuelle

Le contrat social repose aussi sur la responsabilité individuelle. Cette disposition rappelle les devoirs fondamentaux de chacun mais elle ne s'oppose pas aux droits fondamentaux garantis par le Titre II ni n'en



Nouvelle Constitution vaudoise

constitue une condition. Les principes énoncés par l'art. 8 ne sont d'ailleurs pas directement applicables.

Chaque personne est d'abord responsable d'elle-même (al. 1). Ce principe vaut pour les personnes physiques comme pour les personnes morales qui doivent également assumer la responsabilité de leurs actes. Chacun a également une responsabilité sociale pour assurer le bon fonctionnement de la collectivité et l'avenir de cette dernière (al. 2). Enfin, la responsabilité de chacun dans l'utilisation des dépenses consenties par la collectivité est rappelée (al. 3).

Débats : 1) le 2.2.01 (art. 3.34) ; 2) le 2.11.01 (art. 42) ; 3) le 22.3.02



Titre II

Droits fondamentaux

Le Titre II contient un catalogue des droits fondamentaux garantis par la Constitution cantonale. Pour l'essentiel, ces droits fondamentaux sont déjà garantis par des traités internationaux – tels que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention européenne des droits de l'homme – ainsi que par la Constitution fédérale du 18 avril 1999, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000.

Dans la mesure où le projet reprend des garanties déjà existantes au niveau international ou fédéral, la disposition cantonale n'a pas de portée propre. L'Assemblée constituante a cependant tenu à mentionner la plupart des libertés fondamentales pour des raisons didactiques.

En outre, l'Assemblée constituante a introduit de nouvelles garanties fondamentales par rapport aux textes de rang supérieur. Elle a également conféré à certains droits une portée plus étendue que celle reconnue au niveau fédéral.

Les dispositions contenues dans le Titre II sont en principe directement applicables. Elles ne nécessitent pas de loi d'application. Chacun peut se prévaloir directement de la disposition constitutionnelle.

Art. 9 Dignité humaine

Cette disposition reprend le principe exprimé à l'art. 7 CstF.

La dignité humaine constitue le fondement de tous les droits fondamentaux de la personne. Ce principe garantit à tout être humain le droit d'être traité de manière humaine et non dégradante.

Débats : 1) le 19.1.01 (art. 3.1) ; 2) le 9.11.01 (art. 18) ; 3) le 12.4.02.

Art. 10 Egalité

Cette disposition reprend pour l'essentiel la garantie de l'art. 8 CstF.

Dans la liste des critères de discrimination prohibés par l'al. 2, l'Assemblée constituante a introduit la notion d'interdiction de discrimination fondée sur le « patrimoine génétique ». Les critères de « l'état civil » et de « l'aspect physique » sont ajoutés à la liste fédérale. Les distinctions fondées sur l'état civil faites par le législateur fédéral sont bien entendu réservées.

En ce qui concerne l'égalité entre femmes et hommes, le texte reprend les al. 2 et 3 de l'art. 8 CstF en plaçant les femmes en premier lieu.

Cette disposition ne reprend pas le mandat législatif de l'al. 4 de l'art. 8 CstF (« la loi prévoit des mesures en vue d'éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées »). Un article du Titre III (art. 61) traite toutefois spécialement des mesures à prendre en faveur des personnes handicapées.

Débats : 1) le 12.1.01 (art. 3.2) ; 2) le 9.11.01 ; 3) le 22.3.02.

Art. 11 Interdiction de l'arbitraire et protection de la bonne foi

Cet article reprend la garantie de l'art. 9 CstF.

L'interdiction de l'arbitraire protège la personne contre des décisions particulièrement injustes et choquantes des autorités. Cet article assure aux particuliers d'être traités dans le cadre de leurs rapports avec les autorités publiques de manière équitable.

Le principe de bonne foi s'applique quant à lui aux activités des autorités. La protection de la bonne foi peut, à certaines conditions définies par la jurisprudence du Tribunal fédéral, faire échec au principe de la légalité.

Débats : 1) le 12.1.01 (art. 3.3) ; 2) le 9.11.01.

Art. 12 Droit à la vie et liberté personnelle

Cette disposition a exactement le même texte et la même portée que l'art. 10 CstF.

Le droit à la vie, le droit à l'intégrité physique et psychique sont particulièrement protégés. Ces droits ne se limitent pas seulement à l'existence physique, mais ils garantissent aussi l'ensemble des fonctions corporelles et morales nécessaires à l'existence.

La liberté personnelle est citée pour elle-même et est comprise au sens large comme liberté élémentaire.

Pour ce qui est de la torture, des traitements cruels, inhumains ou dégradants, ils sont interdits en tant qu'atteintes à l'intégrité corporelle ou psychique, une des composantes du noyau intangible de la liberté personnelle.

Débats : 1) le 12.1.01 (art. 3.4) ; 2) le 9.11.01.

Art. 13 Protection des enfants et des jeunes

Cet article reprend sur le principe le droit garanti par l'art. 11 CstF.

Cette disposition protège de manière accrue l'intégrité physique et psychique des enfants et des jeunes. Les autorités doivent en outre tenir compte des intérêts des enfants et des jeunes (art. 62). En complément du



Nouvelle Constitution vaudoise

texte fédéral, la disposition cantonale précise que les enfants et les jeunes qui ne peuvent pas exercer seuls leurs droits fondamentaux doivent pouvoir le faire par l'intermédiaire d'un représentant, qui sera en principe les parents ou, en cas d'absence ou d'incapacité de ceux-ci, un représentant désigné par l'Etat. Il faut en particulier veiller à la désignation d'un représentant extérieur lorsque les intérêts de l'enfant ou du jeune et ceux des parents peuvent entrer en conflit.

Débats : 1) le 1.12.00 (art. 3.6) ; 2) le 9.11.01 ; 3) le 22.3.02.

Art. 14

Vie en commun

Cet article reprend la garantie fédérale de l'art. 14 CstF en ce qui concerne le droit au mariage (al. 1). Ce droit fondamental protège la liberté de toute personne ayant l'âge requis de se marier librement sous réserve des empêchements prévus par la loi.

La liberté de choisir une autre forme de vie en commun constitue un nouveau droit fondamental, qui offre une protection allant au-delà des garanties de la Constitution fédérale. Comme l'al. 2 est placé immédiatement après l'alinéa consacré au mariage, les autres formes de vie en commun visées sont des communautés de vie durables (partenariat hétérosexuel ou homosexuel, familles monoparentales, etc.). Cet al. complète l'interdiction de discrimination en fonction du mode de vie consacrée à l'art. 10 al. 2. Il impose au législateur cantonal de ne pas faire de discriminations injustifiées entre les couples mariés et les personnes ayant choisi d'autres formes de vie en commun.

Le droit de fonder une famille comporte celui d'avoir des enfants et de les éduquer. Il est également garanti par la Constitution fédérale (art. 14 CstF). Il appartient au législateur fédéral de définir quelles sont les personnes qui ont le droit d'adopter et de recourir à des moyens de procréation assistée.

Débats : 1) le 12.1.01 (art. 3.13) ; 2) le 9.11.01 (art. 16).

Art. 15

Protection de la sphère privée et des données personnelles

Cet article reprend, en des termes différents, les garanties énoncées à l'art. 13 CstF.

Le respect de la vie privée confère à toute personne le droit d'organiser sa vie et d'entretenir des rapports avec d'autres personnes, sans que l'Etat ne l'en empêche; il inclut le respect de la sphère intime. Cette protection s'étend aux espaces privés et clos mais aussi aux lieux publics et aux espaces extérieurs.

Le respect de la vie familiale confère à toute personne le droit d'organiser et de vivre librement ses relations familiales sans intervention de l'Etat. Le terme de « vie familiale » se comprend au sens large et ne se

limite pas à la famille traditionnelle du couple marié ayant des enfants.

Le droit de maîtrise des données que tout organisme public peut accumuler sur un individu, notamment grâce à la tenue de fichiers, est garanti.

L'Assemblée constituante a précisé que le droit général d'être protégé contre l'utilisation abusive de données personnelles implique le droit d'être informé de l'existence de telles données – donc un droit à la consultation des fichiers ou des dossiers – ainsi que le droit d'obtenir la rectification des données inexactes et l'élimination des données inutiles.

Débats : 1) le 12.1.01 (art. 3.11) ; 2) le 9.11.01 (art. 22).

Art. 16

Liberté de conscience et de croyance

Les deux premiers al.s de cet article reprennent le droit fondamental garanti à l'art. 15 al. 1 et 2 CstF.

En matière religieuse, l'Etat ne doit en principe pas intervenir ; chacun est libre d'acquiescer les convictions de son choix et de s'y conformer.

Selon l'al. 3, chacun est libre non seulement d'adhérer à la communauté de son choix mais également de la quitter. Cette dernière garantie figure implicitement à l'art. 15 al. 3 CstF. L'Assemblée constituante a entendu mettre l'accent sur la liberté de pouvoir quitter une communauté religieuse.

Le principe selon lequel toute contrainte en matière religieuse est interdite est d'ailleurs expressément garanti par l'al. 4 de cette disposition. Cette phrase figure dans le titre consacré aux droits fondamentaux, ce qui lui confère le caractère d'un principe ayant des effets dans tout l'ordre juridique.

Débats : 1) le 12.1.01 (art. 3.13) ; 2) le 9.11.01 (art. 23) ; 3) le 22.3.02.

Art. 17

Libertés d'opinion et d'information

Cet article reprend et étend les garanties énoncées à l'art. 16 CstF.

La liberté d'opinion protège le droit pour chacun d'exprimer ses opinions, de communiquer avec les autres sans ingérence de l'Etat. Le droit de s'abstenir d'exprimer son opinion est expressément garanti par le texte. Il interdit à l'Etat de sanctionner celui qui s'abstient d'exprimer son opinion.

La liberté d'information empêche l'Etat d'interdire à quelqu'un de recevoir des informations que d'autres aspirent ou peuvent consentir à lui fournir.

L'al. 2 lit. c garantit un aspect positif de la liberté d'opinion et d'information, soit le droit d'obtenir des autorités des informations déterminées et à consulter les documents officiels dans la mesure où des intérêts privés ou publics prépondérants n'y font pas obstacle. Ce droit est également garanti notamment par la



nouvelle Constitution du canton de Berne (art. 17 al. 3) ainsi que par celle du canton de Neuchâtel (art. 18). Il institue le principe de publicité de l'activité administrative, également rappelé dans d'autres dispositions.

Débats : 1) le 12.1.01 (art. 3.14) ; 2) le 9.11.01 (art. 22).

Art. 18 Liberté de l'art

Cet article reprend textuellement l'art. 21 CstF.

La liberté de l'art protège non seulement la création artistique mais encore sa présentation et les profits que l'on peut en tirer. Les artistes en sont les bénéficiaires tout comme ceux qui participent à la diffusion d'une œuvre d'art. Cette disposition est à mettre en regard de l'art. 53 qui donne mandat à l'Etat et aux communes de soutenir la vie culturelle et la création artistique.

Débats : 1) le 19.1.01 (art. 3.22) ; 2) le 9.11.01 (art. 26).

Art. 19 Liberté de la science

Cet article reprend textuellement l'art. 20 CstF.

La liberté de l'enseignement scientifique confère au corps enseignant dans le domaine scientifique une large liberté d'action quant aux méthodes d'enseignement et au choix des matières à enseigner. La liberté de l'enseignement scientifique est toutefois limitée notamment par les programmes d'enseignement, les règles d'examen, les équipements disponibles, etc. La liberté de la recherche scientifique garantit l'indépendance intellectuelle et méthodologique du chercheur contre l'intervention de l'Etat mais ne lui confère pas le droit d'exiger une aide de l'Etat.

L'art. 48 al. 3 préserve l'indépendance des chercheurs scientifiques en cas de collaboration des Hautes Ecoles avec des milieux économiques et des personnes privées.

Débats : 1) le 19.1.01 (art. 3.23) ; 2) le 9.11.01 (art. 27).

Art. 20 Liberté des médias

Cette disposition contient sous une forme condensée les mêmes garanties que l'art. 17 CstF.

En utilisant le terme plus contemporain de « média » au lieu de « presse », cet article intègre la protection de la presse écrite, la radio et la télévision dans le contexte de la liberté d'opinion et d'information; le secret de rédaction est garanti. Le domaine protégé par cette disposition couvre l'ensemble des « produits » ou messages de la pensée humaine, qu'il s'agisse d'un sentiment, d'une réflexion, d'une opinion, de l'observation d'un fait, d'une information ou encore d'une publicité commerciale. Tous les moyens qui

sont propres à établir la communication de ces messages sont aussi garantis.

Débats : 1) le 19.1.01 (art. 3.19) ; 2) le 9.11.01 (art. 28).

Art. 21 Liberté de réunion et de manifestation

La liberté de réunion est déjà garantie par l'art. 22 CstF.

La liberté de réunion constitue un élément indispensable de notre régime démocratique. La liberté de réunion appartient à toute personne physique. En dépit de sa finalité démocratique, la liberté de réunion ne protège pas uniquement les rassemblements à caractère politique, mais également les rencontres amicales, scientifiques, artistiques, sportives ou récréatives. Ainsi, la nature des opinions échangées importe peu pour qu'un rassemblement de personnes soit protégé par la liberté de réunion.

Actuellement, la liberté d'utiliser le domaine public pour des réunions – la liberté de manifestation – n'est en revanche pas expressément garantie par la Constitution fédérale.

A l'instar du constituant neuchâtelois (art. 20 de la Constitution neuchâteloise), l'Assemblée constituante vaudoise a choisi d'offrir une protection plus étendue qu'en droit fédéral en garantissant la liberté de manifestation (al. 1).

Les manifestations ne peuvent être soumises à autorisation que si un acte susceptible de référendum, c'est à dire une loi ou un règlement communal, le prévoit.

En outre, l'al. 3 permet, en cas de circonstances particulières, d'aller jusqu'à interdire purement et simplement les manifestations.

Débats : 1) le 19.1.01 (art. 3.18) ; 2) le 9.11.01 (art. 29).

Art. 22 Liberté d'association

Avec une terminologie quelque peu différente, le texte reprend la garantie résultant de l'art. 23 CstF et n'y ajoute rien.

La liberté d'association garantit le droit de toute personne de créer avec d'autres un groupement organisé et volontaire en vue de la réalisation d'objectifs communs. L'association se distingue de la réunion par son caractère durable et organisé.

En outre, dans le Titre III, une disposition (art. 70) reconnaît le rôle et l'importance de la vie associative.

Débats : 1) le 12.1.01 (art. 3.16) ; 2) le 9.11.01 (art. 30).



Nouvelle Constitution vaudoise

Art. 23 **Liberté syndicale**

Cette disposition reprend en partie les droits conférés par l'art. 28 CstF. Les limites posées au droit de grève sont moins strictes qu'en droit fédéral (al. 5).

L'al. 1 pose le principe de la liberté syndicale. Cette garantie englobe les droits garantis aux al. 1 et 2 de l'art. 28 CstF.

L'al. 2 interdit les discriminations fondées sur l'appartenance à un syndicat ou sur l'action syndicale.

L'al. 3 rappelle la deuxième phrase de l'al. 1 de l'art. 21 de manière spécifique en matière syndicale. Elle garantit la liberté de la travailleuse et du travailleur de s'affilier ou non à un syndicat.

Même s'il utilise le terme français de « mise à pied collective » au lieu du terme anglais de « lock-out » utilisé par la Constitution fédérale, le texte cantonal ne fait que reprendre la garantie figurant à l'art. 23 al. 4 CstF. Cette disposition exclut le recours à la grève pour des raisons de solidarité ou pour des raisons politiques. La grève doit se rapporter aux relations de travail.

La clause permettant de restreindre le droit de grève (al. 5) est différente de celle qui figure dans la Constitution fédérale.

Le législateur ne peut interdire purement et simplement le recours à la grève, même pour certaines personnes. En revanche, il peut limiter ce droit partout où cela est nécessaire pour assurer un service minimum (hôpitaux, police, etc.).

Débats : 1) le 19.09.01 (art. 3.17) ; 2) le 09.11.01 (art. 31).; 3) le 22.03.02

Art. 24 **Liberté d'établissement**

Cet article garantit la liberté d'établissement, c'est-à-dire le droit de s'établir et de séjourner dans un lieu quelconque du territoire vaudois.

Débats : 1) le 19.1.01 (art. 3.24) ; 2) le 9.11.01 (art. 32).

Art. 25 **Garantie de la propriété**

Cet article reprend textuellement l'art. 26 CstF.

La propriété est d'abord garantie en tant qu'institution qui ne saurait donc être supprimée. En outre, ce droit individuel protège la propriété de chacun contre les atteintes étatiques.

Comme toutes les libertés fondamentales, la propriété peut être restreinte lorsque certaines conditions sont réalisées. Si cette restriction est telle que la personne propriétaire ne peut plus disposer de son droit, elle a droit à une pleine indemnité qui compense complètement le préjudice subi.

Débats : 1) le 19.1.01 (art. 3.26) ; 2) le 9.11.01 (art. 34).

Art. 26 **Liberté économique**

Cet article reprend textuellement l'art. 27 CstF.

Cette liberté institue une économie de marché fondée sur un système de libre concurrence. Elle garantit à toute personne le droit de choisir et d'exercer librement une activité lucrative privée. La liberté économique couvre tous les secteurs d'activité.

Débats : 1) le 10.11.00 (art. 3.27); 2) le 9.11.01 (art. 35).

Art. 27 **Garanties générales de procédure**

Pour l'essentiel, cette disposition reprend les garanties énoncées à l'art. 29 CstF.

Elle s'applique à toutes les procédures judiciaires et administratives et garantit les différents aspects du droit à un procès équitable.

L'al. 1 vise à interdire le refus de statuer, le retard injustifié ainsi que le formalisme excessif.

Selon l'al. 2, toute personne partie à une procédure a le droit d'être entendue au sens strict, c'est-à-dire de faire valoir son point de vue. Le texte garantit également le droit de consulter le dossier et le droit d'obtenir une décision motivée qui sont des éléments implicites du droit d'être entendu garanti par l'art. 29 CstF.

L'al. 3 consacre un droit social, soit celui d'obtenir de l'Etat des prestations permettant d'agir en justice, sous la forme de la dispense des frais de justice et, cas échéant, de l'assistance d'un avocat. La loi fixe les conditions auxquelles l'on peut faire valoir le droit à l'assistance judiciaire, notamment s'agissant de l'indigence.

Débats : 1) le 19.01.01 (art. 3.30); 2) le 16.11.01 (art. 36); 3) le 26.04.02.

Art. 28 **Garanties de procédure judiciaire**

Cette disposition reprend certaines des garanties figurant à l'art. 30 CstF.

Toute personne jugée par un tribunal a droit à ce que sa cause soit traitée par un tribunal régulièrement constitué et composé et qui soit à l'abri de toute influence extérieure. Les dispositions du chapitre sur les tribunaux (chapitre 4 – Titre V) organisent la justice de manière à assurer son indépendance.

Débats : 1) le 19.01.01 (art. 3.30); 2) le 16.11.01 (art. 37); 3) le 26.04.02.

