



Les trois pouvoirs : législatif, exécutif et judiciaire

Rapport de la Commission 5
contribuant au
Déposé le

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

Cinq autres rapports sont déposés ce jour

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

Commission 2 **Droits politiques**

Commission 3 **Droits et devoirs fondamentaux**

Commission 4 **Droits politiques**

Commission 6 **Organisation territoriale et communes**

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

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

Au printemps 2002, la Constitution sera soumise au vote. Si le peuple l'accepte, elle entrera en vigueur en 2003.

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





T able des matières

Projet de la commission	– Cadre général : principes à la base du travail de la commission	Page 3
	– Principales innovations par rapport à la Constitution actuelle	Page 4
Articles rédigés et propositions de minorité	50 Autorités, principes généraux	Page 7
	51 Autorités judiciaires	Page 8
	52 Grand Conseil	Page 11
	53 Conseil d'Etat	Page 14
	54 Municipalités	Page 17
	55 Pouvoirs délibérants communaux	Page 19
Commentaires	56 Autres institutions	Page 20
	50 Autorités, principes généraux	Page 21
	51 Autorités judiciaires	Page 22
	52 Grand Conseil	Page 32
	53 Conseil d'Etat	Page 38
	54 Municipalités	Page 45
Annexes : Cadre de travail	55 Pouvoirs délibérants communaux	Page 45
	56 Autres institutions	Page 45
	– La commission : composition, présidence ; sous-groupes constitués	Page 49
	– Organisation et programme de travail	Page 50
	– Personnalités, experts et groupes auditionnés	Page 50



Projet de la commission « Les trois pouvoirs : législatif, exécutif et judiciaire »

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

Monsieur le baron de la Brède et de Montesquieu qui vous a lu ? Qui connaît bien le contexte dans lequel s'énonça votre conception des trois pouvoirs si embarrassante pour certains, alors comme aujourd'hui encore ? Sachez, Monsieur le baron, que vous avez bien marqué les travaux de notre commission républicaine chargée de traduire à la vaudoise vos préceptes. Vos qualités pédagogiques vous faisaient émailler vos propos sérieux d'anecdotes et de remarques spirituelles, voire drolatiques. Le rapport qui suit n'est pas imprégné de cette sagesse qui conduit à tempérer ou souligner le sérieux du propos par l'humour de la forme. Mais pourrait-on, dans ce pays, avoir l'air de tenir pour plaisante, fût-ce en la forme, des choses aussi graves que le Conseil d'Etat ou la Justice ? Le lecteur nous l'aurait reproché. Mais qu'il sache que ce que nous avons retenu de Montesquieu, c'est qu'il faut aborder les problèmes sans préjugé.

La commission a travaillé dans cet esprit, la confrontation des idées a été courageuse, courtoise et productive. Le rapporteur tient à en remercier les membres de la commission. Il se doit également de souligner le travail très engagé de certains de ses membres qui trouvent leur récompense, non dans un salaire au mérite, mais dans l'influence déterminante qu'ils ont eue sur les travaux. Ils ont su avec bonheur suggérer, négocier, puis mettre en forme le résultat des délibérations. Que tous en soient remerciés. Comme l'est Monsieur Serge Segura, notre secrétaire, qui a discrètement et courageusement pris les notes de séances qu'il a transcrites avec art et compréhension malgré nos évidentes faiblesses.

Des affaires ont fait craindre que le pouvoir politique, principalement le Gouvernement, ne soit plus à même de maîtriser la situation de notre Canton, et de remplir son rôle. L'idée a ainsi germé d'une modification de notre Constitution encore marquée par l'époque où un parti majoritaire partout tenait tous les fils du pouvoir. Chargée de traiter des trois pouvoirs, la commission 5 était donc confrontée à la réforme des institutions.

Tant qu'à faire, la commission s'est demandé si Montesquieu lui-même ne devait pas être reconsidéré : n'y a-t-il vraiment que trois pouvoirs ? Un diagnostic sans complaisance montre bien qu'il n'en est rien : la presse, les groupements économiques, des Eglises, des syndicats, d'autres encore exercent une parcelle de pouvoir (et les fédérations sportives une tyrannie). Mais la commission est vite arrivée à la conclusion que ces composantes de la vie sociale ne peu-



vent pas nécessairement être codifiées dans une Constitution, de surcroît cantonale. La commission en est donc restée aux trois pouvoirs, avec une allusion toutefois à celui de l'administration (pour mieux en fixer le cadre). Mais dans l'esprit de Montesquieu, elle s'est fixé pour tâche de les renforcer chacun dans son action et son indépendance. Non pas au détriment l'un de l'autre, mais chacun dans sa spécificité.

Principales innovations par rapport à la Constitution actuelle

Le pouvoir judiciaire

Pour l'ordre judiciaire, la commission 5 a innové sur certains points. Elle préconise d'abord l'institution d'une Cour constitutionnelle, cour suprême cantonale appelée à connaître de l'atteinte aux droits fondamentaux ou supérieurs et des violations de la Constitution par des lois, règlements ou jugements. Elle aura aussi à décréter valides ou non les initiatives en regard du droit supérieur (droits fondamentaux, Constitution fédérale, traités internationaux).

Le Tribunal cantonal devient une instance unique regroupant l'actuel Tribunal cantonal (qui inclut déjà le Tribunal des assurances) et le Tribunal administratif.

La désignation des juges cantonaux et du procureur est faite par le Grand Conseil pour une législature (un an de plus pour le procureur). Elle se fonde sur le préavis d'une commission de présentation, composée de représentants politiques et d'experts. Cette dernière doit examiner les compétences des candidats à une élection ou à une réélection. Le Grand Conseil doit veiller à une équitable représentation des sensibilités politiques du Canton.

Le principe de diligence est affirmé, mais son champ d'application s'étend à tous les organes de l'Etat. Le principe selon lequel chacun doit avoir accès à la justice est affirmé, ce qui signifie que les décisions purement administratives (ou politiques) devront perdre le ton définitif qu'elles ont parfois. Enfin, l'existence de deux instances possibles est garantie pour chaque cause.

Si le pouvoir politique doit exiger que justice soit rendue selon les lois qu'il a promulguées, le pouvoir judiciaire doit en obtenir, lui, les moyens matériels nécessaires à la bonne administration de cette justice.

La commission n'a pas retenu les idées d'un Conseil supérieur et d'une école de la magistrature. Il lui est apparu que de telles institutions sont disproportionnées à notre Canton.

La question des droits de la partie a été transmise à la commission 3 « Droits et devoirs fondamentaux ».

Le pouvoir législatif

Le pouvoir législatif est souvent mal connu du grand public (ne passe-t-il pas son temps en palabres ?). Et pourtant, il est détenteur de la volonté populaire qu'il traduit légitimement dans les actes qu'il promeut.

La commission a donc voulu renforcer le Parlement cantonal (et



par analogie aussi le pouvoir délibérant communal) en améliorant sa capacité à conduire la politique du Canton. Le Grand Conseil et le pouvoir délibérant communal doivent examiner le programme de législature que leur soumettent leurs exécutifs. Ils détiennent les moyens légaux qui permettent de rappeler au Conseil d'Etat et aux Municipalités qu'ils sont des exécutifs (donc aussi des exécutants).

La Constitution propose d'accorder au Grand Conseil les moyens de fonctionner que la pudeur et la modestie des députés leur interdisent actuellement de s'octroyer eux-mêmes. Cela signifie d'abord la création des services du Parlement destinés à fournir un appui administratif. De plus, il est préconisé une rétribution des députés basée sur le fait que leur travail constitue une charge aussi lourde qu'une activité professionnelle à temps partiel.

Le système des commissions permanentes est introduit pour chaque grand secteur d'activité de l'Etat. Il permettra une plus grande spécialisation des députés, un meilleur suivi des objets et un contrôle accru de l'Exécutif et de l'administration par le Parlement.

Le Parlement peut contraindre le Conseil d'Etat à présenter un projet sur un objet déterminé, à défaut de quoi il peut lui-même prendre la direction des opérations (projet de loi par exemple).

Le nombre des députés sera réduit à 150. En proposant 12 arrondissements électoraux au maximum, ayant chacun 8 députés au minimum, la commission pense avoir trouvé un compromis entre la nécessité d'assurer une répartition vraiment proportionnelle entre les partis et une représentation adéquate des spécificités régionales.

La commission a renoncé à l'institution des députés suppléants.