Art. 29 **Garanties pénales**

Les garanties offertes à toute personne impliquée dans une procédure pénale sont un élément essentiel de l'Etat de droit. L'art. 6 par. 2 et 3 de la Convention



européenne des droits de l'homme comme l'art. 32 CstF contiennent certains droits fondamentaux qui sont pour la plupart repris dans cette disposition.

Le principe de la présomption d'innocence en vertu duquel seul peut être puni celui dont la culpabilité a été établie revêt une importance cardinale en matière pénale (al. 1).

Dans le but de préparer sa défense, toute personne accusée a le droit de connaître les motifs, soit les faits matériels dont on la soupçonne, mais également la nature juridique de l'accusation. Cette information doit être donnée dans une langue que l'accusé comprend, au besoin par le concours d'un interprète (al. 2)

En fonction de la complexité de l'affaire et de la gravité de l'accusation, il peut être nécessaire que l'accusé soit assisté d'un défenseur. S'il n'a pas les moyens de payer un avocat de son choix, l'accusé a droit à un défenseur d'office (al. 3).

Débats : 1) le 19.01.01 (art. 3.30); 2) le 16.11.01 (art. 38); 3) le 26.04.02.

Art. 30 **Garanties en cas de privation de liberté**

A l'instar de l'art. 31 CstF, cette disposition rassemble toutes les garanties dont dispose une personne privée de sa liberté que ce soit pour des raisons pénales (par ex. : détention préventive), civiles (par ex. privation de liberté à des fins d'assistance) ou administratives (par ex. détention fondée sur la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers).

L'al. 1 rappelle le principe selon lequel toute privation de liberté doit reposer sur une base légale.

L'al. 2 mentionne notamment le droit d'informer ses proches en cas de privation de liberté ainsi que les tiers qui doivent être avisés, comme un employeur par exemple.

L'al. 3 ne vise que les cas de détention fondés sur le droit pénal. Le délai impératif de vingt-quatre heures pour la présentation d'une personne détenue devant un juge était déjà prévu par l'art. 4 al. 3 de la Constitution du 1^{er} mars 1885. L'Assemblée constituante a entendu maintenir cette particularité vaudoise. En outre, cet alinéa limite la durée de la détention préventive en prévoyant la libération de la personne détenue si elle n'est pas jugée dans un délai raisonnable.

La privation de liberté est une mesure grave. La personne privée de sa liberté doit pouvoir faire contrôler cette mesure en tout temps par un tribunal, c'est-à-dire par une autorité judiciaire indépendante (al. 4).

Enfin, l'al. 5 institue un cas particulier de responsabilité de l'Etat. Il s'applique à tous les types de privation de liberté. Lorsqu'une personne a été injustement privée de sa liberté, soit que cette

privation s'avère d'emblée illégale, soit qu'elle se révèle par la suite injustifiée – par exemple parce que la personne est acquittée – elle a le droit d'obtenir une réparation entière du préjudice subi. L'art. 67 du Code de procédure pénale prévoit déjà le principe d'une indemnité dans le cas d'une détention fondée sur le droit pénal qui s'avère par la suite injustifiée.

Débats : 1) le 19.01.01 (art. 3.30); 2) le 16.11.01 (art. 39); 3) le 26.04.02.

Art. 31 **Droit de pétition**

La disposition reprend la garantie minimale figurant à l'art. 33 CstF mais elle offre également une protection plus étendue.

Selon la définition qu'en donne le Tribunal fédéral, « le droit de pétition garantit à chacun la possibilité d'adresser en tout temps aux autorités des requêtes, des propositions, des critiques ou des réclamations dans les affaires de leur compétence » (ATF 119 Ia 53, 55). Chacun – qu'il soit citoyen ou non – peut adresser une pétition aux autorités. La loi ne saurait soumettre la validité des pétitions à des conditions comme le nombre de signatures.

Le texte garantit expressément le droit de récolter des signatures pour exercer son droit de pétition et notamment d'utiliser le domaine public à cet effet.

En outre, l'al. 2 précise que les autorités sont tenues d'examiner le bien-fondé des pétitions qui leur sont adressées. L'obligation de répondre aux pétitions ne s'étend toutefois qu'aux autorités législative et exécutive. Dans un Etat de droit, les décisions des tribunaux ne sauraient être remises en cause par le biais de pétitions.

Débats : 1) le 9.3.01 (art. 4.3.3) ; 2) le 16.11.01 (art. 24bis).

Art. 32 **Liberté politique**

Cette disposition garantit à chacun le droit d'exercer ses droits politiques sur le territoire vaudois sans encourir de préjudice. Cette liberté vaut pour toutes les personnes qui exercent leurs droits politiques dans le Canton en matière cantonale et communale. Elle garantit aussi aux personnes de nationalité étrangère la possibilité d'exercer sur le territoire vaudois les droits politiques de leur pays d'origine dans la mesure où la législation de celui-ci le prévoit.

Débats : 1) le 19.1.01 (art. 3.15) ; 2) le 16.11.01 (art. 25).

Art. 33 **Minimum vital et logement d'urgence**

Cette disposition garantit à toute personne dans le besoin un droit à des prestations financières pour mener une existence conforme à la dignité humaine ainsi qu'à un logement d'urgence approprié. Il ne



Nouvelle Constitution vaudoise

s'agit pas d'un droit à un minimum vital qui serait équivalent pour tout le monde ; le critère déterminant est celui des ressources nécessaires pour mener une existence digne, ressources qui varient selon les personnes et les situations. Le logement d'urgence doit être adapté au besoin et aux circonstances.

Cette disposition confère aux titulaires un droit qu'ils peuvent directement faire valoir contre l'Etat. La mise en œuvre de ce droit nécessite parallèlement des lois d'application. Le Titre III contient une disposition donnant mandat aux autorités d'adopter une législation en matière de protection sociale (art. 60).

Débats : 1) le 10.11.00 (art.3.9+3.10) ; 2) le 16.11.01 (art. 20+21) ; 3) le 12.04.02.

Art. 34

Soins essentiels et droit à mourir dans la dignité

Cette disposition vise à éviter qu'une personne ne reçoive pas les soins médicaux indispensables à sa survie parce qu'elle n'aurait pas les moyens d'en supporter les coûts ou pour toute autre raison. Elle limite toutefois ce droit aux soins essentiels. En outre, chacun a droit de recevoir une assistance dans les situations particulières de souffrance (soins palliatifs).

L'al. 2 rappelle un aspect particulier de la protection de la dignité humaine. Cette disposition n'implique pas un recours à l'euthanasie active.

Débats : 1) le 10.11.00 (art. 3.7) le 16.11.01 (art. 18) le 12.04.02.

Art. 35

Maternité

Cette disposition complète le droit au minimum vital ainsi que le droit aux soins essentiels.

Cet article garantit une sécurité matérielle pour toute femme avant et après l'accouchement. Il s'agit d'un droit qui va au-delà de ce qui est prévu à l'art. 34 puisque les ressources allouées doivent permettre à la femme d'avoir la « sécurité matérielle ». Toutes les femmes – et non seulement celles qui exercent une activité lucrative – peuvent faire valoir ce droit.

Débats : 1) le 1.12.00 (art. 3.5) ; 2) le 16.11.01 (art. 17) ; 3) le 22.03.02.

Art. 36

Education et enseignement

A l'instar de l'art. 19 CstF, l'al. 1 garantit le droit de chaque enfant à un enseignement de base. Ce droit est justiciable et oblige la collectivité à fournir une prestation dont la gratuité est la règle.

L'al. 2 va au-delà de ce qui est garanti par la Constitution fédérale en garantissant en outre le droit de chaque enfant à une éducation et à un enseignement favorisant l'épanouissement de ses

potentialités et son intégration sociale. Cette liberté vise à donner aux enfants un enseignement équilibré. Ce droit porte sur le contenu de l'enseignement de base et non sur la formation en général. Il a son pendant à l'art. 46 qui décrit le contenu de l'enseignement de base que doit offrir l'Etat.

L'al. 3 garantit le droit de choisir l'enseignement. Ce droit garantit la possibilité à chaque enfant de suivre l'enseignement dans une école publique ou privée de son choix. Mais la matière de l'enseignement de base doit être dispensée à l'enfant puisque l'enseignement de base est obligatoire. L'aide aux écoles privées reconnues est également régie par l'art. 50.

Débats : le 15.12.00 (art. 3.20) ; 2) le 16.11.01 (art. 14).

Art. 37

Aide à la formation professionnelle initiale

Cette disposition confère un droit à une prestation positive de l'Etat, notamment sous la forme d'une aide financière ou formative, à toute personne qui n'a pas acquis une formation professionnelle de base et qui n'a pas les moyens financiers pour le faire. Toute personne qui n'a pas de formation de base, quel que soit son âge, est titulaire de ce droit. Ce droit est cependant limité à la première formation professionnelle et ne saurait ouvrir la voie à des prétentions contre l'Etat pour une deuxième, voire une troisième formation professionnelle. Cet article a pour but de lutter contre la marginalisation des personnes sans formation professionnelle initiale.

Débats : 1) le 15.12.00 (art. 3.20) ; 2) le 16.11.01 (art. 14+15). 3) le 22.03.02

Art. 38

Restriction des droits fondamentaux

Les conditions posées aux restrictions des droits fondamentaux sont les mêmes que celles qui existent en droit fédéral selon l'art. 36 CstF.

Les garanties consacrées au Titre II n'ont donc pas une portée absolue mais peuvent être limitées à certaines conditions.

Les mesures étatiques qui restreignent les garanties contenues dans le Titre II sont subordonnées au respect de quatre conditions, soit l'exigence d'une base légale (al. 1), celle d'un intérêt public (al. 2), le fait que la mesure doive être proportionnée au but visé (al. 3) et enfin l'interdiction de violer l'essence même du droit fondamental (al. 4). La clause générale de police, qui permet à l'Etat d'intervenir en cas de danger grave et imminent, trouve toutefois son application même en l'absence de base légale (cf. art. 125).

Débats : 1) le 19.1.01 (art. 3.33) ; 2) le 16.11.01 (art. 41).



Titre III

Tâches et responsabilité de l'Etat et des communes

Sous l'intitulé général "Tâches et responsabilité de l'Etat et des communes", le titre III propose un catalogue de tâches. L'Assemblée constituante ne s'est pas contentée d'un seul article décrivant les tâches de l'Etat et des communes mais elle a voulu les énumérer dans un catalogue complet, qui permet de donner les grandes orientations tout en laissant au législateur le soin de déterminer les modalités d'application. Contrairement aux droits fondamentaux, ces tâches ne sont en principe pas justiciables ; elles s'adressent au législateur et supposent son intervention. Certaines des tâches énumérées dans ce chapitre constituent le pendant d'un droit fondamental.

Les dispositions relatives aux tâches de l'Etat cantonal doivent bien entendu s'interpréter en tenant compte des compétences attribuées à la Confédération par la Constitution fédérale dans de nombreux domaines.

Le titre met d'abord en évidence les grands principes de fonctionnement de l'Etat avec les notions de service public, de délégation de compétences et de diligence (chap. 1) ; ces principes complètent les principes généraux du titre premier (art. 6 et 7).

Le projet définit ensuite les missions de l'Etat et les tâches qui en découlent. Celles-ci sont réparties en dix chapitres (chap. 2 à 11) qui traitent successivement de la justice, de la médiation et de la sécurité ; de l'enseignement et de la formation ; du patrimoine, de l'environnement, de la culture et du sport ; de l'aménagement du territoire, de l'énergie, des transports et communications ; de l'économie ; de la politique sociale et de la santé publique ; de l'intégration des personnes étrangères et de la naturalisation ; de la vie associative et du bénévolat ; de l'aide humanitaire et de la coopération au développement ainsi que de la prospective.

Le projet précise le partage des tâches entre l'Etat et les communes : lorsque la tâche est confiée à l'Etat et aux communes, cela signifie que les communes ont la responsabilité d'intervenir au même titre que l'Etat ; lorsque les communes ne sont pas mentionnées, les communes restent libres d'intervenir sans y être contraintes.

Dans l'énumération de ces tâches est précisé l'engagement attendu de l'Etat et, le cas échéant, des communes. L'Assemblée l'a exprimé en utilisant différents verbes selon l'importance de la tâche et le degré de responsabilité. Ainsi les verbes « assure, garantit, protège, sauvegarde, conduit, mène... » indiquent que la tâche se fait sous la responsabilité pleine et entière de l'Etat et éventuellement des

communes, en tenant compte des initiatives individuelles, tandis que les verbes « veille, encourage, soutient... » montrent que la responsabilité devrait être partagée avec d'autres milieux publics, parapublics, associatifs ou privés.

Enfin, le chapitre 12 précise les responsabilités de l'Etat et des communes.

Chapitre 1 Principes

Art. 39 Service public et délégation de compétences

L'importance de la notion du service public est affirmée. Le service public permet à l'Etat et aux communes d'accomplir les tâches qui leur incombent. L'al. 2 vise à souligner que l'individu préexiste à l'Etat et que ce dernier intervient en complément aux initiatives individuelles. A l'al. 3, l'Assemblée s'est prononcée pour une possibilité de délégation de certaines tâches de l'Etat et des communes, en particulier celles qui seraient exécutées aussi efficacement par des institutions publiques de niveau inférieur ou par des organisations privées. Même en cas de délégation de compétence, le respect des principes généraux énoncés à l'art. 7 doit être assuré. L'autorité délégante en reste responsable.

Débats : le 13.10.00 (art. 2.3.1) ; 2) le 23.11.01 (art. 43) ; 3) le 22.3.02 (art. 42).

Art. 40 Principe de diligence

Cet article pose les exigences de base quant au fonctionnement adéquat des organes de l'Etat et des communes. Dans l'accomplissement des tâches publiques, l'Etat et les communes doivent naturellement traiter tous les citoyens de manière égale. Ils ne peuvent restreindre le cercle des bénéficiaires des prestations sans base légale ni motif sérieux. Ils s'efforcent d'offrir un service de qualité en fonction des moyens reçus. Ils s'adaptent à l'évolution de la technique. L'activité de l'Etat doit s'inscrire dans la durée.

Débats : 1) le 09.03.01 (art. 50-3) ; 2) le 21.12.01 (art. 92).

Art. 41 Information au public

L'Etat et les communes sont tenues de renseigner les administrés sur leurs activités. En outre, cette



Nouvelle Constitution vaudoise

information doit être donnée de manière objective et claire.

L'art. 7 al. 2 pose le principe selon lequel l'activité des autorités s'exerce conformément au principe de transparence.

Débats : 1) le 13.10.00 (art. 2.3.3) ; 2) le 23.11.01 (art. 44).

Chapitre 2 Justice, médiation et sécurité

Art. 42 Justice

Faisant l'objet du chap. 4 « Tribunaux » du titre V « Autorités Cantonales », la justice est également considérée comme une mission essentielle de l'Etat. Celui-ci doit donc mettre à disposition les moyens nécessaires pour qu'elle puisse fonctionner, sans que l'indépendance des tribunaux – garantie par la séparation des pouvoirs – soit remise en cause.

Débats : 1) les 13.10.00+04.05.01 (art. 2.3.4bis) ; 2) le 23.11.01 (art. 45).

Art. 43 Médiation administrative et privée

D'une part, cette disposition institue un service de médiation interne à l'administration, chargé d'essayer de trouver des solutions aux conflits pouvant surgir entre l'administration et les citoyens. Le responsable de ce service est élu par le Grand Conseil, ce qui lui confère l'indépendance nécessaire vis-à-vis de l'administration. D'autre part, l'al. 2 donne à l'Etat la possibilité de soutenir les efforts entrepris pour trouver des solutions extrajudiciaires aux conflits privés.

Débats : 1) le 4.5.01 (art. 2.3.4ter) ; 2) le 23.11.01 (art. 46) ; 3) le 22.3.02 (art. 45).

Art. 44 Sécurité et police

Seul l'Etat et les communes, dans la mesure nécessaire à l'exercice de leur compétence pour assurer l'ordre public, sont autorisés à faire usage de la force publique. Les sociétés de surveillance autorisées par l'Etat peuvent être chargées de missions de surveillance. Les milices privées sont interdites. L'al. 2 rappelle que les tâches de police, soit le maintien de l'ordre public et la protection des personnes et des biens, incombent tant à l'Etat qu'aux communes.

Débats : 1) le 13.10.00 (art. 2.3.4) ; 2) le 23.11.01 (art. 47).

Chapitre 3 Enseignement et formation

Le chapitre s'ouvre par un article sur l'enseignement public en général et se poursuit avec une disposition

spécifique pour chacune des différentes formes (ou étapes, ou niveaux) de l'enseignement (de base, secondaire, supérieur, etc.). La première disposition regroupe les règles qui, selon la volonté de la Constituante, s'appliquent à toutes les formes de l'enseignement public.

Ce chapitre doit être mis en relation avec les droits fondamentaux « Education et enseignement » (art. 36) et « Aide à la formation initiale » (art. 37).

Art. 45 Enseignement public

La formation est l'une des missions essentielles de l'Etat cantonal, comme le souligne d'ailleurs l'art. 62 al. 1 CstF. Les communes collaborent à cette mission dans la mesure prévue par la loi. Dans l'accomplissement de cette tâche, les autorités doivent respecter les libertés d'opinion et de religion.

Débats : 1) le 15.12.00 (art. 2.3.5) ; 2) le 23.11.01 (art. 48) ; 3) le 22.03.02

Art. 46 Enseignement de base

La disposition rappelle le caractère obligatoire de l'enseignement de base. Celui-ci est organisé par l'Etat; il est gratuit dans les écoles publiques (al. 1). Les buts principaux de l'enseignement de base sont rappelés (al. 2). La notion de « savoirs » qui comprend la transmission et l'acquisition des connaissances (al. 3) est large. En outre, l'Assemblée a énuméré certaines disciplines que devra entre autres comprendre l'enseignement de base. L'al. 4 élève au rang constitutionnel une norme qui figure actuellement dans la loi scolaire et précise le rôle respectif de l'école et des parents en matière d'instruction et d'éducation.

Débats : 1) le 15.12.00 (art- 2-3-6) ; 2) le 23.11.01 (art. 48 bis) ; 3) le 22.3.02.

Art. 47 Enseignement secondaire et formation professionnelle

L'Etat organise également une formation qui va au-delà de la scolarité obligatoire. D'une part, il assure un enseignement permettant l'obtention de la maturité fédérale. D'autre part, l'Etat doit s'assurer de l'existence d'une formation professionnelle initiale dans le respect des compétences fédérales. Cela n'implique pas que l'Etat doit lui-même assumer cette formation.

Débats : 1) le 15.12.00 (art- 2-3-7) ; 2) le 23.11.01 (art. 49) ; 3) le 22.3.02 (art- 49).



Art. 48 **Enseignement supérieur et recherche**

L'Etat doit assurer l'existence d'un enseignement universitaire. En outre, l'Assemblée a voulu élargir la mission de l'Etat à d'autres formes d'enseignement de niveau tertiaire.