La durée d'une législature est fixée à cinq ans pour tous les organes politiques à tous les échelons afin de leur laisser le temps de concrétiser leurs projets avec plus de sérénité en dehors des échéances électorales. C'est l'instauration du fameux quinquennat ; la commission a donc pris de vitesse un pays voisin. Il s'en faut d'une place en finale d'une compétition européenne pour que notre Canton gagne ainsi ses galons de grande puissance avec son lot de préoccupations essentielles.

Le pouvoir exécutif

La discussion sur le pouvoir exécutif s'est fondée sur des constats partagés quasi unanimement dans la commission : crise du pouvoir, blocages liés aux divergences résultant de la composition hétérogène du Gouvernement, cloisonnement des politiques et des visions développées par l'Etat.

La commission, après étude parallèle de deux systèmes de gouvernement, s'est ralliée à un modèle faisant leur synthèse. Les traits principaux en sont :

- une élection deux mois après celle du Grand Conseil ;
- la désignation d'une équipe homogène par le peuple appelé à choisir entre des listes compactes ; sur ces listes figurent explicitement le président proposé pour la législature et les deux Conseillers aux Etats qui représenteront le Canton à Berne ;



- le président a une fonction interne importante ; il assure la cohérence de l'équipe dirigeante et de la politique gouvernementale ;
- deux Conseillers ont une tâche interne allégée ; ils représentent le Canton au Conseil des Etats (qui mériterait ainsi mieux son nom) et dans les organismes intercantonaux ;
- l'exigence de soumettre au Grand Conseil un programme de législature fixant les grandes lignes de l'action gouvernementale pendant la législature.

Par ces dispositions, la commission considère que l'on donne au Conseil d'Etat les moyens propres à gouverner et à exécuter la volonté du Parlement.

Une clause de censure a toutefois été prévue pour les cas où un désaccord profond apparaîtrait entre le Gouvernement et le Législatif, par exemple au sujet de l'application du programme de législature. On peut imaginer le cas où le Gouvernement ne respecterait pas ses engagements, ou celui où le Grand Conseil refuserait les moyens d'appliquer la politique à laquelle il a souscrit. L'un des deux organes, ainsi d'ailleurs que le peuple, pourrait décréter la dissolution simultanée du Gouvernement et du Législatif.

On sera fondé à voir dans ces propositions une modification profonde du mode de fonctionnement de nos institutions...

Sur le plan communal...

La commission a transposé sur le plan communal certaines des dispositions qui précèdent. C'est ainsi que le pouvoir délibérant (conseil communal ou général) peut contraindre l'Exécutif à présenter un projet dans un délai fixé. La Municipalité est élue par le peuple deux mois après la date fixée pour l'élection des conseils communaux. Elle soumet alors un programme de législature au pouvoir délibérant. Par contre, le système des listes compactes et le mécanisme de dissolution n'ont pas été retenus.

La commission propose d'institutionnaliser la médiation comme possibilité d'aplanir certains différends sans recours à la justice.

Les initiatives non retenues

Au chapitre des initiatives non retenues par la commission, il faut signaler le Conseil de l'Avenir. La majorité de la commission a craint de mettre en place une institution prétexte et sans influence.

Et la suite...

Puisse le climat paisible qui a conduit à l'élaboration de ces 95 propositions d'articles déteindre sur l'Assemblée plénière à l'heure où des luttes partisans vont peut-être refaire surface.

NB.

La numérotation des articles présente parfois des trous. La commission s'est inclinée devant l'injonction de la Commission de coordination de ne pas refondre cette numérotation afin de ne pas rendre plus difficile la relecture des procès-verbaux. Cela nous a contraints à conserver un ordre contraire aux bons usages entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Que le lecteur ne nous en veuille pas d'avoir fait acte de soumission.