Outre la recherche scientifique, l'Etat doit également faciliter la collaboration entre le secteur privé et les instituts publics de recherche. Le législateur devra légiférer sur les moyens par lesquels l'économie privée peut soutenir la recherche publique, par exemple par des mesures fiscales. La loi doit préserver l'indépendance de la recherche, même lorsqu'elle est soutenue par des fonds privés.
Débats : 1) le 15.12.00 (art. 2.3.8) ; 2) le 23.11.01 (art. 50) ; 3) le 22.3.02 (art. 50).

Art. 49 **Formation des adultes**

L'Etat doit encourager la formation permanente et la formation continue pour offrir à chacun la possibilité de s'adapter à l'évolution de la société et aux besoins de l'économie. Il doit également permettre à celles et ceux qui n'auraient pas pu acquérir des connaissances de base ou une formation professionnelle initiale de combler leurs lacunes (cf. art. 37).

Débats : 1) le 15.12.00 (art. 2.3.7 bis) ; 2) le 23.11.01 (art. 51) ; 3) le 22.3.02.

Art. 50 **Enseignement privé reconnu d'utilité publique**

L'Etat est le responsable de l'enseignement public. L'enseignement privé reste évidemment autorisé. Certaines formes d'enseignement privé peuvent s'avérer complémentaires aux formes offertes par l'Etat (par ex. écoles pour surdoués, pour sportifs d'élite, etc.). Dans ce cas, l'Etat peut accorder une aide financière. 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 un contrôle de l'Etat. L'Etat contribue ainsi à la garantie de qualité aussi bien dans l'enseignement étatique que dans les offres complémentaires privées. En revanche, la Constituante a exclu toute aide aux établissements privés qui offrent une formation semblable à celle de l'Etat ou à ceux qui les fréquentent (« bon scolaire »).

Débats : 1) le 15.12.00 (art. 2.3.10) ; 2) le 23.11.01 (art. 53).

Art. 51 **Aide à la formation et bourses**

L'Etat doit faire en sorte que l'accès aux formes d'enseignement qu'il organise ou qu'il soutient ainsi que la formation professionnelle soient financièrement possibles pour tous. Cet article n'exclut pas que l'Etat perçoive des taxes, sauf pour l'enseignement de base obligatoire, qui est gratuit. Pour aider ceux qui n'ont pas les moyens de financer leur formation, l'Etat doit mettre en place un système d'aide. A côté des bourses, la possibilité d'accorder d'autres formes d'aide est laissée ouverte.

Débats : 1) le 15.12.00 (art. 2.3.9) ; 2) le 23.11.01 (art- 52) ; 3) le 22.3.02 (art. 53).

Chapitre 4 **Patrimoine et environnement, culture et sport**

La Constitution fédérale assigne aux cantons la responsabilité principale des domaines du patrimoine et de la culture (art. 69 et 78 CstF). Patrimoine, culture et création sont des conditions de l'exercice harmonieux des activités humaines.

Art. 52 **Patrimoine et environnement**

Le patrimoine correspond à l'ensemble des objets matériels, des produits culturels, héritages du passé ou témoignages 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.

En matière de lutte contre la pollution, trois volets de l'action doivent être considérés : la prévention de la pollution à la source, l'assainissement des milieux déjà pollués ainsi que le suivi de la qualité de l'environnement.

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.

Concernant les zones et régions spécialement protégées, la Constitution actuelle contient deux dispositions particulières protégeant le site de Lavaux et les rives de la Venoge. L'Assemblée a renoncé à mentionner expressément ces sites étant admis qu'ils sont au bénéfice d'une protection générale (al. 5). La protection de ces deux sites reste cependant acquise à titre transitoire (cf. art. 179 ch.1) mais devra trouver place dans la loi.



Nouvelle Constitution vaudoise

Débats : 1) les 13.10.00+3.11.00 (art. 2.3.12+2.3.13) ; 2) le 23.11.01 (art. 54+57) ; 3) le 22.3.02.

Art. 53 **Culture et création artistique**

Par vie culturelle, l'Assemblée entend l'ensemble des activités créatrices dans tous les domaines : art, artisanat, culture populaire; il s'agit donc aussi de la culture vivante.

La culture doit être accessible à un large public. L'Etat et les communes doivent agir dans ce sens.

Débats : 1) le 13.10.00 (art. 2.3.12) ; 2) le 23.11.01 (art. 55) ; 3) le 22.3.02.

Art. 54 **Sport**

Les autorités cantonales et communales doivent prendre des mesures visant à développer et encourager la pratique du sport par tous. Ce n'est pas le sport de compétition qui est prioritairement visé ici.

Débats : 1) le 13/10/00 (art. 2.3.11) ; 2) le 23.11.01 (art. 56).

Chapitre 5 **Aménagement du territoire, énergie, transports et communications.**

Art. 55 **Aménagement du territoire**

La Constitution fédérale charge les cantons de l'aménagement du territoire, selon les principes fixés par la Confédération (art. 75 CstF). La Constitution cantonale en a fait une tâche commune de l'Etat et des communes, en reprenant les principes d'occupation rationnelle du territoire et de l'utilisation économe du sol.

Le constituant a par contre renoncé à énumérer expressément les principes généraux régissant l'aménagement du territoire (l'équilibre à atteindre entre les besoins de la population et de l'économie, l'occupation des zones décentralisées et la préservation des paysages et des sites).

Débats : le 3.11.00 (art. 2.3.13) ; 2) les 23+30.11.0 (art. 57) ; 3) le 22.3.02.

Art. 56 **Ressources naturelles et énergie**

L'eau et l'énergie étant des biens de première nécessité, l'Etat et les communes veillent à un approvisionnement suffisant, diversifié, économiquement favorable et respectueux de l'environnement. L'Etat ou les communes peuvent confier à des fournisseurs privés

l'approvisionnement ; dans ce cas, ils doivent contrôler que les exigences posées soient satisfaites.

Une préférence est donnée aux énergies renouvelables, qui doivent être favorisées par l'Etat (al. 3). Sans interdire le recours à l'énergie nucléaire, la Constitution donne un mandat clair aux autorités politiques de participer aux efforts permettant de s'en passer (al. 4). Cela pourrait se réaliser notamment par une incitation de la population à économiser l'énergie et les ressources naturelles (al. 1).

Débats : le 3.11.00 (art. 2.3.14) ; 2) le 30.11.01 (art. 58).

Art. 57 **Transports et communications**

L'Etat a pour mandat de mener une politique coordonnée des transports et des communications, de manière à ce que l'on puisse se déplacer physiquement facilement à l'intérieur du Canton, soit par des moyens de transport privés, soit par les transports publics. L'Etat doit favoriser les transports collectifs, sans négliger pour autant les besoins de tous les usagers (y compris ceux pour lesquels les transports collectifs ne peuvent pas résoudre leur problème), notamment pour les régions excentrées, ce qui est nécessaire si l'on veut maintenir un développement harmonieux des régions.

Les télécommunications permettent des échanges de documents, d'informations et d'idées. L'Etat doit faciliter l'accès aux moyens de télécommunications.

Débats : le 3.11.00 (art. 2.3.16) ; 2) le 30.11.01 (art. 60) ; 3) le 22.3.02.

Chapitre 6 **Economie**

Art. 58 **Politique économique**

La liberté économique, imposée d'ailleurs par le droit fédéral, doit être respectée aussi par l'Etat cantonal. Mais il lui appartient de créer les conditions-cadres permettant un développement économique qui ne soit pas anarchique. A cet égard, la Constitution pose clairement trois objectifs souhaitables ; le développement de l'emploi, la diversité des activités (pour éviter des monocultures beaucoup plus sensibles aux crises) et l'équilibre entre les régions (pour assurer une occupation rationnelle et harmonieuse du territoire) (al. 1).

Ces objectifs fixés, le développement dépend aussi de la capacité d'innovation, de création et de la reconversion d'entreprises qui doivent être facilitées par l'Etat (al. 2).



Débats : 1) le 10.11.00 (art. 2.3.17) ; 2) le 30.11.01 (art. 61) ; 3) le 22.3.02.

Art. 59 **Agriculture et sylviculture**

La Constitution ne hiérarchise pas les différentes fonctions de l'agriculture et la sylviculture et, plus exactement, elle met sur le même pied la performance, comprise ici comme recherche de la qualité, et le respect de l'environnement. Ces deux valeurs doivent toujours être mises en parallèle (al. 1). L'Etat doit aussi favoriser la recherche, la formation et la vulgarisation pour que les objectifs mentionnés à l'al. 1 puissent être atteints (al. 2).

Débats : 1) le 10.11.00 (art. 2.3.18) ; 2) le 30.11.01 (art. 62).

Chapitre 7 **Politique sociale et santé publique**

Art. 60 **Protection sociale**

Cet article doit être mis en relation avec le droit fondamental inscrit à l'art. 33 « Minimum vital et logement d'urgence ».

L'Etat s'engage à réduire le risque d'exclusion professionnelle par des moyens de prévention et de réinsertion.

Il offre notamment une aide sociale aux personnes qui n'ont pas les moyens financiers suffisants pour subvenir à leurs besoins fondamentaux. Cette aide ne sera remboursable qu'exceptionnellement (gain extraordinaire ou héritage par exemple), l'idée étant de ne pas décourager une personne à retrouver un emploi, dès lors qu'elle en a la volonté et les capacités.

En prenant des mesures de réinsertion, l'Etat veille à éviter une exclusion durable du marché du travail.

Débats : 1) le 10.11.00 (art. 2.3.19) ; 2) le 30.11.01 (art. 63) ; 3) le 22.3.02.

Art. 61 **Intégration des personnes handicapées**

Cette disposition reprend en partie l'idée inscrite à l'art. 8 al. 4 CstF qui donne mandat au législateur de prévoir des mesures en vue d'éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées. L'Etat et les communes doivent également tenir compte des besoins des familles des personnes handicapées, qui souvent sont également défavorisées par la surcharge de travail et d'attention causée par le handicap. En outre, des moyens doivent être mis en œuvre pour que les personnes handicapées puissent être intégrées socialement.

Débats : 1) le 10.11.00 (art. 2.3.201 bis) ; 2) le 30.11.01 (art. 65) ; 3) le 22.3.02.

Art. 62 **Jeunesse**

L'Etat et les communes doivent tenir compte, dans l'accomplissement de leurs tâches, des besoins spécifiques des enfants et des jeunes en adaptant la législation à leur situation particulière. Ils doivent également s'efforcer de soutenir les activités culturelles, sportives ou récréatives sans établir de hiérarchie particulière entre ces activités.

Débats : 1) le 1.12.00 (art. 2.3.25) ; 2) le 30.11.01 (art. 67).

Art. 63 **Familles**

La Constitution laisse aux partenaires privés le soin d'organiser le système d'allocations familiales dans un cadre minimum fixé par l'Etat. La loi doit fixer le montant minimal des prestations et veiller à ce que chaque famille puisse en bénéficier.

En outre, les autorités cantonales et communales sont tenues, en collaboration avec les milieux privés intéressés, d'organiser des structures permettant une prise en charge des enfants en dehors du temps scolaire. Est visée la mise en place de crèches, garderies, unités d'accueil, cantines, etc. Il s'agit d'encourager les collectivités et les partenaires privés à mener une politique favorable aux familles.

Enfin, l'Etat doit protéger les personnes particulièrement vulnérables, en particulier les enfants, les jeunes et les personnes dépendantes.

Débats : 1) le 24.11.00 + 1.12.00 (art. 2.3.24) ; 2) le 7.12.01 (art. 68 3) le 22.03.02..

Art. 64 **Assurance maternité et congé parental**

Cette tâche doit être mise en relation avec le droit fondamental « Maternité » inscrit à l'art. 35.

La loi définira le cercle des bénéficiaires.

Dès l'entrée en vigueur de la Constitution, l'Etat a un délai de trois ans (cf. art. 179 ch. 2) pour mettre sur pied un dispositif d'assurance maternité cantonale.

En outre, l'Etat prend des dispositions pour favoriser les congés de la mère ou du père dans la période qui précède ou qui suit l'arrivée d'un enfant.

Débats : 1) le 24.11.00 + 1.12.00 (art. 2.3.24) ; 2) le 7.12.01 (art. 69).

Art. 65 **Santé publique**

Cette tâche doit être mise en relation avec le droit fondamental « Protection de la santé » inscrit à l'art. 34.

L'Etat cantonal joue un rôle essentiel en organisant et coordonnant le système de santé, par exemple par



Nouvelle Constitution vaudoise

la planification hospitalière. Par les mots « coordonne » et « organise », la Constituante a voulu montrer qu'elle n'entendait pas modifier le système actuel, qui voit cohabiter les hôpitaux publics, les hôpitaux d'intérêt public et les cliniques privées.

La politique sanitaire du Canton repose sur un certain nombre de principes qui sont énoncés à l'al. 2. Il est d'abord rappelé que chacun est encouragé à prendre soin de sa santé (lit. a). Ensuite, le système de santé mis en place doit être accessible à tous les habitants du Canton de manière équitable (lit. b) ; ceci vaut en particulier pour la qualité des soins. 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. Le maintien à domicile (lit. c) est favorisé. Enfin, l'Etat doit tout naturellement soutenir les efforts de ceux qui interviennent, en particulier dans le domaine de la prévention (lit. d). L'al. 3 mentionne certaines catégories de personnes qui doivent faire l'objet d'une attention particulière en matière de santé. Il implique également les soins palliatifs.

Débats : 1) le 24.11.00 (art. 2.3.23) ; 2) le 7.12.01 (art. 70) ; 3) le 12.04.02

Art. 66

Protection des consommateurs

Même si la Constitution fédérale prévoit que la Confédération a la compétence de prendre « des mesures destinées à protéger les consommateurs et les consommatrices » (art. 97 CstF), l'Assemblée a tenu à préciser que le Canton se devait également de mener une politique dans ce sens. La protection des consommateurs peut dépendre d'une information sûre et complète.

Débats : 1) le 24.11.00 (art. 2.3.22) ; 2) le 7.12.01 (art. 72).

Art. 67

Logement

Cette disposition doit être mise en relation avec le droit fondamental « Minimum vital et logement d'urgence » (art. 33).

L'Etat et les communes, en complément de l'initiative privée, veillent à ce que chacun puisse disposer d'un logement approprié à des conditions supportables. Différentes mesures sont envisagées, comme la préservation de l'habitat existant, l'aide à la construction et à la rénovation de logements et la facilitation de l'accès à la propriété.

Débats : 1) le 24.11.00 (art. 2.3.21) ; 2) le 7.12.01 (art. 71).

Chapitre 8

Intégration des étrangers et naturalisation

Art. 68

Intégration des étrangers

L'Etat veille à ce que l'accueil des étrangers sur son territoire se fasse dans les meilleures conditions possibles.

L'intégration est comprise ici comme 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, conçue comme un enrichissement de la société, à la seule condition que les expressions ou les manifestations de cette identité respectent pleinement les valeurs qui fondent notre Etat de droit.

Débats : 1) le 1.12.00 (art. 2.3.26) ; 2) le 30.11.01 (art. 66).

Art. 69

Naturalisation

Cette disposition est conçue comme une tâche de l'Etat. Elle invite le législateur à réaliser les principes qu'elle énonce. Cette disposition a pour but de faciliter, dans les limites que laisse le droit fédéral au canton, la naturalisation des personnes étrangères. Elle ne concerne pas l'obtention du droit de cité communal ou de l'indigénat cantonal par les autres Confédérés.

Les règles de droit vaudois – cantonal et communal – exécutant le droit fédéral, et du droit de cité communal doivent être élaborées de manière à faciliter la naturalisation des étrangers.

Toutes les procédures cantonales et communales nécessaires aux étrangers pour acquérir la nationalité suisse doivent être gratuites. Cette gratuité n'implique pas l'absence de tout émolument administratif mais exclut en revanche toute taxe.

L'al. 3 précise que la loi cantonale appliquant le droit fédéral doit prévoir la durée de résidence dans le canton exigée pour qu'une personne de nationalité étrangère puisse être naturalisée; la loi doit également régler la procédure; enfin, elle doit prévoir une instance de recours contre les décisions communales et cantonales sur la naturalisation. La Constitution ne précise pas si ce recours ne peut porter que sur des questions de procédure ou s'il doit permettre de revoir au fond la décision.

Débats : 1) le 1.12.00 (art. 3.25) ; 2) les 16.11.01 + 21.12.01 + 25.01.02 (art. 33).



Chapitre 9 Vie associative et bénévolat

Art. 70

Dans le Canton de Vaud, les associations jouent depuis longtemps un rôle considérable que l'Assemblée a voulu reconnaître dans la Constitution. Ainsi l'action associative est reconnue de manière générale à l'al. 1. L'action des associations est complémentaire à celle de l'Etat et ne devrait pas être vue comme concurrente.

L'Etat et les communes peuvent apporter des soutiens spécifiques aux associations reconnues, comme la mise à disposition de locaux, d'infrastructures ou des services de secrétariat ou encore des contributions financières, par exemple (al. 2). Il appartiendra au législateur de définir les conditions de cette reconnaissance.

L'Etat et les communes peuvent déléguer des compétences et des champs d'activités aux associations sous la forme de contrats de partenariat (al. 3).

Ils peuvent faciliter le bénévolat, par exemple par l'information et la formation des bénévoles (al. 4).

Débats : 1) le 8.6.01 (art. 2.1.3) ; 2) le 7.12.01 (art. 184).

Chapitre 10 Aide humanitaire et coopération au développement

Art. 71

Cette disposition invite l'Etat et les communes à prendre des mesures pour apporter leur aide à l'extérieur du Canton, dans la mesure où le respect des compétences fédérales le permet.

Cet article vise tant l'aide humanitaire dans le cas de situations d'urgence telles que guerres, famines ou catastrophes naturelles ou technologiques que la coopération au développement, c'est-à-dire l'aide à long terme contribuant à améliorer les conditions d'existence.

Le premier alinéa vise la coopération technique et la promotion d'un commerce équitable ; le second ajoute une dimension plus politique, le Canton devant s'engager pour les valeurs de l'Etat de droit

et pour une promotion des moyens pacifiques de régler les différends.

Débats : 1) le 1.12.00 (art. 2.3.27) ; 2) le 7.12.01 (art. 73).

Chapitre 11 Prospective

Art. 72

Cette disposition institue un organe de prospective ayant pour mission de mener une réflexion à long terme. Le but de cet organe est d'identifier les évolutions sociales, techniques, scientifiques, économiques, politiques et philosophiques et d'en rendre compte aux autorités politiques. Il appartiendra au législateur de préciser son organisation formelle.

Débats : 1) le 1.12.00 (art. 2.3.28) ; 2) le 23.11.01 (art. -) ; 3) le 12.04.02

Chapitre 12 Responsabilité de l'Etat et des communes

Art. 73

L'al. 1 vise le cas d'un agent qui commet un acte illicite et fixe le principe que l'Etat et les communes ont l'obligation de se substituer à l'agent fautif pour la réparation du dommage lorsque cet agent a commis un acte illicite, pourvu qu'il l'ait fait dans l'accomplissement de ses fonctions. Le lésé ne peut ainsi pas se voir opposer des circonstances tenant à l'agent lui-même (par exemple : irresponsabilité, insolvabilité, etc.). L'Etat ou la commune pourront, le cas échéant, se retourner ensuite contre l'agent fautif.

L'al. 2 confie à la loi le soin de déterminer dans quelles hypothèses et à quelles conditions l'Etat et les communes doivent répondre des dommages que leurs agents causent à des tiers dans l'accomplissement de leur travail, sans pour autant commettre un acte illicite. La présente Constitution institue elle-même deux cas de responsabilité pour actes licites (art. 25 al. 2 et 30 al. 5).

Débats : 1) le 15.12.00 (art. 2.3.29) ; 2) le 7.12.01 (art. 74).



Titre IV

Le Peuple

Le peuple est l'autorité politique suprême du canton (art. 1^{er}, al. 2). Le titre IV traite du corps électoral cantonal et de ses différentes attributions. Il définit dans un premier temps le corps électoral cantonal puis traite des compétences de cet organe, soit des élections, de l'initiative et du référendum. Dans un deuxième temps, il contient des dispositions concernant la vie politique cantonale, en particulier la formation civique, les partis politiques, et l'information dans le domaine des droits politiques.

Chapitre 1 Droits politiques

Art. 74 Corps électoral

Cette disposition définit la composition du corps électoral cantonal, soit les citoyens qui ont l'exercice des droits politiques actifs, c'est-à-dire « le droit de vote », en matière cantonale.

La Constitution fédérale impose aux cantons d'accorder le droit de vote en matière cantonale non seulement à leurs propres ressortissants mais également aux autres Confédérés, qui exercent les droits politiques à leur lieu de domicile (art. 39 CstF). Les Suissesses et les Suisses domiciliés dans le Canton ont donc l'exercice des droits politiques en matière cantonale. L'Assemblée constituante a expressément renoncé à l'exigence du délai d'attente de trois mois pour les Confédérés nouvellement établis (art. 39 al. 4 CstF).

Le domicile dans le Canton est une exigence absolue de l'appartenance au corps électoral cantonal. Les personnes qui quittent le Canton pour s'établir ailleurs, dans un autre Canton suisse ou à l'étranger, perdent leur droit de vote.

En outre, la nationalité suisse est également une exigence impérative de l'exercice des droits politiques cantonaux. L'idée d'accorder des droits politiques en matière cantonale aux ressortissants étrangers établis durablement dans le Canton a été écartée. En revanche, l'art. 142 prévoit une solution différente en matière communale.

Comme en matière fédérale, la majorité civique est fixée à 18 ans.

Les personnes qui sont interdites pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit au sens de l'art. 369 du Code civil suisse sont en principe exclues du corps électoral cantonal. Pour tempérer le caractère absolu de cette règle, l'al. 2 donne mandat au législateur de prévoir une procédure simple

permettant à l'interdit de prouver sa capacité de discernement en matière politique. Toutes les affections mentales frappant la personne d'interdiction civile n'ont pas nécessairement un effet sur le discernement politique. Vu le renvoi de l'article 142 al. 3, cette règle s'applique également en matière communale.

Débats : 1) le 02.03.01 (art. 4.2.2); 2) le 07.12.01 (art. 76); 3) le 12.04.02.

Art. 75 Contenu des droits politiques

La disposition rappelle le contenu des droits politiques en matière cantonale, soit le droit de participer à tous les scrutins, électifs ou décisionnels, le droit d'être élu comme représentant du peuple et le droit de signer les demandes d'initiative et de référendum.

La Constitution ne fait pas de différence entre les conditions pour exercer le droit de vote (citoyenneté passive) et celles pour être éligible aux différentes fonctions (citoyenneté active), sous réserve des règles d'incompatibilités.

Débats : 1) le 02.03.01 (art. 4.2.2); 2) le 07.12.01+14.12.01 (art. 76); 3) le 12.04.02.

Art. 76 Exercice des droits politiques

Sous réserve des dispositions constitutionnelles, une loi cantonale règle l'exercice des droits politiques (al. 1).

Le législateur devra respecter l'intention de l'Assemblée constituante s'agissant du calcul de la majorité absolue dans les élections au système majoritaire. Selon l'al. 2, les bulletins blancs devront être additionnés aux bulletins portant le nom d'un candidat dans le calcul de la majorité absolue. Cette règle s'appliquera aux élections cantonales au système majoritaire, soit celle de la députation vaudoise au Conseil des Etats ainsi que celle des membres du Conseil d'Etat. Vu le renvoi de l'art. 142 al. 3, cette règle s'applique également aux élections communales au système majoritaire. Il résulte de la législation actuellement en vigueur que les bulletins blancs ne sont pas considérés comme des bulletins valables et ne sont donc pas pris en compte dans le calcul de la majorité absolue pour ces scrutins (cf. art. 74 et 79 al. 2 de la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques ainsi que l'art. 31 lit. g du règlement du 1^{er} novembre 1989 d'application de cette même loi).

Débats : le 14.12.01



Chapitre 2 Elections

Art. 77

Cette disposition définit les attributions électives du corps électoral cantonal. Les élections cantonales sont celles des membres de l'autorité législative (Grand Conseil), de l'autorité exécutive (Conseil d'Etat) ainsi que de la députation vaudoise au Conseil des Etats.

L'al. 2 définit les règles applicables à l'élection de la députation vaudoise au Conseil des Etats (art. 150 al. 3 CstF). Comme l'art. 26bis de la Constitution du 1^{er} mars 1885, cette règle fait coïncider la durée du mandat et le jour de l'élection de la députation vaudoise au Conseil des Etats avec ceux de la députation au Conseil national. Cet alinéa précise également le mode d'élection, soit un système majoritaire à deux tours, tel qu'il est actuellement prévu par la législation sur les droits politiques. Les modalités d'élection de la députation vaudoise au Conseil national sont de la compétence exclusive de la Confédération (art. 149 CstF).

Débats : 1) le 18.01.01 (art. 4.1.3.0); 2) le 08.06.01 (art. 77+77bis); 3) le 19.04.02.

Chapitre 3 Initiative et référendum populaires A. Initiative populaire

Art. 78

Objets

L'initiative populaire est une force de proposition qui peut faire surgir dans le débat politique des idées novatrices. Actuellement, cet instrument est moins large que celui du référendum. L'idée force du projet est de faire coïncider autant que possible l'objet de l'initiative et celui du référendum.

Par voie d'initiative populaire, l'on peut d'abord proposer une révision totale ou partielle de la Constitution (lit. a). Il s'agit d'une exigence posée par la Constitution fédérale (art. 51 al. 1 CstF).

Contrairement à la Confédération, le Canton de Vaud connaît l'initiative législative depuis longtemps. Cet acquis est maintenu : l'initiative peut viser à l'adoption, la modification ou l'abrogation d'une loi (lit. b).

En outre, le champ d'application de l'initiative est étendu aux concordats et aux traités internationaux, dans la mesure où ces derniers sont soumis au référendum obligatoire ou sujets au référendum facultatif (lit. c). Selon les art. 83 et 84, les concordats et traités internationaux conclus par le Canton sont soumis au référendum obligatoire

lorsqu'ils « dérogent à la Constitution ou la complètent » et au référendum facultatif lorsqu'ils « dérogent à la loi ou la complètent ». L'initiative ne pourra donc porter que sur des concordats ou traités internationaux dont l'objet est de rang constitutionnel ou législatif. Pour les traités internationaux, il faut de surcroît qu'ils ressortissent à la compétence cantonale.

Enfin, la disposition prévoit que l'initiative peut également porter sur l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un décret, pour autant que ce décret soit sujet au référendum facultatif (lit. d). Il s'agit d'une innovation car la Constitution du 1^{er} mars 1885 ne connaît pas l'institution de l'initiative ayant pour objet la matière d'un décret. Cet instrument doit permettre aux citoyennes et aux citoyens de pouvoir, cas échéant, formuler des propositions concrètes sans « détourner » l'instrument de l'initiative législative. Les cas dans lesquels les décrets du Grand Conseil ne sont pas sujets au référendum facultatif sont énumérés à l'art. 84.

Débats : 1) le 02.03.01 (art. 4.3.1.1); 2) le 14.12.01 (art. 78).

Art. 79

Forme de l'initiative, signatures

D'une manière générale, l'initiative peut se présenter soit sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux soit sous la forme d'un projet entièrement rédigé. S'il s'agit d'une proposition conçue en termes généraux et qu'elle est acceptée par le souverain, le Grand Conseil devra la concrétiser.

Il est en revanche exclu qu'une révision totale de la Constitution puisse être proposée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. La rédaction d'un projet de Constitution doit être confiée au Grand Conseil ou à une Assemblée constituante (cf. art. 173).

L'al. 2 fixe le nombre de signatures requises pour que l'initiative soit soumise au vote populaire à 12 000 (comme le prévoit l'art. 27 de la Constitution du 1^{er} mars 1885). Mais, l'Assemblée constituante a estimé que l'initiative tendant à la révision totale de la Constitution était suffisamment importante pour que le nombre requis de signatures soit élevé à 18 000.

Le délai de récolte des signatures exigées est expressément mentionné dans le texte qui le fixe à quatre mois alors que la loi actuelle prévoit un délai de récolte de trois mois.

Débats : 1) le 02.03.01 (art. 4.3.1.1); 2) le 14.12.01 (art. 79); 3) le 12.04.02.



Nouvelle Constitution vaudoise

Art. 80

Validité de l'initiative

L'al. 1 précise que le Grand Conseil est l'autorité compétente pour statuer sur la validité des initiatives populaires.

La lettre a) établit le principe du respect du droit supérieur, c'est-à-dire de la Constitution fédérale et de l'ensemble du droit fédéral, ainsi que du droit international. Si l'initiative viole des règles du droit supérieur, le Grand Conseil doit constater sa nullité.

La lettre b) reprend les principes développés par la jurisprudence fédérale sur la validité des initiatives populaires. Ces principes visent à assurer l'expression claire de la volonté populaire. L'initiative doit donc respecter l'unité de rang (c'est-à-dire contenir des propositions relevant d'un seul des actes pour lesquels l'initiative est autorisée), l'unité de forme (c'est-à-dire se présenter sous l'une des formes prévues par l'art. 79) et l'unité de matière (c'est-à-dire ne pas porter sur plusieurs objets à la fois).

L'al. 2 introduit une innovation, en ce sens que la décision du Grand Conseil sur la validité de l'initiative pourra faire l'objet d'un recours à la Cour constitutionnelle. L'organe judiciaire pourra donc contrôler la constitutionnalité de l'appréciation de l'organe politique. Il appartient au législateur de définir la qualité pour recourir. Le recours de droit public au Tribunal fédéral reste réservé.

Débats : 1) le 02.03.01 (art. 4.3.1.1); 2) le 14.12.01 (art. 79); 3) le 12.04.02.

Art. 81

Procédure

Cette disposition donne mandat au législateur de prévoir la manière dont le Grand Conseil traite les initiatives – notamment celles qui sont conçues en termes généraux – ainsi que les modalités du vote lorsqu'un contre-projet élaboré par le Grand Conseil est opposé à l'initiative populaire (al. 1). Le titre IX prévoit des règles spéciales concernant la révision de la Constitution qui sont expressément réservées (al. 2).

Débats : 1) le 02.03.01 (art. 4.3.1.4); 2) le 14.12.01 (art. 80); 3) le 12.04.02.

Art. 82

Délai de traitement

Toute initiative doit être examinée par le Grand Conseil et soumise au vote populaire dans un délai de deux ans après le dépôt mettant fin à la récolte des signatures (al. 1).

Toutefois, une prolongation de ce délai pour une durée qui n'excèdera pas un an peut être décidée par le Grand Conseil dans le cas où ce dernier aurait

approuvé une initiative conçue en termes généraux – et qu'il doit donc la concrétiser – ou s'il oppose un contre-projet à l'initiative (al. 2). En effet, dans ces deux hypothèses, le travail que le Grand Conseil doit consacrer à cet objet demande plus de temps.

Débats 1) le 02.03.01 (art. 4.3.1.2); 2) le 14.12.01 (art. 81); le 12.04.02

B. Référendum populaire

Art. 83

Référendum obligatoire

Dans certains cas, la votation populaire a lieu de plein droit, sans qu'une fraction du corps électoral doive la demander.

Le référendum est obligatoire pour toute modification de la Constitution (lit. a), comme l'exige d'ailleurs la Constitution fédérale (art. 51 al. 1 CstF).

La disposition soumet également au référendum obligatoire les concordats et les traités internationaux qui dérogent à la Constitution ou la complètent (lit. b), dans la mesure où ces actes ont une importance matérielle analogue à la charte fondamentale elle-même.

En outre, l'article introduit un référendum en cas de modification du territoire cantonal (lit. c). L'hypothèse qu'une commune change de canton est par exemple envisagée. Cette disposition ne vise en revanche pas les simples rectifications de limite.

La let. d reprend avec des termes différents le cas de référendum obligatoire en matière nucléaire qui avait été introduit lors de la votation populaire des 13 et 14 juin 1981 dans la Constitution du 1^{er} mars 1885 (art. 27ter). Toute décision des autorités en matière d'énergie nucléaire ou d'entreposage de matière nucléaire doit être soumise au vote du corps électoral.

Enfin, la procédure en cas d'assainissement financier prévoit également des cas où les citoyens sont appelés de par la Constitution à se prononcer. Les citoyens doivent choisir entre des mesures d'économies et une augmentation des impôts (art. 165 al. 2).

Le référendum financier obligatoire, qui avait été introduit le 29 novembre 1998, est supprimé. Toutefois, les lois ou décrets du Grand Conseil entraînant des dépenses restent sujets au référendum facultatif, dans la mesure où ils ne visent pas des dépenses liées.

Débats : 1) le 02.03.01 (art. 4.3.2.1); 2) le 14.12.01 + 25.01.02 (art. 82); 3) le 12.04.02



Art. 84

Référendum facultatif

Le principe général veut que les lois et les décrets du Grand Conseil soient sujets au référendum facultatif (al. 1 lit. a). Les concordats et les traités internationaux de rang législatif – donc qui contiennent des normes générales et abstraites – sont également sujets au référendum facultatif (lit. b).

La disposition énumère un certain nombre de matières où le référendum facultatif est exclu (al. 2). Le budget, les crédits supplémentaires, les emprunts, les dépenses liées et les comptes sont également soustraits au référendum facultatif (lit. b). Il en va de même des décisions que prend le Grand Conseil et qui visent des individus, comme la grâce (lit. d) et les naturalisations (lit. e), pour autant que celles-ci relèvent de la compétence du Grand Conseil, ce qu'il appartiendra à la loi de déterminer, en vertu de l'art. 69 al. 3. Par leur nature, les élections qui sont de la compétence du Grand Conseil (lit. c) échappent également au référendum facultatif. Il n'y a pas de procédure référendaire lorsque le Grand Conseil exerce les droits d'initiative et de référendum que la Constitution fédérale donne au canton (lit. f et art. 109 al. 2).

Pour aboutir, la demande de vote populaire doit réunir 12 000 signatures dans un délai de quarante jours (al. 3). Les exigences restent donc inchangées par rapport à la Constitution du 1^{er} mars 1885 (art. 27 ch. 2).

Débats : 1) le 02.03.01 (art. 4.3.2.2); 2) le 14.12.01 + 25.01.02 (art. 83); 3) le 12.04.02.

Chapitre 4

Participation à la vie publique

Art. 85

Formation civique et commission de jeunes

Partant du principe que le sens civique se développe plus aisément chez des personnes qui se sentent bien intégrées dans la société, cet article vise à garantir des conditions favorisant l'émergence d'un intérêt pour la chose publique chez les enfants et les jeunes.

Ainsi, l'al. 1 donne mandat à l'Etat et aux communes d'assurer la formation civique des enfants et des jeunes. La réalisation de cet objectif passe notamment par l'intégration de cours de formation civique dans les programmes scolaires.

En outre, les autorités cantonales et communales sont invitées à favoriser la participation des enfants et des jeunes à la vie civique dans un but d'apprentissage, soit au sein des établissements scolaires, soit au sein des collectivités publiques elles-mêmes (ex : conseils communaux des jeunes).

L'al. 2 de cette disposition institue une commission cantonale de jeunes. Cet organe doit permettre aux personnes qui n'ont pas atteint l'âge de la majorité civique de participer à la vie publique cantonale et, cas échéant, d'émettre des avis ou des propositions à l'attention des autorités cantonales.

Débats : 1) le 02.03.01 (art. 4.4.1); 2) le 14.12.01 (art. 86); le 12.04.02.

Art. 86

Partis politiques et associations

Les partis politiques et les associations remplissent une fonction centrale pour le débat politique public dans notre démocratie. La disposition leur reconnaît ce rôle fondamental.

L'al. 2 pose le principe selon lequel les autorités doivent consulter les partis politiques et les associations et leur permettre ainsi de participer à la procédure législative. Il va de soi que, même pour les partis politiques, la consultation n'aura lieu que sur des objets d'une certaine importance. Les associations doivent être consultées dans la mesure où il s'agit d'un objet qui les concerne.

Les personnes qui se présentent à une élection sont le plus souvent des membres des partis politiques. Ces derniers sont donc aptes à favoriser une représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des autorités.

Débats : 1) le 02.03.01 + 09.03.01 (art. 4.4.1); 2) le 14.12.01 (art. 86); 3) le 12.04.02

Art. 87

Information publique

Le peu d'informations circulant entre les autorités et les citoyens du Canton est aussi une des raisons du désintérêt de ces derniers pour la vie politique.

L'Etat et les communes doivent permettre une discussion large de leurs projets au sein du public. L'information est nécessaire au débat public. Les autorités doivent également respecter le principe de transparence (art. 41).

L'al. 2 rappelle que les autorités ont un devoir de renseigner spécifiquement les citoyens lors des votations, afin d'assurer le libre exercice du droit de vote. Les votants doivent avoir pu se faire une idée des enjeux majeurs. Il va de soi que l'information doit être objective, comme l'exige d'ailleurs le Tribunal fédéral.

Débats : 1) le 13.10.00 + 09.03.01 (art. 4.4.4); 2) le 14.12.01 (art. 88); 3) le 12.04.02.



Nouvelle Constitution vaudoise

Art. 88 Encouragement à l'exercice des droits politiques

L'Etat et les communes sont habilités à prendre des mesures pour faciliter l'exercice du droit de vote. Il peut s'agir soit de mesures visant à faciliter

concrètement l'exercice du droit de vote, par exemple par correspondance ou par internet, soit de mesures plus générales comme des campagnes publicitaires incitant les citoyens à exercer leur droit de vote.

Débats : 1) le 09.03.01 (art. 4.4.5); 2) le 14.12.01 (art. 89); le 12.04.02.

Titre V Autorités cantonales

Ce titre qui traite de l'organisation des autorités cantonales, constitue un des aspects centraux, du point de vue politique, de la future Constitution. Dans ce domaine en effet, les cantons disposent d'une marge de manœuvre importante. En raison de son contenu, ce titre a une forte connotation politique, puisqu'il régit la séparation et l'équilibre des différents pouvoirs.