A

Articles rédigés et propositions de minorité

	Titres	Articles	Propositions de minorité
5	Les autorités		
50	Principes généraux pour toutes les autorités		
	50-0 Les trois pouvoirs	Les pouvoirs publics sont : 1. le pouvoir législatif, 2. le pouvoir exécutif, 3. le pouvoir judiciaire. Les autorités sont organisées selon le principe de la séparation des pouvoirs.	
	50-1 Légitimité des autorités	Les autorités exercent leurs fonctions au nom du peuple.	
	50-2 Prééminence du droit supérieur	1. Le droit cantonal s'exprime, en importance décroissante, par : a) La présente Constitution ; b) les lois et décrets ; c) les règlements ; d) les arrêtés ; e) les actes du droit communal. 2. Le droit cantonal doit être conforme au droit supérieur. 3. Les autorités exécutives, législatives, judiciaires et administratives sont garantes de la conformité au droit supérieur des normes qu'elles adoptent ou qu'elles appliquent.	
	50-3 Principe de diligence	Les autorités et les services publics agissent avec diligence et conformément aux principes d'égalité, d'accessibilité, de qualité, d'adaptation et de continuité.	
	50-4 Responsabilité	Les collectivités publiques du Canton sont responsables des dommages que leurs organes et leurs agents causent sans droit dans l'exercice de leurs fonctions.	
	50-5 Prescription	Sauf règle contraire, les créances du droit cantonal se prescrivent par cinq ans.	



**50-6
Incompatibilités**

Majorité.

1. Tant au niveau communal que cantonal, nul ne peut appartenir simultanément à deux organes qui exercent des pouvoirs différents ou à deux autorités qui sont subordonnées l'une à l'autre.

La loi peut prévoir des exceptions.

2. Les membres du personnel de l'administration cantonale ne peuvent être membres d'une autorité judiciaire. A l'exception du personnel supérieur, ils peuvent être membres du Grand Conseil.

3. Les conjoints, parents et alliés jusqu'au troisième degré ne peuvent pas occuper simultanément une même fonction exécutive ou judiciaire.

4. La loi peut prévoir d'autres incompatibilités.

Minorité Pillonel, Bavaud, Chapuis.

1. Nul ne peut appartenir simultanément à deux organes qui exercent des pouvoirs différents, y compris entre les niveaux communaux, cantonaux et fédéraux.

De la même manière, nul ne peut appartenir simultanément à deux autorités qui sont subordonnées l'une à l'autre.

2. (*Idem*)

3. (*Idem*)

4. (*Idem*)

51 Les autorités judiciaires

511 Principes généraux pour les autorités judiciaires

**511-1
Indépendance**

Les personnes exerçant un pouvoir judiciaire le font de manière indépendante. Elles ne peuvent pas exercer, en sus de leur fonction judiciaire, une activité de nature à gêner leur indépendance ou à créer une apparence de partialité.

**511-2
Interdiction des tribunaux d'exception**

Il ne peut être instauré de tribunaux d'exception, sous quelque dénomination que ce soit.

**511-3
Garantie de l'accès à la justice**

Dans le cadre prévu par la loi, nul ne peut être privé de l'accès à une autorité judiciaire.

**511-4
Célérité et qualité de la justice**

Le Grand Conseil accorde aux autorités judiciaires des moyens suffisants pour garantir la célérité et la qualité de la justice.



511-5 Autorité de plainte	<i>Majorité</i> <i>Néant</i>	<i>Minorité Schmid.</i> La loi instaure une autorité de plainte chargée de traiter à l'amiable les plaintes sur le fonctionnement de la justice, à l'exclusion des jugements.
511-6 Double instance	1. Toute décision judiciaire de première instance peut être portée devant une seconde instance au niveau cantonal. En matière administrative, la décision non-contentieuse vaut première instance. 2. La loi veille à ce qu'il n'y ait pas, en règle générale, plus de deux instances judiciaires cantonales à trancher le fond des litiges, à l'exclusion des questions de procédure. 3. Les dispositions du droit supérieur sont réservées.	
511-7 Opinions dissidentes	Les juges des juridictions cantonales peuvent exprimer des avis minoritaires dans les jugements et arrêts.	
512 La Cour constitutionnelle		
512-0 Mission	La Cour constitutionnelle est garante de la conformité des normes au droit supérieur.	
512-1 Composition	La Cour constitutionnelle est composée de cinq membres, élus pour la durée de la législature par le Grand Conseil, à la majorité des deux tiers, sur préavis de la Commission de présentation.	
512-2 Contrôle abstrait	La Cour constitutionnelle contrôle sur requête déposée dans les vingt jours dès la publication officielle la conformité d'une norme cantonale au droit supérieur. La qualité pour agir appartient à toute personne justifiant d'un intérêt de fait et à toute autorité vaudoise.	
512-3 Contrôle concret	La Cour constitutionnelle juge en seconde instance les litiges relatifs à la conformité d'une norme cantonale au droit supérieur après son entrée en vigueur. La loi définit la qualité pour agir. La saisine de la Cour constitutionnelle a lieu avant l'échéance du délai de recours ordinaire et interrompt celui-ci.	
512-4 Validité des initiatives et référendums	Dans les vingt jours dès la publication officielle, la Cour constitutionnelle statue d'office en unique instance sur la validité des initiatives et des référendums.	
512-5 Conflit de compétence	La Cour constitutionnelle tranche les conflits de compétence entre autorités.	
512-6 Publicité des décisions	Les décisions de la Cour constitutionnelle sont rendues dans les deux mois dès la saisine de la Cour et font l'objet d'une publication.	