D'un point de vue formel, ce titre est divisé en quatre chapitres. Le premier comprend les « Dispositions générales » applicables à toutes les autorités cantonales. Les trois autres chapitres sont consacrés aux autorités qui représentent les trois pouvoirs : législatif, exécutif et judiciaire. Chacun de ces chapitres est lui-même subdivisé en trois ou quatre sections.

Chapitre 1 Dispositions générales

Ce chapitre s'applique aux autorités cantonales en général. Le principe de séparation des pouvoirs est ancré dans la Constitution. Pour concrétiser ce principe, une seconde disposition précise les incompatibilités.

Art. 89 Séparation des pouvoirs

Cette disposition ancre le principe de la séparation des pouvoirs. Bien que ce principe soit implicite au sein de l'ordre juridique suisse et ne figure pas expressément dans la Constitution fédérale, l'Assemblée constituante estime important de l'indiquer dans le texte cantonal. Cette séparation n'empêche pas l'existence de certains organes auxiliaires, comme le service de médiation ou la Cour des comptes.

Débats : 1) le 9.3.01 (no 50-0) ; 2) le 21.12.01 (art. 90).

Art. 90 Incompatibilités

L'al. 1 rappelle la règle de séparation personnelle qui exclut que l'on soit en même temps membre de plusieurs autorités cantonales. La médiatrice ou le médiateur ainsi que les membres de la Cour des

comptes sont également visés par cette disposition, car ils doivent être indépendants des trois pouvoirs traditionnels. Seuls les membres non permanents – juges assesseurs laïcs – d'une autorité judiciaire peuvent échapper à cette règle dans les cas prévus par la loi.

Les membres du Conseil d'Etat doivent tout leur temps à leur fonction. Toute autre activité lucrative, officielle ou privée, leur est interdite (al. 2), sauf lorsqu'ils représentent l'Etat, par exemple dans le conseil d'administration d'une société dont l'Etat est actionnaire. Cet alinéa exclut également que les membres du Conseil d'Etat siègent au Conseil national ou au Conseil des Etats, la charge d'un double mandat étant jugée trop lourde.

L'autorité judiciaire doit être à l'abri de toute influence extérieure. Les employés de l'Etat ne peuvent pas participer au fonctionnement de la justice, sauf dans les cas expressément prévus par la loi (al. 3).

La règle ne saurait être aussi absolue en ce qui concerne le pouvoir législatif, qui doit représenter aussi largement que possible l'ensemble des citoyens. Seuls les employés de l'Etat qui sont proches du pouvoir exécutif ne peuvent siéger au Grand Conseil. Les termes « cadres supérieurs de l'administration » couvrent en particulier les chefs de service et les directeurs d'office (al. 4).

Le législateur peut prévoir d'autres cas d'incompatibilités. On pense en particulier aux incompatibilités de parenté dans la composition des différentes autorités et aux règles spécifiques souvent plus strictes qui prévalent en matière judiciaire (al. 5).

En matière communale, les incompatibilités sont prévues par une disposition spécifique (art. 143).

Débats : 1) le 21.12.01 (art. 50-6) ; 2) le 18.1.02 (art. 94) ; 3) le 12.4.02.

Chapitre 2 Grand Conseil

Le pouvoir législatif est le détenteur de la volonté populaire. La Constituante a souhaité renforcer le Parlement cantonal en améliorant sa capacité à conduire la politique du Canton.



Le nombre des députés est réduit à 150 et la durée de la législature fixée à cinq ans pour permettre au Grand Conseil de conduire ses travaux avec plus de sérénité en dehors des échéances électorales (et au Conseil d'Etat d'avoir le temps de concrétiser ses projets). En outre, la Constitution accorde au Grand Conseil les moyens de fonctionner de manière efficace, entre autre par la création des services du Parlement destinés à lui fournir un appui administratif.

A Principe

Art. 91

Cette disposition marque la supériorité juridique du Grand Conseil sur les autres pouvoirs. Toutefois, cette prééminence n'implique pas que le Grand Conseil peut faire fi de la séparation des pouvoirs.

Débats : 1) le 9.3.01 (art. 521-1); 2) le 21.12.01 (art. 95) ; 3) le 12.4.02.

B Composition

Art. 92

Composition, législature

Le nombre de députés est réduit de trente unités par rapport à la situation actuelle. Un parlement plus restreint gagnera en efficacité tout en assurant une représentation suffisante des différentes sensibilités politiques. En outre, la durée de la législature est portée de quatre à cinq ans, comme la plupart des mandats politiques et judiciaires prévus par la Constitution.

Débats : 1) le 9.3.01 (art. 521-2) ; 2) le 21.12.01 (art. 96).

Art. 93

Mode d'élection, arrondissements électoraux et quorum

Le système électoral applicable à l'élection du Grand Conseil est le système proportionnel (al. 1).

Les districts constituent en principe les arrondissements électoraux. Le législateur peut toutefois décider de diviser un district en plusieurs sous-arrondissements. La division d'un district peut répondre au souci de préserver la représentation au Grand Conseil d'une région excentrée, comme une région de montagne par exemple, ou celle des communes avoisinantes d'une grande ville (al. 2).

L'al. 3 fixe le mode de répartition des sièges qui se fait par arrondissement d'abord. Chaque sous-arrondissement se voit ensuite garantir deux sièges (al. 3).

Enfin, cette disposition fixe un seuil minimal qu'une liste doit atteindre pour participer à l'attribution des sièges (« quorum », al. 4).

Une disposition transitoire prévoit le système applicable jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi électorale (art. 178 al. 3).

La nouvelle loi électorale ne pourra entrer en vigueur qu'une fois connu le nouveau découpage territorial du Canton en huit à douze districts (art. 158 et 179 ch. 5). Jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi électorale, les arrondissements électoraux sont ceux prévus par les art. 45 et 45a de l'actuelle loi sur l'exercice des droits politiques et la répartition des 150 sièges doit se faire conformément à l'art. 46 de cette même loi, sous réserve que chaque district doit disposer de deux sièges au moins (art. 178 al. 3).

Débats : 1) les 9 et 30.3.01 (art. 521-3) ; 2) le 21/12/01 (art. 97) ; 3) le 12.4.02.

C Organisation et statut des membres

Art. 94

Présidence

Le Grand Conseil doit élire une personne à sa présidence dont la tâche principale est de diriger les débats.

Débats : 1) le 23.3.01 (art. 523-3) ; 2) le 21.12.01 (art. 98).

Art. 95

Séances

Cette disposition consacre le remplacement du système de session en faveur d'un système de séances (al. 1 et 2). Ce changement doit permettre une plus grande souplesse dans l'organisation du travail du Grand Conseil.

Débats : 1) le 23.3.01 (art. 523-1) ; 2) le 21.12.01 (art. 99).

Art. 96

Publicité des séances

Chacun doit pouvoir assister aux séances du Grand Conseil qui doivent se tenir dans un lieu qui permette l'accès du public. Le huis clos peut être prévu par la loi, notamment lorsque le Grand Conseil traite d'affaires personnelles.

Débats : 1) le 23.3.01 (art. 523-5) ; 2) le 21.12.01 (art. 100).

Art. 97

Groupes politiques

Cette disposition se contente de rappeler le principe de l'existence des groupes politiques. Il appartient au législateur de fixer le nombre de députés nécessaires à la formation d'un groupe politique, ainsi que les droits et compétences d'un tel groupe.

Débats : 1) le 23.3.01 (art. 523-3) ; 2) le 21.12.01 (art. 102).



Nouvelle Constitution vaudoise

Art. 98 **Services du Grand Conseil**

L'Assemblée constituante a constaté que la structure actuelle du secrétariat du Grand Conseil ne suffit pas aux besoins d'un parlement moderne. Les services du Parlement représentent la nouvelle structure à disposition de ce dernier. Leur tâche sera notamment de fournir la documentation utile, d'accomplir des recherches pour les députés, d'assurer le secrétariat des commissions permanentes, de fournir des locaux de travail équipés pour les commissions et les députés, etc.

Le Grand Conseil et ses organes peuvent recourir aux services de l'administration cantonale dans l'accomplissement de leur travail. La question du droit de chaque député d'obtenir des renseignements de l'administration est réglée à l'art. 101.

Débats : 1) le 23.3.01 (art. 523-4) ; 2) le 21.12.01 (art. 103) ; 3) le 12.4.02.

Art. 99 **Indépendance, publication des intérêts**

L'article exprime le principe selon lequel les membres du Parlement doivent pouvoir exercer librement et sans influence extérieure leur mandat. Ils ne sont responsables qu'envers le corps électoral et eux-mêmes (al. 1).

L'al. 2 exige des membres du Grand Conseil une certaine transparence sur l'exercice de leur mandat. Cette exigence de publication permet ainsi de déceler d'éventuels conflits d'intérêts.

Débats : 1) le 23.3.01 (art. 522-1) ; 2) le 21.12.01 (art. 104).

Art. 100 **Immunité**

Cette disposition rappelle le principe de l'immunité qui implique que, tout comme actuellement, les membres du Grand Conseil ne pourront, en principe, pas être poursuivis pénalement ou civilement pour les propos tenus pendant les séances du Grand Conseil ou des commissions. L'immunité peut toutefois être levée aux conditions fixées par la loi.

Débats : 1) le 23.3.01 (art. 522-2) ; 2) le 21.12.01 (art. 105) ; 3) le 12.4.02.

Art. 101 **Droits des députés**

Le premier alinéa de cette disposition consacre les différents droits à disposition des députés, des groupes et des commissions. La loi fixera le contenu exact et les modalités de ces droits. Les groupes politiques ainsi que les commissions se voient octroyer les mêmes droits qu'une députée ou un député (al. 1).

Afin de pouvoir assumer efficacement leur fonction, les membres du Grand Conseil doivent pouvoir bénéficier d'un droit particulier d'obtenir des renseignements et de consulter des documents qui va au-delà du droit d'accès aux documents officiels garanti par l'art. 17 al. 2 lit. c (al. 2).

Débats : 1) le 23.3.01 (art. 522-42) ; 2) le 21.12.01 (art. 106) ; 3) le 12.4.02.

Art. 102 **Rétribution des députés**

Cette disposition ne fait que fixer le principe d'une rémunération des membres du Grand Conseil pour l'exercice de leur mandat. Elle ne précise pas la nature de cette rémunération.

Débats : 1) le 23.3.01 (art. 522-5) ; 2) le 21.12.01 (art. 107) ; 3) le 12.4.02.

D Compétences

Art. 103 **Législation, concordats et traités internationaux**

Seul le Grand Conseil a la compétence d'édicter des lois (textes normatifs contenant des règles de droit générales et abstraites) et des décrets (décisions concrètes d'une certaine importance).

Le Grand Conseil a le pouvoir d'engager l'Etat vis-à-vis de l'extérieur, notamment d'un autre canton ou d'une collectivité étrangère. Il doit dès lors approuver les concordats et traités internationaux, sous réserve de ceux qui sont mentionnés à l'art. 121 qui relèvent de la seule compétence du Conseil d'Etat (al. 2).

Débats : 1) le 23.3.01 (art. 524-1) ; 2) le 21.12.01 (art. 108).

Art. 104 **Programme de législature et planification**

Cette disposition doit être mise en rapport avec l'art. 119 qui traite en détail du programme de législature. La compétence du Grand Conseil en cette matière est restreinte. Il ne peut en effet pas amender le programme présenté par le Conseil d'Etat et ne fait qu'en prendre acte (al. 1).

L'adoption des plans importants pour le Canton concernant l'aménagement du territoire ou des secteurs importants (planification hospitalière par exemple) est également réservée au Grand Conseil (al. 2).

Débats : 1) les 23.3 et 8.6.01 (art. 524-4) ; 2) le 11.01.02 (art. 109).



Art. 105 **Finances**

Les différents alinéas de cet article précisent les actes du Grand Conseil en matière financière.

Le Grand Conseil doit être informé de la situation financière de l'Etat. Le Conseil d'Etat lui présente à ce titre la planification financière et le rapport sur l'endettement.

L'innovation, ici, résulte de l'obligation pour le Conseil d'Etat de présenter sa planification financière à moyen terme et surtout le rapport sur l'endettement au moment où il demande aux députés de voter le budget, la quotité de l'impôt cantonal et la limite de nouveaux emprunts, de manière que ceux-ci aient une vue synthétique et complète de la situation financière de l'Etat.

Le Grand Conseil exerce également un certain nombre d'autres compétences financières qui sont énumérées à l'al. 2.

Enfin, les comptes de l'Etat sont naturellement soumis à l'approbation du Grand Conseil (al. 3).

Débats : 1) le 23.3.01 (art. 524-5) ; 2) le 21.12.01 (art. 110) ; 3) le 12.4.02.

Art. 106 **Elections**

Cette disposition énumère les organes élus par le Grand Conseil (al. 1).

L'élection des juges du Tribunal cantonal et des membres de la Cour des comptes a lieu après un examen des candidatures par une commission de présentation (art. 131 et 166). Cette commission est la même pour les deux élections. Il appartient au Grand Conseil de la désigner (al. 2).

Débats : 1) le 4.5.01 (art. 524-6) ; 2) le 21.12.01 (art. 111).

Art. 107 **Haute surveillance**

Le Grand Conseil se prononce sur la gestion du Conseil d'Etat et du Tribunal cantonal. Il exerce aussi la haute surveillance sur la manière dont l'Etat gère les autres organismes chargés de tâches publiques.

Débats : 1) le 30.3.01 (art. 524-7) ; 2) le 21.12.01 (art. 112).

Art. 108 **Participations**

L'Etat peut participer de différentes manières à des personnes morales. La décision d'investir des fonds d'une certaine importance dans le capital d'une personne morale appartient au Grand Conseil.

Débats : 1) le 30.3.01 (art. 524-8) ; 2) le 11.1.02 (art. 113) ; 3) le 12.4.02

Art. 109 **Autres compétences**

Cette disposition rappelle les compétences particulières du Grand Conseil. Il lui revient notamment d'accorder la grâce et l'amnistie ainsi que d'exercer le droit d'initiative accordé aux cantons par l'art. 160 al. 1 CstF (al. 1 et 2).

Enfin, le Grand Conseil peut également entretenir des liens avec les autres parlements (al. 3).

Débats : 1) le 30.3.01 (art. 524-9) ; 2) le 11.1.02 (art. 114).

Art. 110 **Forme des actes**

Les actes du Grand Conseil revêtent en principe soit la forme de la loi soit celle d'un décret. La loi et le décret sont en principe sujets au référendum facultatif.

Lorsque le Grand Conseil prend de simples décisions de procédure ou de caractère interne, elles ne prennent pas la forme d'un décret et échappent de ce fait au référendum.

Enfin, lorsqu'il exprime une opinion, le parlement utilise la forme de la résolution, qui n'est pas non plus assujettie au référendum (al. 2).

Débats : 1) le 23.3.01 (art. 524-3) ; 2) le 25.1.02 (art. 115).

Art. 111 **Initiative, proposition et élaboration des actes**

La possibilité de présenter une proposition au Grand Conseil est offerte non seulement à l'autorité exécutive et aux membres individuels du Grand Conseil mais également aux groupes et aux commissions.

Les actes soumis au Grand Conseil peuvent, comme précédemment, lui être proposés par le Conseil d'Etat. Ils peuvent aussi dorénavant être élaborés par le Grand Conseil lui-même (al. 2).

Le droit de participer à la discussion devant le Grand Conseil et de soumettre des amendements appartient bien entendu aux députés eux-mêmes mais encore aux membres du Conseil d'Etat (al. 3).

Débats : 1) le 23.3.01 (art. 524-2) ; 2) le 11.1.02 (art. 116) ; 3) le 12.4.02.

Chapitre 3 **Conseil d'Etat**

L'autorité exécutive du canton demeure une autorité collégiale composée de sept personnes élues au suffrage universel direct.

La durée de la législature est augmentée de quatre à cinq ans pour donner une meilleure continuité à l'action gouvernementale.



Nouvelle Constitution vaudoise

En outre, la présidente ou le président du Conseil d'Etat, élu par ses pairs, reste en fonction pour toute la durée de la législature.

Enfin, le gouvernement élabore un programme qui doit guider son action tout au long de la législature.

A Principe

Art. 112

Cette disposition pose le principe de la fonction du Conseil d'Etat et de sa direction de l'administration.

Débats : 1) le 30.3.01 (art. 53-1) ; 2) le 11.1.02 (art. 117).

B Composition

Art. 113

Composition, durée de la charge

Comme jusqu'à présent, le Conseil d'Etat comprend sept membres. La durée de la législature est augmentée à cinq ans et correspond donc à la durée du mandat des membres du Grand Conseil (art. 92).

L'al. 2 prévoit la procédure à suivre si un siège devient vacant, par exemple en raison d'une démission ou d'un décès.

Débats : 1) le 30.3.01 (art. 53-2) ; 2) le 11.1.02 (art. 118) ; 3) le 12.4.02.

Art. 114

Mode d'élection

L'élection des membres du gouvernement se fait au suffrage universel direct. Le premier tour de l'élection a lieu le même jour que l'élection des membres du Grand Conseil (al. 1).

Le système de scrutin majoritaire à deux tours est applicable (al. 2). S'il est nécessaire, le deuxième tour de l'élection des membres du Conseil d'Etat a lieu après l'élection des membres du Grand Conseil.

Débats : 1) le 30.3.01 (art. 53-3) ; 2) le 11.1.02 (art. 119) ; 3) le 12.4.02.

Art. 115

Présidence

Une fois élu, le Conseil d'Etat choisit parmi ses membres une présidente ou un président. Il présidera le gouvernement pendant toute la durée de la législature afin d'améliorer la cohésion du collège.

Débats : 1) le 30.3.01 (art. 53-3) ; 2) le 11.1.02 (art. 120) ; 3) le 19.4.02.

C Organisation

Art. 116

Collégialité et autonomie

Conformément au modèle usuel en Suisse, et contrairement à d'autres régimes, le pouvoir exécutif est confié à un collège, le Conseil d'Etat. Celui-ci agit en tant que tel, tant qu'il ne délègue pas certaines parcelles de ce pouvoir à ses membres. Il porte d'ailleurs aussi une responsabilité collective pour les décisions prises, même pour celles qui n'ont pas fait l'unanimité (al. 1).

Le Conseil d'Etat bénéficie d'une grande autonomie dans la répartition de ses charges, l'organisation de ses tâches et la conduite de l'administration (al. 2).

Débats : 1) le 30.3.01 (art. 53-4) ; 2) le 11.1.02 (art. 121).

Art. 117

Système départemental et direction de l'administration

L'administration cantonale est divisée en sept départements qui sont présidés par un membre du Conseil d'Etat (al. 1).

La présidente ou le président du Conseil d'Etat dirige l'administration générale (services transversaux) ; il lui appartient également d'assurer des tâches de coordination entre les départements (al. 2).

Débats : 1) le 30.3.01 (art. 53-43) ; 2) le 11.1.02 (art. 122) ; 3) le 19.4.02.

Art. 118

Conférence des affaires fédérales

Les membres du Conseil d'Etat ne peuvent pas siéger aux Chambres fédérales. Il est toutefois important que l'Etat soit en contact avec les membres vaudois du Conseil national et du Conseil des Etats. Il ne s'agit en aucun cas de donner des instructions aux membres vaudois des Chambres fédérales mais seulement d'échanger des informations sur les affaires fédérales. La loi devra préciser l'organisation et le rôle de cette conférence sans pouvoir décisionnel.

Débats : 2) le 11.1.02 (art. 122 bis) ; 3) le 12.4.02.

D Compétences

Art. 119

Programme de législature

L'action de l'Etat doit être rendue plus compréhensible et lisible. L'autorité exécutive a la responsabilité de fixer les objectifs à atteindre ainsi que les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. Le Conseil d'Etat doit également se fixer des repères chronologiques (al. 1). Le Grand Conseil doit prendre connaissance de ce programme mais il ne peut pas l'amender (cf. art. 104 al. 1).



Le Conseil d'Etat doit mettre en œuvre son programme. Dans leur action gouvernementale, les membres du Conseil d'Etat doivent collaborer pour réaliser les objectifs qu'ils se sont fixés (al. 2).

En cinq ans, les circonstances peuvent se modifier. Le Conseil d'Etat a donc la possibilité de modifier son programme, en présentant au Grand Conseil de nouveaux objectifs ou de nouveaux moyens (al. 3).

Afin d'assurer le suivi de la réalisation du programme, le Conseil d'Etat adresse au législateur un rapport annuel sur l'exécution de son programme (al. 4).

Débats : 1) le 30.3.01 (art. 53-5) ; 2) le 11.1.02 (art. 123) ; 3) le 12.4.02.

Art. 120 **Compétences en matière législative**

En matière législative, le rôle du Conseil d'Etat est avant tout de faire des propositions et d'analyser les propositions faites par le peuple ou par les membres du Grand Conseil (al. 1).

Le pouvoir réglementaire du Conseil d'Etat doit en principe reposer sur une délégation expresse. Le Conseil d'Etat a toutefois un pouvoir réglementaire général s'agissant de l'exécution des actes du Grand Conseil (al. 2).

Débats : 1) le 6.4.01 (art. 53-6) ; 2) le 11.1.02 (art. 124 et 5) ; 3) le 19.4.02.

Art. 121 **Relations extérieures**

Vis-à-vis de l'extérieur, le Conseil d'Etat représente le Canton (al. 1).

Le Conseil d'Etat est compétent pour mener les discussions en vue de la conclusion de traités internationaux et de concordats. Il ne peut cependant les conclure seul que dans la mesure prévue à l'al. 2 de cette disposition, en vertu d'une délégation des compétences du Grand Conseil (cf. art. 103 al. 2).

Les accords qui ne concernent que des questions purement administratives peuvent être conclus par le Conseil d'Etat de sa propre autorité (al. 3).

Débats : 1) le 6.4.01 (art. 53-10) ; 2) le 11.1.02 (art. 124 et 5) ; 3) le 19.4.02.

Art. 122 **Finances**

Le Conseil d'Etat doit élaborer le projet de budget et présenter les comptes. L'adoption de ces deux actes relève du Grand Conseil (cf. art. 105).

Pour le surplus, le Conseil d'Etat décide en principe librement de l'affectation des fonds, dans le cadre du budget. Il peut décider d'acquisitions ou d'aliénations du domaine public dans la mesure où la loi lui en donne la compétence (al. 2). Il faudra également tenir

compte de la compétence du Grand Conseil en matière de participations (art. 108).

Débats : 2) les 11 et 25.1.02 (art. 126 bis).

Art. 123 **Compétences administratives**

Cette disposition rappelle un rôle essentiel de l'autorité exécutive.

Débats : 1) le 6.4.01 (art. 53-9) ; 2) le 11.1.02 (art. 127) ; 3) le 19.4.02.

Art. 124 **Sécurité et ordre publics**

La première responsabilité de la sécurité et de l'ordre public appartient à l'exécutif cantonal. Toutefois, l'art. 139 lit. e accorde une certaine autonomie aux communes en matière d'ordre public.

Débats : 1) le 13.10.00 (art. 53-12) ; 2) le 11.1.02 (art. 127).

Art. 125 **Clause générale de police et situations extraordinaires**

L'action de l'Etat doit être fondée sur des normes légales prévoyant le principe et les modalités de cette action. Cependant, des circonstances exceptionnelles peuvent demander une action d'urgence qui n'est pas prévue par une norme. Il peut s'agir soit de parer à de graves menaces pour l'ordre public, soit de réagir à des circonstances exceptionnelles (par exemple, une catastrophe naturelle). Cet article permet au Conseil d'Etat de prendre les mesures qui s'imposent dans ces situations (al. 1).

Toutefois, toutes les mesures prises sans base légale par le Conseil d'Etat doivent ensuite être ratifiées par le Grand Conseil (al. 2).

Débats : 1) le 13.10.00 (art. 53-12bis) ; 2) le 11.1.02 (art. 130).

Chapitre 4 **Tribunaux**

Ce chapitre traite d'une part des principes généraux applicables aux autorités judiciaires cantonales et d'autre part principalement de l'autorité judiciaire supérieure qu'est le Tribunal cantonal.

On a renoncé à une énumération exhaustive des autorités judiciaires du canton. L'organisation judiciaire est pour l'essentiel renvoyée à la loi. L'existence du jury en matière criminelle ne figure plus dans la Constitution.

Le Tribunal cantonal compte en son sein plusieurs sections dont la Cour de droit administratif et public, qui est chargée de contrôler les décisions de l'administration. Cette nouvelle organisation entraîne la disparition du Tribunal administratif en tant qu'autorité judiciaire indépendante.



Nouvelle Constitution vaudoise

Enfin, le Tribunal cantonal, par l'intermédiaire de l'une de ses sections, se voit également confier la mission de contrôler la constitutionnalité des actes normatifs cantonaux et communaux. L'autorité judiciaire se voit ainsi confier le soin de contrôler la conformité des décisions du pouvoir législatif avec les normes de droit supérieur (droit international, droit fédéral, Constitution cantonale).

A Principes généraux

Art. 126

Indépendance et impartialité

L'indépendance des tribunaux est un principe fondamental découlant de la séparation des pouvoirs (al. 1).

Les personnes qui exercent le pouvoir judiciaire doivent être à l'abri de toute influence extérieure et de toute forme de préjugé (al. 2).

Les membres des autorités judiciaires ne doivent pas exercer une autre activité qui soit de nature à gêner leur indépendance ou leur impartialité (al. 3). Cette règle paraît évidente pour les magistrats professionnels qui exercent leur fonction à plein temps. Elle est plus délicate pour les juges laïcs. L'Assemblée n'a pas voulu remettre en cause la participation de juges non professionnels à l'administration de la justice. Mais ils doivent également offrir les garanties d'indépendance nécessaires. Le fonctionnement particulier des tribunaux paritaires – où les juges assesseurs sont précisément désignés pour représenter la sensibilité des groupes auxquels appartiennent les parties au litige – est réservé.

Débats : 1) le 27.4.01 (art. 511-1) ; 2) les 18 et 25.1.02 (art. 132) ; 3) le 19.4.02.

Art. 127

Organisation judiciaire, interdiction des tribunaux d'exception

Toute l'organisation judiciaire est renvoyée à la loi (al. 1).

L'interdiction exprimée à l'al. 2 des tribunaux d'exception implique qu'aucun tribunal ne peut être instauré en dehors des juridictions ordinaires – par exemple pour traiter un cas particulier. En revanche, cette disposition ne limite pas la création de tribunaux spécialisés (p. ex. tribunal des baux, tribunal des prud'hommes, tribunal économique, tribunaux arbitraux).

Débats : 1) le 19.1.01 (art. 511-2) ; 2) le 18.1.02 (art. 133).

Art. 128

Célérité et qualité de la justice

Cette disposition donne mandat au Grand Conseil d'allouer au pouvoir judiciaire un budget lui permettant de fonctionner de manière rapide et de rendre des jugements de qualité.

Débats : 1) le 27.4.01 (art. 511-4) ; 2) le 18.1.02 (art. 134).

Art. 129

Double instance

Cette disposition constitue une garantie de procédure particulière. Toute décision judiciaire en matière civile et pénale doit pouvoir faire l'objet d'un nouvel examen au niveau cantonal (al. 1). Si un recours au Tribunal fédéral est ouvert, il y aura trois instances. Toutefois, il convient de réserver les cas où le droit fédéral prévoit expressément l'existence d'une instance cantonale unique, comme en matière de propriété intellectuelle.

En outre, l'organisation des tribunaux doit être conçue de manière à ce que le fond d'un litige ne soit pas soumis à plus de deux instances cantonales. Si la garantie de la double instance vise à assurer au justiciable la possibilité de faire contrôler une décision, la multiplication des instances ralentit l'administration de la justice et conduit à l'insécurité juridique.

Débats : 1) le 27.4.01 (art. 511-6) ; 2) le 18.1.02 (art. 135).

B Tribunal cantonal

Art. 130

Principe

Le Tribunal cantonal est la seule autorité judiciaire expressément mentionnée dans la Constitution, ce qui lui confère déjà son rang hiérarchique particulier.

Débats : 1) le 27.4.01 (art. 513-0) ; 2) le 18.1.02 (art. 137).

Art. 131

Composition, élection des juges

Au début de chaque législature, le Grand Conseil élit les juges et les juges suppléants dont le nombre est fixé par la loi (al. 1).

La commission de présentation est chargée d'examiner les candidatures des juges et des juges suppléants, en particulier d'évaluer leurs compétences, leur expérience et leur formation. Elle se compose de membres du Grand Conseil et d'experts indépendants (al. 2). On pense en particulier à des professeurs d'université, des avocats, des magistrats (juges fédéraux par exemple). La commission de présentation fonctionne également en cas de réélection des magistrats.

Le choix du Tribunal cantonal doit se fonder en premier lieu sur les critères professionnels que sont la



formation juridique et l'expérience des candidats. L'organe électif doit également veiller à ce que les différentes sensibilités politiques soient équitablement représentées au Tribunal cantonal (al. 3).

La Cour de droit administratif et public constitue une section particulière du Tribunal cantonal. Des juges assesseurs particuliers sont amenés à fonctionner exclusivement au sein de cette Cour, en raison de leurs connaissances spécifiques. Au vu de leur statut particulier, ils seront nommés par le Tribunal cantonal, comme les autres magistrats de l'ordre judiciaire (al. 4 ; cf. art. 133 al. 2 let. b).

Débats : 1) le 27.4.01 (art. 513-1) ; 2) le 18.1.02 (art. 138) ; 3) le 19.4.02

Art. 132 **Organisation et autonomie**

Sous réserve de l'existence de la Cour constitutionnelle et de celle de la Cour de droit administratif et public qui relèvent de la Constitution, le Tribunal cantonal s'organise librement.

L'article préserve l'autonomie du Tribunal cantonal sur le plan de son organisation, dans le cadre du budget qui lui est alloué par le Grand Conseil et qu'il exploite séparément. Le budget de l'ordre judiciaire fait partie intégrante du budget général de l'Etat. La Constituante a voulu expressément exclure que le Tribunal cantonal doive défendre lui-même son budget, comme sa gestion et ses comptes d'ailleurs, devant le Grand Conseil.

Débats : 1) le 27.4.01 (art. 513-2) ; 2) le 18.1.02 (art. 139) ; 3) le 19.4.02

Art. 133 **Compétences**

L'article décrit les compétences ordinaires du Tribunal cantonal en qualité d'autorité judiciaire (al. 1) et administrative (al. 2).

Le Tribunal cantonal est en principe une autorité de deuxième instance ; il n'est qu'exceptionnellement une autorité de première instance. Il appartient toutefois à la loi de définir les causes qu'elle place dans la compétence de l'autorité judiciaire supérieure.

Le Tribunal cantonal préserve sa fonction administrative de direction des tribunaux inférieurs (al. 2 lit. a) et il conserve également sa compétence de nommer les membres des autres tribunaux (al. 2 lit. b), solution qui semble être la mieux à même de renforcer l'indépendance des juges.

Débats : 1) le 27.4.01 (art. 513-3) ; 2) le 18.1.02 (art. 140) ; 3) le 19.4.02

Art. 134 **Opinions dissidentes**

L'article donne la possibilité d'exprimer des avis minoritaires dans les arrêts ou jugements du Tribunal cantonal. Il est utile pour le justiciable de connaître le nombre de juges qui se sont opposés à une décision ainsi que leur argumentation en vue d'un éventuel recours au Tribunal fédéral. Cette possibilité pour des juges de présenter la position minoritaire pourrait contribuer à la sécurité et à l'évolution du droit.

Débats : 1) le 27.4.01 (art. 511-7) ; 2) le 18.1.02 (art. 136) ; 3) le 19.4.02

Art. 135 **Haute surveillance**

Cette disposition rappelle que le Grand Conseil a un devoir général de surveillance du fonctionnement des organes de l'Etat, y compris du fonctionnement du pouvoir judiciaire. La surveillance du Grand Conseil ne concerne évidemment pas le contenu des jugements.

Débats : 1) le 27.4.01 (art. 512-0) ; 2) le 18.1.02 (art. 142) ; 3) le 19.4.02



C Cour constitutionnelle

Art. 136

La Cour constitutionnelle est composée de juges du Tribunal cantonal. La loi définira le nombre de ces juges (al. 1).

Ses compétences sont de trois ordres.

En premier lieu, elle contrôle sur requête la conformité des normes cantonales au droit supérieur (al. 2 lit. a). Il s'agit d'un contrôle abstrait, à savoir un examen portant sur une norme en tant que telle. Dans ce cadre, la Cour constitutionnelle a pour mission d'assurer la cohérence de l'ordre juridique en veillant à ce que toute norme respecte le droit supérieur, en particulier la Constitution. Si la disposition définit le délai dans lequel la Cour doit être saisie, elle ne précise cependant pas qui peut saisir la Cour. Cette question est renvoyée à la loi.

Deuxièmement, la Cour constitutionnelle est l'autorité compétente pour trancher en dernière instance tous les

litiges relatifs à l'exercice des droits politiques. Sont en particulier visées les questions relatives au vote et aux résultats des votations et élections. Les décisions du Grand Conseil sur la validité des initiatives populaires peuvent également faire l'objet d'un recours à la Cour constitutionnelle (cf. art. 80 al. 2). La loi devra définir également la qualité pour recourir.

Enfin, la Cour constitutionnelle sera amenée à trancher les conflits de compétence entre autorités, soit lorsque deux autorités veulent se saisir de la même question, soit lorsque aucune autorité ne s'estime compétente (al. 3).

Vu leur importance pour la vie juridique et politique du Canton, toutes les décisions de la Cour font l'objet d'une publication, ce qui implique que ces décisions soient non seulement accessibles mais rendues publiques (al. 3).

Débats : 1) le 27.4.01 (art. 512-1, 2 et 6) ; 2) le 18.1.02 (art. 143, 144 et 145) ; 3) le 19.4.02



Titre VI

Communes et districts

Le titre VI « Communes et districts » définit le fonctionnement et les attributions des communes et des districts.

A ces articles, il faut adjoindre les principes généraux (art. 6 et 7), les tâches attribuées spécifiquement aux communes (voir titre III) ainsi que les articles sur le régime des finances (titre VII) pour obtenir un panorama complet des dispositions applicables aux communes.

Chapitre 1 Communes

A. Dispositions générales

Art. 137 Définition et garanties

Cette disposition définit de manière classique les communes (al. 1).

L'al. 2 a pour but d'éviter des atteintes sans base constitutionnelle à l'existence et au territoire des communes.

Débats : 1) le 22.9.00 (art. 6.1.1) ; 2) le 25.1.02 (art. 154).

Art. 138 Tâches

L'al. 1 laisse la possibilité aux communes d'exercer des tâches qui ne leur sont pas directement attribuées. La fin de la première phrase rappelle que la plupart des tâches des communes leur sont confiées par la législation et la Constitution vaudoises. Cette disposition définit d'autre part les buts principaux des communes (al. 1).

En outre, pour assurer que les tâches de proximité soient assumées à l'échelon le plus proche de la population, cet article pose le principe de la délégation de certaines tâches de l'Etat aux communes en se basant sur le critère de l'efficacité (al. 2). L'Etat doit confier aux communes les tâches qu'elles sont mieux à même d'exécuter, en tenant compte de leur capacité générale à les assumer ; les communes doivent disposer des moyens nécessaires pour remplir ces tâches.

Débats : 1) le 22.9.00 (art. 6.1.3) ; 2) le 25.1.02 (art. 155) ; 3) le 19.4.02.

Art. 139 Autonomie communale

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une commune bénéficie de la protection de son autonomie

dans les domaines où le droit cantonal lui confère une liberté de décision appréciable.

L'article énumère les domaines où les communes vaudoises ont cette liberté de décision.

Dans les domaines énumérés de manière non exhaustive dans cette disposition, les communes peuvent faire valoir une violation de leur autonomie si elles considèrent que celle-ci n'est pas respectée. Comme il s'agit d'une énumération exemplative et non exhaustive, le législateur peut étendre à d'autres domaines cette autonomie.

L'Assemblée constituante a estimé que les domaines énumérés aux lettres a à f étaient des matières où l'autonomie communale se justifiait.

Il s'agit d'abord de ce qui touche aux biens communaux (let. a) ainsi que l'administration communale, c'est-à-dire la manière d'exécuter les tâches (let. b).

En outre, les communes jouissent également d'autonomie dans le pouvoir de prélever des impôts et de disposer du produit de ceux-ci (let. c).

En matière d'aménagement du territoire (lit. d), l'autonomie se limite au niveau local. En effet, l'aménagement du territoire forme un tout qui se fait aux trois niveaux communal, cantonal et fédéral

Les communes disposent également d'autonomie pour assurer l'« ordre public » (let. e). Cette notion recouvre notamment la sécurité publique et la prévention. Les communes disposent ainsi d'autonomie pour assurer les tâches de police.

Enfin, les communes peuvent de manière autonome avoir des relations avec des autres communes (let. f).

Si la commune cède un domaine de compétence où elle jouit d'autonomie à une fédération de communes (art. 156 al. 3), il paraîtrait alors logique que la fédération puisse dès lors invoquer cette autonomie.

Débats : 1) le 22.9.00 (art. 6.1.4) ; 2) les 25.1.02 et 15.2.02 (art. 156).

Art. 140 Surveillance de l'Etat

L'Etat cantonal doit assurer le contrôle de la légalité des décisions prises au niveau communal et des activités des autorités communales. Cette disposition limite la surveillance de l'Etat à un contrôle de la légalité et exclut un contrôle fondé sur des motifs d'opportunité. Il appartiendra au législateur de préciser dans les différentes lois les points sur lesquels il entend que s'exerce la surveillance des communes.

Débats : 1) le 22.9.00 (art. 6.1.5) ; 2) le 25.1.02 (art. 157)



Nouvelle Constitution vaudoise

B. Organisation politique

a) Généralités

Art. 141 Autorités

Les institutions communales actuelles sont maintenues, soit d'une part le conseil communal ou général (pour les petites communes) et, d'autre part, la municipalité (al. 1).