513 Le Tribunal cantonal

- 513-0 Principe**
1. Le Tribunal cantonal est l'autorité judiciaire supérieure du Canton.
 2. La loi détermine le nombre, l'organisation et les compétences des autres tribunaux.

- 513-1 Élection**
1. Le Grand Conseil élit les juges et les suppléants du Tribunal cantonal pour la durée de la législature, sur préavis d'une Commission de présentation.
 2. La Commission de présentation est désignée par le Grand Conseil et est composée d'experts indépendants et de députés.
 3. Le choix des candidats se fonde tout particulièrement sur leur formation juridique et leur expérience. Le Grand Conseil veille en outre à une représentation équitable des différentes sensibilités politiques.

- 513-2 Organisation**
- Le Tribunal cantonal est autonome en matière d'organisation, d'administration et de finances dans le cadre du budget adopté par le Grand Conseil.

- 513-3 Compétences**
1. En qualité de tribunal, le Tribunal cantonal juge
 - a) en première instance les causes que la loi met dans ses compétences ;
 - b) en seconde instance les causes judiciaires autres que celles que la loi lui a attribuées en première instance, à l'exception de celles qui sont confiées expressément à une autre autorité.
 2. En qualité d'autorité administrative, le Tribunal cantonal
 - a) dirige et surveille l'ordre judiciaire ;
 - b) élit les autres magistrats et les fonctionnaires judiciaires, en prenant tout particulièrement en considération leur formation juridique et leur expérience. En cas de besoin, il les suspend et les révoque.

- 513-4 Haute surveillance**
- Sauf l'indépendance des jugements, le Tribunal cantonal est placé sous la haute surveillance du Grand Conseil ; à cet effet, il soumet chaque année sa gestion et ses comptes à l'approbation du Grand Conseil.

514 Autres tribunaux

- 514-1 Organisation et compétences**
- Majorité*
Néant.

Minorité Schmid, Bavaud, Chapuis, Jaillet.

La loi détermine l'organisation et la compétence, notamment :

1. des tribunaux d'arrondissement et de prud'hommes ;
2. du tribunal des baux ;
3. du tribunal des mineurs ;
4. des commissions de conciliation en matière de baux à loyer.



515 Le Ministère public

- 515-0**
Principe 1. Le Ministère public est chargé de l'intervention au nom de l'intérêt public devant les tribunaux pénaux du Canton et exerce les autres fonctions que la loi lui attribue.
2. Il est composé du procureur général et de ses substituts.
- 515-1**
Election et désignation 1. Le procureur général est élu pour six ans par le Grand Conseil selon la même procédure que les juges cantonaux. Son mandat est reconductible. Il peut être révoqué par le Grand Conseil sur préavis de la commission mentionnée à l'article 513-1.
2. Le procureur général désigne, suspend et révoque ses substituts.
- 515-2**
Indépendance 1. L'indépendance du procureur général et celle de ses substituts sont garanties.
2. Le procureur général rend annuellement compte de son activité devant le Grand Conseil.
- 515-3**
Compétences Le procureur général définit la politique d'intervention du Ministère public. Il en organise l'activité dans le cadre fixé par la loi.