La loi fixe les conditions (par exemple le nombre d'habitants) auxquelles l'autorité délibérante de la commune est un conseil communal élu au suffrage universel et non un conseil général où tous les citoyens peuvent siéger.

Débats : 1) les 6 et 27.4.01 (art. 6.1.6 et 6.1.7) ; 2) 1.2.02 (art. 158 et 161).

Art. 142 Droits politiques

Les Suissesses et les Suisses majeurs domiciliés dans la commune sont titulaires des droits politiques au niveau communal.

La nationalité suisse n'est toutefois pas une condition absolue de l'exercice des droits politiques au niveau communal. En effet, le cercle des bénéficiaires des droits politiques au niveau communal est étendu à certaines personnes de nationalité étrangère. Pour pouvoir exercer des droits politiques, ces personnes doivent bien entendu être domiciliées dans la commune. En outre, elles doivent résider en Suisse au bénéfice d'une autorisation accordée en vertu du droit fédéral depuis dix ans au moins et être domiciliées dans le Canton depuis trois ans au moins. Le corps électoral communal est par conséquent plus étendu que le corps électoral cantonal.

Les titulaires des droits politiques en matière communale peuvent exercer les droits mentionnés à l'al. 2, soit non seulement élire et voter, mais également être élus, ainsi que signer les demandes d'initiative et, cas échéant, de référendum.

Les modalités d'exercice des droits politiques sont renvoyées à la loi.

Les règles sur la procédure de réintégration d'un interdit dans le corps électoral et sur le décompte des bulletins blancs dans les élections au système majoritaire sont également applicables en matière communale (al. 3).

Débats : 1) le 2.3.01 (art. 4.2.1) ; 2) le 1.2.02 (art. 159) ; 3) 19.4.02.

Art. 143 Incompatibilités

Cette disposition définit les incompatibilités liées aux mandats communaux. Un élu ne peut être à la fois membre du corps délibérant et exécutif d'une

commune. Cette règle vaut pour toutes les communes, y compris celles où le conseil général est l'autorité délibérante (al. 1). Pour cette dernière assemblée, la Constituante a entendu délibérément privilégier le principe de la séparation des pouvoirs sur celui qui voudrait que les municipaux ne soient pas privés de leur voix délibérative sur le plan communal (absence de référendum dans les communes à conseil général).

Afin d'éviter tout risque de conflit d'intérêts, les employés supérieurs de l'administration communale ne peuvent pas siéger au conseil communal de la commune qui les emploie (al. 2).

Le cumul des mandats d'un conseiller municipal ou communal aux Chambres fédérales ou au Grand Conseil peut être limité dans le cadre d'un règlement communal (al. 3). Vu la différence de situations de commune à commune (taille des communes, nombre de municipaux, importance de la charge et de la rémunération, etc.), la Constituante a voulu laisser la possibilité aux règlements communaux de limiter le cumul des différents mandats.

Débats : 1) les 6.4.01 et 4.5.01 (art. 4.1.1.2) ; 2) le 1.2.02 (art. 160) ; 3) le 19.4.02.

b) Conseil communal ou conseil général

Art. 144 Composition et organisation du conseil communal

S'agissant du conseil communal, qui doit être élu par le peuple, la durée de la législature est fixée à cinq ans, soit la même durée que la législature cantonale (cf. art. 92). L'élection du conseil communal a en principe lieu au scrutin proportionnel. Seules les listes ayant obtenu 5% des voix participent à la répartition des sièges (renvoi à l'art. 93 al. 4). Toutefois, les communes qui le souhaitent peuvent prévoir le scrutin majoritaire dans un règlement communal soumis au référendum.

Débats : 1) le 27.4.01 (art. 6.1.10 bis) ; 2) le 1.2.02 (art. 162) ; 3) le 19.4.02.

Art. 145 Composition du conseil général

Cette disposition précise la composition du conseil général qui est ouvert à l'ensemble des titulaires des droits politiques en matière communale définis à l'art. 142 al. 1. Les membres de la municipalité ne peuvent pas en faire partie (cf. art. 143 al. 1).

Débats : 1) le 27.4.01 (art. 6.1.10 bis) ; 2) le 1.2.02 (art. 163).

Art. 146 Compétences

Cette disposition énumère les compétences exclusives de l'autorité délibérante (al. 1).



Le législateur peut compléter cette liste (al. 2).

L'al. 3 donne à la motion adoptée par la majorité du conseil communal ou général un caractère contraignant pour la municipalité. La Constituante n'a pas voulu introduire de sanction juridique au non-respect du délai. Il appartiendra au législateur de le faire éventuellement.

Débats : 1) le 6.4.01 (art. 6.1.9) ; 2) le 1.2.02 (art. 164) ; 3) le 19.4.02.

Art. 147 **Référendum et initiative populaires**

Cette disposition prévoit, d'une part, un droit de référendum sur les actes du conseil communal et consacre, d'autre part, le principe général d'un droit d'initiative en matière communale, soit la possibilité pour une fraction du corps électoral communal de soumettre une proposition au vote populaire.

Il appartient au législateur de régler l'exercice de ces droits, en particulier le nombre de signatures nécessaires. La loi devra également déterminer les limites quant à l'objet de ces droits d'initiative et de référendum.

Débats : 1) le 27.4.01 (art. 6.1.10) ; 2) le 1.2.02 (art. 165).

c) Municipalité

Art. 148 **Composition et durée de la législature**

La municipalité se compose de trois membres au minimum dont une syndique ou un syndic. Aucun nombre maximum n'est fixé. La durée de législature est fixée, comme pour l'autorité délibérante, à cinq ans (art. 144).

Débats : 1) le 6.4.01 (art. 54-2) ; 2) le 1.2.02 (art. 166).

Art. 149 **Election et révocation**

La municipalité est élue au suffrage universel direct selon le système majoritaire à deux tours (al. 1).

Le syndic est élu ultérieurement par le corps électoral ; il est choisi parmi les membres de la municipalité. S'il n'y a qu'un seul candidat à cette fonction, l'élection peut être tacite (al. 2).

En outre, il est donné mandat au législateur de prévoir une procédure permettant la révocation des membres de la municipalité (al. 3).

Débats : 1) le 6.4.01 (art. 54-3 et 4.1.1.3) ; 2) le 1.2.02 (art. 167) ; 3) le 19.4.02.

Art. 150 **Organisation**

L'al. 1 précise la nature de la municipalité. La municipalité est libre de se doter de l'organisation interne de son choix.

La municipalité a une compétence générale qui n'est limitée que par les compétences dévolues au conseil communal ou général (al. 2).

L'al. 3 précise la fonction particulière de la syndique ou du syndic au sein de la municipalité, soit de présider le collège et d'assumer un rôle de coordination. En outre, la syndique ou le syndic dirige l'administration communale. La loi peut leur confier d'autres tâches.

Débats : 1) le 6.4.01 (art. 54-4 et 6.1.9) ; 2) le 1.2.02 (art. 169 et 171) ; 3) le 19.4.02.

C. Fusion de communes

Art. 151 **Principes**

Les fusions de communes doivent être encouragées et favorisées par l'Etat (al. 1). Il s'agit d'inciter et de faciliter ces fusions, pour permettre des regroupements, ce qui devrait amener à un nombre moins élevé de communes. Pour favoriser ces fusions, l'Etat pourra mettre par exemple à disposition un catalogue indicatif des possibilités de fusion.

Des mesures incitatives à la fusion doivent être prévues. Celles-ci peuvent être notamment d'ordre financier (al. 2). Ces incitations financières peuvent être de type différent (versements de l'Etat, incitations fiscales, etc.). L'Assemblée désire cependant qu'un système de prime soit mis en place pour une durée de dix ans dès l'entrée en vigueur de la loi révisée afin de favoriser le processus de fusion (cf. disposition transitoire 179 ch. 4).

La procédure de fusion doit être simple. Elle doit aussi être gratuite, aucune taxe ou aucun émolument ne devant être prélevé par l'Etat (al. 3). Les mesures financières prévues à l'al. 2 peuvent entraîner une gratuité totale du processus, notamment en ce qui concerne les frais induits.

La fusion nécessite l'accord des corps électoraux de chacune des communes concernées (al. 4). Elles devront se prononcer simultanément. L'existence des communes ne peut être remise en cause sans la volonté de la majorité du corps électoral. Cet alinéa institue un référendum obligatoire en matière communale.

Débats : 1) le 22.9.00 (art. 6.1.11 et 6.1.12) ; 2) le 1.2.02 (art. 172 et 173) ; 3) le 19.4.02.



Nouvelle Constitution vaudoise

Art. 152

Droit d'initiative et procédure

Cette disposition institue un cas particulier d'initiative en matière communale.

L'initiative appartient non seulement à une fraction du corps électoral, mais également à l'exécutif ou au législatif de la commune. Une fusion peut d'autre part être initiée par les fédérations de communes, les agglomérations (art. 153) ou l'Etat (art. 154).

L'initiative peut avoir pour objet le principe d'une fusion avec d'autres communes ou la modification du territoire communal. Les corps électoraux de toutes les communes concernées devront bien entendu approuver finalement la fusion pour qu'elle se réalise (art. 151 al. 4).

Les modalités de ce droit d'initiative seront réglées par le législateur.

Débats : 1) le 29.9.00 (art. 6.1.13) ; 2) le 1.2.02 (art. 174) ; 3) le 19.4.02.

Art. 153

Fusion proposée par une fédération de communes ou une agglomération

Cette disposition permet à la fédération de communes ou à l'agglomération de proposer elles-mêmes une fusion des communes membres. Comme le veut le principe posé à l'art. 151 al. 4, les corps électoraux de chacune des communes concernées doivent se prononcer favorablement pour que la fusion puisse se réaliser. La votation doit avoir lieu le même jour dans toutes les communes de la fédération ou de l'agglomération.

Débats : 2) le 8.2.02 (art. 174 bis) ; le 19.4.02.

Art. 154

Fusion proposée par l'Etat

Cette disposition permet aux autorités cantonales, à certaines conditions, de proposer directement au corps électoral des communes concernées une fusion de communes. La fusion doit apparaître comme une mesure indispensable. En outre, le législateur doit définir précisément à quelles conditions l'Etat peut intervenir. Cette intervention directe des autorités cantonales devrait être un moyen exceptionnel. Dans cette hypothèse également, Dans cette hypothèse également, les corps électoraux de chacune des communes concernées doivent se prononcer favorablement pour que la fusion puisse se réaliser.

Débats : 1) les 22 et 29.9.00 (art. 6.1.14) ; 2) le 1.2.02 (art. 175).

Chapitre 2

Collaboration intercommunales, fédérations et agglomérations

Art. 155

Collaborations intercommunales

Cet article pose les principes de la collaboration intercommunale.

L'Etat a pour mandat de favoriser les collaborations intercommunales sous toutes leurs formes, mais en particulier en visant la formation de fédérations de communes (al. 1).

L'al. 2 autorise les communes à déléguer certaines de leurs compétences à des organisations intercommunales. Le choix de la collaboration est limité aux formes prévues par la Constitution ou la loi.

A certaines conditions précises, la loi pourra imposer la collaboration (al. 3). La collaboration ne peut être imposée qu'en fonction des critères constitutionnels précisés dans la loi et non pour des motifs d'opportunité.

La loi devra organiser les formes de collaboration intercommunale, qui ne sont que partiellement réglées par les art. 156 et 157. La loi doit également prévoir la manière dont ces organisations sont financées, la Constituante renonçant à introduire un niveau fiscal nouveau. Enfin, la loi doit veiller à ce que le contrôle démocratique puisse s'exercer efficacement lorsque des tâches communales sont déléguées à des organisations intercommunales (al. 4).

Débats : 1) les 1 et 26.9.00 + 9.2.01 (art. 6.3.1 et 6.3.2) ; 2) le 1 et 8.2.02 (art. 176) ; 3) le 19.4.02.

Art. 156

Fédérations

La fédération de communes est une forme particulière de collaboration intercommunale, qui est une forme qualifiée d'association intercommunale. La fédération est formée de communes qui sont en principe contiguës, c'est-à-dire que, sauf exception, le territoire d'une fédération ne peut être morcelé (al. 1). La fédération est une personne morale de droit public.

L'al. 2 régit l'organisation interne minimale de la fédération. Elle doit avoir une autorité législative, qui est l'émanation des conseils communaux ou généraux des communes membres de la fédération. Cette autorité délibérante déléguée élit l'autorité exécutive de la fédération.

Lorsque les communes délèguent une tâche à la fédération de communes, cette dernière peut la gérer seule. Le financement de la fédération est assuré par des contributions des communes membres. La fédération n'a pas de compétence pour percevoir elle-même des taxes ou des impôts (al. 3).



Enfin, l'al. 4 interdit aux communes d'être membre de plusieurs fédérations de communes. En revanche, les communes membres d'une fédération peuvent être membres d'autres organismes de collaboration intercommunale. Cette règle permet de conserver une certaine souplesse dans l'organisation des collaborations intercommunales.

Débats : 1) les 1 et 26.9.01 + 9.2.00 ; 2) les 1.2.02 (art. 176 bis) ; 3) le 19.4.02.

Art. 157 Agglomérations

La spécificité de l'agglomération par rapport aux autres formes de collaborations intercommunales est l'existence d'une continuité territoriale et d'une forte densité démographique.

Les communes membres d'une agglomération sont toujours contiguës. Elles doivent en outre être regroupées autour d'une ville centre (al. 1).

Si les modalités de fonctionnement de l'agglomération sont laissées à la loi, le législateur doit cependant se référer aux dispositions qui régissent les fédérations de communes (al. 2).

Débats : 1) les 22.9.00 et 9.2.01 (art. 6.4.0) ; 2) le 8.2.02 (art. 177) ; 3) le 19.4.02.

Chapitre 3 Districts

Art. 158 Définition, nombre et fonctions

Le territoire du canton est divisé en un certain nombre de districts.

Le législateur devra adopter une loi prévoyant le nombre de districts et leur délimitation géographique exacte. La disposition transitoire 179 ch. 5 donne mandat au Conseil d'Etat de soumettre au Grand Conseil dans un délai de dix ans un projet de nouveau découpage du canton en districts qui devra en réduire le nombre. La loi révisée devra impérativement prévoir un nombre de huit à douze districts.

Les districts sont des entités administratives et judiciaires. En principe, si l'Etat choisit de décentraliser l'exécution d'une tâche, il doit le faire au niveau des districts, de façon à concentrer les services de proximité au niveau du district pour éviter une trop grande multiplication des découpages. Ces divisions territoriales ne sont toutefois pas exclusives d'autres décentralisations, notamment en matière judiciaire.

Pour éviter la multiplication des découpages du canton, les districts constituent également les arrondissements électoraux (al. 3 et art. 93 al. 2), qui peuvent cependant être subdivisés en sous-arrondissements aux conditions prévues par l'art. 93 al. 2.

Débats : 1) le 29.9.00 (art. 6.2.1 et 6.2.2) ; 2) le 8.2.02 (art. 178 et 179) ; 3) le 19.4.02.

Art. 159 Préfet

Il est nécessaire de coordonner l'exécution des tâches décentralisées par l'Etat au niveau du district. Pour ce faire, le Conseil d'Etat doit nommer un préfet dans chaque district.

Les compétences du préfet sont définies dans la loi (al. 2), comme c'est d'ailleurs le cas actuellement. La Constituante n'a pas voulu empêcher le législateur de confier des tâches judiciaires au préfet.

Débats : 1) le 29.9.00 (art. 6.2.3) ; 2) le 8.2.02 (art. 180) ; 3) le 19.4.02.

Art. 160 Modifications territoriales

Cette disposition donne la possibilité à une commune de pouvoir demander à changer de district. Elle n'est applicable qu'aux communes dont le territoire borde la frontière d'un autre district.

Cette décision suppose l'organisation d'une votation communale.

Le législateur devra préciser la procédure applicable pour modifier la composition des districts.

Débats : 1) le 29.9.00 (art. 6.2.4) ; 2) le 8.2.02 (art. 181).



Titre VII

Régime des finances

En matière de finances et de fiscalité, le projet innove en premier lieu en fixant comme règle générale l'équilibre du compte de fonctionnement étant précisé que la gestion des finances doit tendre à atténuer les effets des cycles économiques. Un dispositif d'assainissement financier est par ailleurs prévu.

En deuxième lieu, une Cour des comptes indépendante des trois pouvoirs est créée. Elle a pour tâche de se prononcer sur les dépenses de l'Etat, sous l'angle de la légalité, de la régularité et de l'efficacité; par contre sa compétence ne couvre pas le contrôle de la légitimité politique des dépenses.

En troisième lieu, l'Assemblée introduit le concept de taxes d'incitation fiscalement neutres et qui doivent être intégralement affectées à un domaine bien précis, défini à l'avance.

Enfin, le principe d'une péréquation financière entre les différentes communes du Canton est établi dans la Constitution.

Chapitre 1 Principes généraux

Art. 161 Base légale

Cet article expose l'élément fondamental permettant la justification d'une dépense.

Débats : 1) le 4.5.01 (art. 2.2.1) ; 2) le 18.1.02 (art. 146).

Art. 162 Participations

Cette disposition introduit la possibilité pour l'Etat et les communes de participer à des personnes morales ou d'en créer (al. 1). Les termes « personnes morales » comprennent les associations (art. 60ss CCS), les fondations (art. 80ss CCS), ainsi que les sociétés commerciales (art. 552ss CO) ou de droit public. Compte tenu de la gestion autonome de ces établissements, la loi devra obligatoirement expliciter les mécanismes de contrôles à disposition de l'Etat.

Le deuxième alinéa garantit aux établissements d'assurance créés par l'Etat – l'Etablissement cantonal d'assurances (ECA) et les Retraites populaires – une gestion autonome, sous le contrôle de l'Etat. L'Etat n'a pas le droit d'utiliser les capitaux accumulés par ces établissements pour l'accomplissement de ses propres tâches.

Débats : 1) le 4.5.01 et 8.6.01 (art. 2.2.3) ; 2) le 18.1.02 (art. 150).

Art. 163 Gestion des finances

Par cette disposition, l'Assemblée constituante veut que la gestion financière tienne compte de la conjoncture, c'est-à-dire qu'elle s'efforce d'atténuer les effets des cycles économiques par une politique anticyclique (al. 1). Ainsi le budget devra, lorsque les circonstances sont favorables, présenter un résultat positif pour équilibrer à moyen terme des budgets déficitaires lorsque la conjoncture ou d'autres éléments imprévisibles l'imposeront.

La disposition introduit en outre une obligation importante pour l'Etat : assurer le financement préalable de toute nouvelle tâche ou prestation, soit par le biais du budget si ce dernier est équilibré, soit sous forme de mesure compensatoire (économie) ou encore par une rentrée nouvelle (impôt ou taxe) (al. 2).

Débats : 1) le 4.5.01 (art. 2.2.3) ; 2) le 25.01.02 (art. 147) ; 3) le 26.4.02.

Art. 164 Procédure budgétaire

Cette disposition pose les principes de prévision des dépenses de l'Etat qui découlent des principes généraux évoqués à l'art. 163.

L'établissement du budget de fonctionnement de l'Etat est donc soumis à deux exigences. En premier lieu, il doit être en règle générale équilibré – c'est-à-dire ne pas déboucher sur un excédent de charges (al. 1). Un tel excédent, acceptable seulement à titre exceptionnel, doit être autorisé expressément par le Grand Conseil à une majorité qualifiée soit à la majorité absolue de ses membres (al. 2). En second lieu, les recettes estimées doivent être équivalentes aux charges avant amortissements (ou « petit équilibre », al. 3). Si le premier principe est soumis à des exceptions, ratifiées par le Grand Conseil, ce second principe n'en souffre aucune.

Débats : 1) le 4.5.01 (art. 2.2.3) ; 2) le 25.1.02 (art. 147) ; 3) le 26.4.02.

Art. 165 Assainissement financier

Cette disposition consacre la sanction de la violation du principe énoncé à l'art. 164 al. 3. Si le résultat réel de l'exercice comptable de l'Etat débouche sur un excédent de charges avant amortissement, les autorités doivent sans délai prendre des mesures permettant d'assainir les finances pour le montant équivalent au dépassement (al. 1). Il s'agit ici de sanctionner une situation réelle et non un écart de prévision auquel s'applique le principe de l'art. 164 al. 3.



Les mesures élaborées par les autorités cantonales sont soumises au référendum obligatoire, dans la mesure où elles se traduisent par des normes de rang législatif (al. 2). Le scrutin organisé sur cette base comporte un double aspect : d'une part, les propositions d'assainissement et, d'autre part, la mention de l'augmentation du taux d'imposition qui sera nécessaire en cas de refus des propositions d'assainissement (al. 3). Le corps électoral peut choisir indépendamment pour chaque mesure proposée entre les deux options qui lui sont présentées mais ne peut les refuser les deux.

Débat : le 26.4.02 (art. 147 ter).

Chapitre 2 Cour des comptes

Art. 166

Cette disposition crée une nouvelle structure dont l'objectif est le contrôle de l'utilisation de l'argent public : la Cour des comptes.

Les cinq membres qui composent la Cour des comptes sont élus par le Parlement et ont le statut de magistrat (al. 1). Pour garantir leur indépendance par rapport au législatif, la durée du mandat des membres de la Cour est de six ans.

Son champ d'investigation couvre toutes les collectivités publiques (Etat, communes, groupements et associations de communes, etc.), les institutions publiques (ECA, Hospices cantonaux, etc.) et celles bénéficiant de l'argent public (al. 2).

Le contrôle touche la gestion des finances, sous l'angle de la conformité à la loi, de la régularité comptable ainsi que de l'utilisation efficace des ressources (al. 2). En revanche, la légitimité d'une dépense reste de la responsabilité exclusive du pouvoir politique, exécutif ou législatif.

Afin de préserver l'indépendance de la Cour des comptes, la Constitution lui laisse le choix de déterminer son programme de travail (al. 3). Les pouvoirs exécutif et judiciaire quant à eux disposent de leurs propres moyens d'investigations. Le Grand Conseil peut, dans des situations exceptionnelles, lui confier des mandats.

Afin d'assurer la transparence des activités de la Cour des comptes, les résultats de ses enquêtes sont publiés, sous réserve d'un intérêt privé ou public prépondérant (al. 4). 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.

Débats : 1) le 4.5.01 (art. 2.2.5) ; 2) le 25.1.02 (art. 149).

Chapitre 3 Fiscalité et péréquation intercommunale

Art. 167 Fiscalité

Cette disposition pose l'exigence d'une base légale formelle comme justification de tout prélèvement public.

La Constitution attribue le mandat au législateur de définir les différents impôts, taxes et émoluments que peuvent prélever l'Etat et les communes (al. 1). Le texte constitutionnel définit brièvement chaque type de contribution.

Les taxes d'incitation, introduites par l'Assemblée constituante, pourront être prélevées sur des biens ou des services ; elles ont pour objectif d'inciter le consommateur ou l'utilisateur à modifier son comportement, dans le domaine de l'environnement ou dans d'autres domaines. Ces taxes d'incitation sont fiscalement neutres dans la mesure où les recettes en sont intégralement redistribuées et ne peuvent donc servir à financer les tâches générales de l'Etat.

Pour le reste, la Constitution rappelle les principes qui fondent chaque contribution et l'équité de chacun devant l'impôt, réalisée par l'application du principe de la capacité contributive (al. 2).

La compensation de la progression à froid protège le contribuable contre les effets de l'inflation (al. 3) ; ainsi son pouvoir d'achat n'est pas amputé par le passage à un taux d'imposition plus élevé.

Débats : 1) le 4.5.01 (art. 2.2.7) ; 2) le 25.1.02 (art. 151).

Art. 168 Impôts communaux et péréquation intercommunale

La charge fiscale (impôts et taxes) ne doit pas présenter des écarts excessifs entre les communes. L'écart admissible entre les communes doit être défini par le législateur (al. 1).

En outre, l'Etat doit mettre sur pied une péréquation entre communes permettant de tenir compte de leurs différences de capacité contributive (al. 2).

Débats : 1) le 15.6.01 (art. 2.2.8) ; 2) le 25.1.02 (art. 152).



Titre VIII

Eglises et communautés religieuses

Art. 169

Principes

Le droit fédéral laisse le soin aux cantons de régler leurs rapports avec les diverses communautés religieuses. La garantie fédérale de la liberté de conscience et de croyance (art. 72 al. 1 CstF), rappelée à l'art. 16 de la Constitution vaudoise (Droits fondamentaux), s'adresse à l'individu, qui est libre d'adhérer à l'Eglise de son choix ou de n'adhérer à aucune. Il s'agit ici de régler un autre problème, celui de la place des Eglises ou communautés religieuses face à l'Etat. Celui-ci reconnaît un besoin spirituel chez les êtres humains, auquel il n'entend pas répondre lui-même.

La disposition de l'al. 1 reprend une formule analogue à celle qu'on rencontre dans d'autres constitutions cantonales, notamment à l'art. 97 al. 1 de la constitution neuchâteloise.

L'al. 2 précise l'al. 1 et reconnaît deux contributions importantes des Eglises et communautés religieuses à la société. Ces trois principes sous-tendent le soutien de l'Etat aux Eglises et communautés religieuses exposé dans les articles suivants.

Débats : 1) le 8.6.01 (art. 2.1.1) ; 2) le 8.2.02 (art. 182).

Art. 170

Eglises de droit public

La reconnaissance consacrée dans la Constitution concerne deux Eglises : l'Eglise évangélique réformée et l'Eglise catholique romaine. L'art. 171 traite des reconnaissances accordées à d'autres communautés religieuses.

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

Pour l'Eglise évangélique réformée du Canton de Vaud, cette nouvelle situation représente une plus grande indépendance par rapport à l'Etat. elle perd son statut d'institution nationale. Les ministres seront les employés de l'Eglise, même si leurs postes sont financés par l'Etat.

Pour l'Eglise catholique romaine, le statut de droit public – jusqu'alors limité certaines paroisses du district d'Echallens dont le statut est d'ailleurs réservé par la disposition transitoire 179 ch. 8 – est appliqué dans tout le Canton. Formellement, le partenaire de l'Etat n'est pas l'Eglise catholique romaine en tant que telle, mais l'organisation qu'elle s'est donnée dans le Canton, à savoir aujourd'hui la

fédération des paroisses catholiques du Canton de Vaud.

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 loi aura la tâche de définir les prestations de l'Etat. cette contribution pourra se faire selon des critères à définir. Toutefois, la Constituante n'a pas voulu une contribution de l'Etat sous forme d'une subvention allouée à une institution en fonction du nombre de ses membres mais du financement de prestations offertes.

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

Débats : 1) le 8.6.01 (art. 2.1.2) ; 2) le 8.2.02 (art. 183) ; 3) le 26.4.02.

Art. 171

Communautés religieuses d'intérêt public

La Constitution prévoit aussi la possibilité de reconnaître d'autres communautés qui sont organisées sur le plan du droit privé. L'application de ce principe est directe en ce qui concerne la communauté israélite, qui remplit les critères exigés et a déposé une demande dans ce sens. Cette reconnaissance n'implique pas, à la différence des Eglises mentionnées à l'art. 170, un soutien financier.

Cette possibilité de reconnaissance est une formule souple permettant au législateur d'accorder à d'autres communautés religieuses structurées un statut adapté à leurs spécificités et aux services particuliers qu'elles rendent à la collectivité, ce pour autant qu'elles en fassent la demande et qu'elles remplissent les conditions qui seront fixées par la loi.

En reconnaissant une communauté, l'Etat se donne les moyens de mieux l'intégrer.

Débats : 1) le 8.6.01 (art. 2.1.2) ; 2) le 8.2.02 (art. 183) ; 3) le 26.4.02.

Art. 172

Organisation et autonomie

Cette disposition prévoit qu'une loi propre à chaque Eglise ou communauté religieuse reconnue sera élaborée de manière à être adaptée à la fois à ses particularités et au type de service qu'elle rend à la



collectivité cantonale (al. 1). Pour les Eglises de droit public (art. 170), la loi devra notamment prévoir la manière dont l'Etat finance ces institutions ainsi que la mission de ces Eglises dans le Canton.

Les Eglises et communautés religieuses s'organisent librement quant à leur fonctionnement interne, sous réserve des principes énoncés à l'al. 3. Elles jouissent également d'une indépendance dans le domaine spirituel, l'Etat devant respecter la liberté de conscience et de croyance.

L'exigence d'organisation démocratique (al. 3) se réfère à l'organisation temporelle des Eglises et paroisses, non à leur organisation ecclésiale (procédure de nomination des prêtres, par exemple, qui relève de la libre organisation, cf. al. 2). L'exigence de transparence financière permettra au législateur d'en fixer les conditions. Les conditions fixées à l'al. 3 concernent l'ensemble des Eglises et communautés religieuses reconnues.

Débats : 1) le 8.6.01 (art. 2.1.2) ; 2) le 8.2.02 (art. 183) ; 3) le 26.4.02.



Titre IX

Révision de la Constitution

Ce titre précise la manière dont le texte constitutionnel peut être modifié. Il rappelle pour partie des règles déjà énoncées dans le Titre IV, notamment aux articles 78 et 83.

Art. 173

Révision totale

Cette disposition décrit la procédure qui doit être suivie pour une révision totale de la Constitution.

Le principe de la révision totale, qui doit de toute manière faire l'objet d'un vote populaire, peut être proposé soit par le Grand Conseil, soit par voie d'initiative populaire (art. 78 lit. a).

Le corps électoral décide dans la même votation si l'organe de révision est le Grand Conseil ou une Assemblée constituante (al. 2). Au cas où elle se verrait confier cette mission, l'Assemblée constituante est élue sur le même modèle que le Grand Conseil (cf. art. 92 ss). Il ne se justifie cependant pas d'appliquer les règles sur les incompatibilités ni celles sur la durée du mandat.

L'al. 4 prévoit expressément la possibilité de soumettre au corps électoral des variantes sur le projet de révision totale de la Constitution. Si l'organe de révision choisit de soumettre des variantes au peuple, une première votation doit

permettre au corps électoral de choisir entre les différentes solutions qui lui sont proposées. Le vote sur le projet final intervient alors dans un deuxième temps.

Enfin, l'al. 5 donne la possibilité à l'organe de révision de présenter un nouveau projet au peuple si ce dernier a refusé un premier projet de révision. En revanche, un second vote négatif du peuple met définitivement fin à la procédure de révision totale.

Débats : 1) le 8.6.01 (art. 4.3.4.1) ; 2) le 15.2.02 (art. 185) ; 3) le 26.4.02.

Art. 174

Révision partielle

Une révision partielle de la Constitution peut être proposée soit par le Grand Conseil, soit par une fraction du corps électoral, par voie d'initiative populaire (art. 78 lit. a). Le projet de révision partielle peut porter sur un ou plusieurs articles de la Constitution ; dans ce dernier cas, le principe de l'unité de la matière doit être respecté.

Conformément à l'art. 83, la révision partielle de la Constitution doit être soumise au vote du corps électoral.

Débats : 1) le 8.6.01 (art. 4.3.4.2) ; 2) le 8.2.02 (art. 186) ; 3) le 26.4.02.



Titre X Dispositions transitoires et finales

Ce titre contient des dispositions finales, qui règlent l'entrée en vigueur du nouveau texte.

Des dispositions transitoires sont également nécessaires pour définir le régime applicable jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution ou jusqu'à ce que la législation d'application de la Constitution soit en place.

Débats : 1) le 15.2.02 ; 2) le 19.4.02 ; 3) le 26.4.02 ; les dispositions transitoires particulières ch. 1 à 7 de l'art. 179 ont été abordées également lors des débats traitant des dispositions auxquelles elles se réfèrent.

Art. 175 Entrée en vigueur

Le 14 avril 2003 est une date symbolique qui correspond au 200e anniversaire de la première séance du Grand Conseil du Canton de Vaud.

Art. 176 Abrogation et maintien en vigueur provisoire de l'ancien droit

Le nouveau texte constitutionnel remplace la Constitution actuellement en vigueur qui date du 1er mars 1885 (al. 1).

Certaines dispositions du texte constitutionnel s'appliquent sans qu'une législation soit nécessaire (par exemple, le droit de consulter les documents officiels garanti par l'art. 17 al. 2 lit. c). Dès l'entrée en vigueur de la Constitution, une règle qui serait contraire à une disposition directement applicable de la Constitution doit être abrogée (al. 2).

Les autres dispositions de la Constitution nécessitent l'intervention du législateur. La législation adoptée en vertu du nouveau texte constitutionnel abrogera l'ancien droit au fur et à mesure de son entrée en vigueur (al. 3).

Art. 177 Adoption de la législation d'application

Cette disposition prévoit un délai général de cinq ans pour la mise en place de la législation nécessaire à la traduction des principes contenus dans le texte constitutionnel (al. 1). Ce délai subit certaines exceptions : art. 178 al. 1 (renouvellement des autorités), art. 179 al. 2 (assurance maternité), art. 179 al. 3 (communes et districts), art. 179 al. 5 (découpage administratif).

Un programme législatif sera soumis par le Conseil d'Etat au Grand Conseil avant l'entrée en vigueur de la Constitution. Le programme devra établir les priorités au sein des révisions législatives

nécessaires ainsi qu'un calendrier de ces dernières (al. 2).

Art. 178 Renouvellement des autorités cantonales et communales

La nouvelle loi électorale devra être adoptée dans un délai de deux ans afin qu'elle soit adoptée suffisamment tôt avant les prochaines élections. La disposition fixe la date des prochaines élections cantonales et communales. Le décalage instauré vise à éviter la coïncidence de plusieurs échéances électorales la même année. Cette volonté implique une prolongation des mandats électifs en cours, d'une durée de six mois pour les mandats communaux, soit jusqu'au 30 juin 2006, et d'un peu plus d'un an pour les mandats cantonaux, soit jusqu'au 30 juin 2007 (al. 1).

Le système actuellement en vigueur pour la présidence du Conseil d'Etat (art. 57 Cst de 1885) est maintenu jusqu'en juin 2007 (al. 2).

La nouvelle loi électorale ne pourra entrer en vigueur qu'une fois que le nouveau découpage territorial du canton en huit à douze districts sera connu (art. 158 et 179 ch. 5). Jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi électorale, les arrondissements électoraux sont ceux prévus par les art. 45 et 45a de l'actuelle loi sur l'exercice des droits politiques et la répartition des 150 sièges doit se faire conformément à l'art. 46 de cette même loi, sous réserve que chaque district doit disposer de deux sièges au moins (art. 178 al. 3).

Art. 179 Dispositions transitoires particulières

1) ad art. 52 al. 5

Une loi devra définir les zones et régions protégées. Jusqu'à l'entrée en vigueur de cette loi, les articles de l'ancienne Constitution conférant une protection particulière à la région de Lavaux, de la Lutrive à Corsier (art. 6bis), ainsi qu'au cours, aux rives et aux abords de la Venoge (art. 6ter) demeurent en vigueur.

2) ad art. 64 al. 1

L'assurance maternité cantonale vise à combler l'absence d'une institution équivalente au niveau fédéral. La législation d'application doit entrer en vigueur dans un délai de trois ans, soit un délai plus court que le délai général de l'art. 177.



Nouvelle Constitution vaudoise

3) ad Titre VI

La législation d'application de ce titre doit être adoptée dans un délai de deux ans. La loi relative au nouveau découpage territorial en huit à douze districts (art. 158 et 179 ch. 5) fait exception.

4) ad art. 151 al. 2

La prime évoquée dans la disposition transitoire est une forme d'incitation financière, complémentaire au système incitatif général (art. 151 al. 2) qui doit être élaboré par le législateur. Elle encourage les fusions de communes.

5) ad art. 158

Le législateur devra adopter une nouvelle législation sur la division du Canton en districts. Le Conseil d'Etat doit proposer au Grand Conseil un nouveau découpage dans un délai de dix ans. La loi devra fixer un nombre de districts compris entre huit et douze.

6) ad art. 165

La Constitution du 1er mars 1885 prévoit des règles sur l'établissement des comptes. La validité de ces règles est maintenue jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi sur les finances.

7) ad art. 166

L'Assemblée constituante a introduit un nouveau mode de contrôle des finances publiques par la création de la Cour des comptes (art. 149). En conséquence, le mandat du Contrôle cantonal des finances doit être redéfini en fonction des compétences de la Cour.

8) ad art. 13 et 14 de la Constitution du 1^{er} mars 1885

Cette disposition maintient la garantie constitutionnelle que la Constitution du 1er mars

1885 accorde à certaines institutions du district d'Echallens, notamment les confréries catholiques et protestantes. La loi sur l'exercice de la religion catholique pourra prévoir des dispositions particulières.

9) ad art. 81 de la Constitution du 1^{er} mars 1885

Certaines bourgeoisies fondées sur l'art. 81 de la Constitution du 1^{er} mars 1885 sont encore en activité dans quelques endroits du canton, notamment dans les communes de Payerne et Grandcour. Si un désaccord survient entre ces bourgeoisies et l'autorité communale, les parties recourent auprès du Conseil d'Etat et se conforment à sa décision. Vu l'impossibilité d'informer tous les bourgeois des communes vaudoises de la suppression de l'article 81 de la Constitution du 1^{er} mars 1885, l'Etat et les communes utilisent les publications officielles.

Art. 180 Initiatives et référendum

Les initiatives et les référendums qui ont été annoncés avant l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution restent régis par l'ancien droit, notamment en ce qui concerne le délai de récolte et le nombre des signatures exigées (al. 1).

Certaines initiatives demandant la révision partielle de la Constitution du 1er mars 1885 ont été déposées mais n'ont pas été soumises au vote populaire. D'autres initiatives seront peut-être déposées avant l'entrée en vigueur de la Constitution. Le Grand Conseil doit transformer ces initiatives en projets de révision partielle de la nouvelle Constitution, de manière à ce que le texte des initiants soit adapté à la Constitution.