52 Le Grand Conseil

521 Election, composition

- 521-1**
Principe Le Grand Conseil est l'autorité suprême du Canton, sous réserve des droits populaires.
- 521-2**
Composition Le Grand Conseil est composé de 150 membres élus directement par le corps électoral au suffrage proportionnel.
- 521-3**
Arrondissements électoraux 1. Le Canton est divisé en 12 arrondissements électoraux au maximum.
2. Les sièges sont répartis entre les arrondissements électoraux proportionnellement à la population résidente.
3. Les arrondissements électoraux sont définis par la loi. Chacun doit disposer d'au moins 8 sièges.
- 521-4**
Quorum Les listes qui ont recueilli moins de 5% du total des suffrages valables exprimés dans leur arrondissement ne sont pas prises en compte pour l'attribution des sièges.
- 521-5**
Durée et nombre des mandats La durée du mandat est de 5 ans.
Les députés ne peuvent pas siéger plus de trois législatures de suite au Grand Conseil.
- 521-6**
Dissolution 1. Le Grand Conseil peut dissoudre le Conseil d'Etat par un vote de défiance à la majorité absolue. Dans ce cas, il provoque sa propre dissolution et des élections générales anticipées.
2. Le Conseil d'Etat peut dissoudre le Grand Conseil. Dans ce cas, il provoque sa propre dissolution et des élections générales anticipées.
3. En cas d'élections générales anticipées, une nouvelle législature commence.



522 Statut des députés

- 522-1** Les députés du Grand Conseil exercent librement leur fonction.
- Indépendance et publicité des intérêts**
522-2 Les députés rendent publics les liens qu'ils ont avec des groupes d'intérêts.
- Immunité**
522-2 Les députés s'expriment librement au Parlement et devant ses organes. Ils ne peuvent être poursuivis pour leurs déclarations que dans les cas prévus par la loi.
 Hors le cas de flagrant délit, un membre du Grand Conseil ne peut être arrêté pendant les séances sans la permission de l'assemblée.
- Suspension et déchéance**
522-3 Le Bureau du Grand Conseil peut suspendre un député de ses fonctions lorsqu'il est inculqué dans une enquête pénale et le déchoir de son mandat lorsqu'il a fait l'objet d'une condamnation pénale définitive et exécutoire ; dans les dix jours dès la communication de la décision, l'intéressé peut faire opposition auprès du Grand Conseil, puis dans un délai identique auprès de la Cour constitutionnelle, qui statue définitivement.
- Information**
522-4 Les députés disposent, vis-à-vis de l'administration et dans le cadre fixé par la loi, d'un droit particulier d'obtenir des renseignements et de consulter des documents.
- Rétribution**
522-5 Les membres du Grand Conseil reçoivent une rétribution pour leur travail composée d'un traitement fixe, de jetons de présence et d'une indemnité pour leurs frais.

523 Organisation

- Séances**
523-1 Le Grand Conseil s'assemble régulièrement à l'ordinaire. La loi règle la convocation aux séances.
 Il peut être convoqué à l'extraordinaire par son président, à la demande du Conseil d'État ou d'un cinquième des députés.
 Il ne peut délibérer que si la majorité absolue de ses membres est présente.
- Publicité**
523-2 Les séances du Grand Conseil sont publiques.
 Le Grand Conseil peut toutefois décider le huis clos, lorsque les circonstances prévues par la loi l'exigent.
- Présidence**
523-3 Le Grand Conseil élit pour une année son président, qui n'est pas immédiatement rééligible.
- Services du Parlement**
523-4 Le Grand Conseil dispose des services du Parlement. Il peut faire appel aux services de l'administration cantonale. La loi règle les modalités.
- Commissions**
523-5 La loi établit une commission permanente par grand secteur d'activité de l'État.
 A titre exceptionnel, le Grand Conseil peut désigner des commissions ad hoc.
 La loi peut déléguer aux commissions certaines compétences, à l'exception de l'adoption des lois.
- Groupes**
523-6 1. Les députés peuvent former des groupes politiques aux conditions fixées par la loi.
 2. Les groupes politiques sont représentés dans toutes les commissions.
 3. La loi leur alloue une indemnité de fonctionnement.



524 Compétences

- 524-1** Sous réserve des droits populaires, le Grand Conseil :
- Compétences législatives**
- édicte les lois et les décrets ;
 - ratifie, sous la forme de lois ou de décrets, les concordats et traités qui sont du ressort du Canton, à l'exception de ceux qui relèvent de la seule compétence du Conseil d'Etat en vertu d'une loi, d'un concordat ou d'un traité.
- 524-2** Le Grand Conseil et le Conseil d'État peuvent l'un et l'autre élaborer des actes destinés à être adoptés par le Grand Conseil.
- Élaboration des actes législatifs**
- 524-3** 1. Le Grand Conseil établit sous la forme de
- lois : les règles générales et abstraites de durée illimitée ;
 - décrets : les règles générales de durée limitée ;
 - décisions simples : les autres actes de sa compétence.
2. Le Grand Conseil peut aussi exprimer son opinion par voie de résolution.
- 524-4** 1. Le Grand Conseil adopte le plan directeur et les plans sectoriels du Canton.
- Compétences de planification**
2. Il adopte la loi sur le programme de législature du Conseil d'Etat.
- 524-5** 1. Le Grand Conseil adopte les plans financiers, en particulier celui de la législature.
- Compétences financières**
2. Il adopte le budget et les comptes.
3. Il décide de l'acquisition ou de l'aliénation de biens, dans la mesure où il n'a pas délégué cette compétence au Conseil d'État.
4. Il décide des emprunts dont le montant dépasse un seuil fixé par la loi.
- 524-6** Le Grand Conseil élit ses propres organes, les juges de la Cour constitutionnelle, ceux du Tribunal cantonal et le procureur général.
- Compétences électives**
- 524-7** 1. Le Grand Conseil se prononce annuellement sur la gestion de l'État.
- Haute surveillance de l'État**
2. Il peut décider à tout moment d'enquêter sur un point particulier de l'administration du Conseil d'État.
3. Il peut annuler un règlement du Conseil d'État, ainsi qu'un concordat ou un traité approuvé par celui-ci, sur demande formée par un cinquième des députés dans les vingt jours qui suivent sa publication.
- 524-8** Le Grand Conseil décide
- Administration**
1. de la participation de l'État aux personnes morales et approuve, s'il se l'est réservé, leurs statuts et règlements ;
2. du statut de la Banque cantonale et du taux de participation de l'État à son capital.
- Variante*
0. *de la création et de la suppression de services publics;*
1. *idem ci-contre*
2. *idem ci-contre*
- 524-9** 1. Le Grand Conseil exerce le droit de grâce et d'amnistie.



Autres compétences

2. Il exerce les droits d’initiative et de référendum que le droit fédéral accorde au Canton.
3. Il participe aux organismes interparlementaires de son choix.
4. Il se prononce, si la majorité des députés le souhaite, sur les réponses du Conseil d’État aux consultations fédérales.

524-10 Délégation de compétences

Le Grand Conseil peut déléguer au Conseil d’État ou à un autre organe la compétence d’édicter des règles de droit. Il ne peut cependant s’agir de dispositions fondamentales, notamment de celles pour lesquelles la Constitution exige expressément la forme de la loi, ni des normes fixant les éléments principaux :

- a) de l’exercice des droits politiques ;
- b) des restrictions apportées aux droits constitutionnels ;
- c) du statut juridique des particuliers, notamment des droits de participation et des règles de procédure à disposition des usagers ou des administrés ;
- d) de la qualité de contribuable, de l’objet des impôts et du calcul de leur montant ;
- e) du but, de la nature et du cadre des tâches et prestations cantonales ;
- f) de l’organisation et des tâches des collectivités publiques et de leurs organes.

524-11 Droits des députés

Chaque député dispose du droit d’initiative, de motion, de postulat, d’interpellation, de résolution et de question.

53 Le Conseil d’Etat

Majorité

Minorité de Luze, Fague

53-1 Principe

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

(Idem)

53-2 Composition

Le Conseil d’Etat se compose de sept membres, dont un président et les deux représentants du Canton au Conseil des Etats.

Supprimé

53-3 Election

1. Le Conseil d’Etat est élu directement par le corps électoral pour cinq ans, deux mois après le Grand Conseil.
2. Il est élu au scrutin de liste compacte à la majorité relative à un tour.
3. Les listes comprennent obligatoirement sept personnes dont l’une est candidate à la présidence et deux autres au Conseil des Etats.
4. En cas de vacance, le Conseil d’Etat

1. Le Conseil d’Etat est composé de sept membres élus pour une durée de cinq ans.
2. Les membres du Conseil d’Etat sont élus par le corps électoral en même temps que se déroule l’élection du Grand Conseil.
3. Pour la durée de la législature, le corps électoral élit, dans les deux mois qui suivent l’élection du Conseil d’Etat, le président de celui-ci.
4. Le Grand Conseil nomme, parmi ses

Majorité

Minorité de Luze, Fague.

doit présenter un candidat à une élection

autres membres, les deux représentants du



	complémentaire qui peut être tacite.	Canton siégeant au Conseil des Etats.
53-4 Organisa- tion	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le Conseil d'Etat est une autorité collégiale. Il s'organise librement. 2. Chaque membre du Conseil d'Etat dirige un département. Le président gère, surveille et contrôle les fonctions internes de l'Etat. 3. La loi règle l'organisation du Conseil d'Etat pour le surplus. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le Conseil d'Etat est une autorité collégiale. Il s'organise librement dans le cadre de la loi. 2. Chaque membre du Conseil d'Etat dirige un département. 3. Le président du Conseil d'Etat dispose de l'administration générale. Il coordonne l'activité des départements et veille à leur bon fonctionnement.
53-5 Programme de législature	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dans un délai de six mois après son entrée en fonction, le Conseil d'Etat soumet au Grand Conseil une loi définissant ses objectifs et les moyens pour les atteindre ainsi que son calendrier pour la législature. 2. La loi peut être amendée en cours de législature par décision du Grand Conseil. 3. La loi n'est pas soumise au référendum. 4. (<i>Néant</i>) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dans les quatre mois qui suivent son entrée en fonction, le Conseil d'Etat soumet au Grand Conseil un programme de législature définissant ses objectifs et son calendrier pour la législature. Le Grand Conseil adopte ce programme dans les deux mois qui suivent son dépôt. Il ne peut l'amender. 2. Tous les Conseillers d'Etat sont liés par le contenu de ce programme. 3. Si le Conseil d'Etat ne soumet pas le programme dans le délai précité, il est de droit révoqué, de nouvelles élections générales pour le renouvellement du Conseil d'Etat étant organisées. 4. La loi régleme la conséquence de l'absence d'adoption du programme de législature par le Grand Conseil.
53-6 Rapports avec le Grand Conseil	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil les projets de dispositions constitutionnelles, de lois, de décrets, de traités internationaux, de concordats intercantonaux et de budget. 2. Il rapporte sur les initiatives populaires, les initiatives, motions, postulats et résolutions des députés et répond à leurs interpellations et questions. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. (<i>Idem</i>) 2. (<i>Idem</i>) 3. Il soumet sa gestion et les comptes de l'Etat à l'approbation du Grand Conseil.



	<i>Majorité</i>	<i>Minorité de Luze, Fagüe.</i>
53-7 Dissolution	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le Conseil d'Etat peut dissoudre le Grand Conseil. Dans ce cas, il provoque sa propre dissolution et des élections générales anticipées. 2. Le Grand Conseil peut dissoudre le Conseil d'Etat par un vote de défiance à la majorité absolue. Dans ce cas, il provoque sa propre dissolution et des élections générales anticipées. 3. En cas d'élections générales anticipées, une nouvelle législature commence. 	<p><i>Supprimé.</i></p>
53-8 Compétence réglementaire	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le Conseil d'Etat édicte les règlements nécessaires à l'application des lois et des décrets. Il peut déléguer cette compétence à un chef de département. 2. La loi peut lui déléguer la compétence d'en édicter d'autres, en précisant leur objet et leur but. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le Conseil d'Etat édicte les règlements nécessaires à l'application des lois et des décrets. 2. <i>Supprimé.</i>
53-9 Compétence administrative	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le Conseil d'Etat dirige l'administration du Canton. 2. Il engage le chancelier d'Etat, les fonctionnaires et les autres agents publics 	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>(Idem)</i> 2. Il engage les agents de l'Etat, y compris le chancelier de l'Etat.
53-10 Relations extérieures	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le Conseil d'Etat représente le Canton et exerce les droits que lui confère la Constitution fédérale. 2. Il peut conclure des contrats administratifs avec la Confédération ou avec les autres cantons ; 3. Il accorde la naturalisation aux étrangers. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le Conseil d'Etat représente le Canton, exerce les droits que lui confère la Constitution fédérale et répond aux consultations de la Confédération. 2. <i>(Idem)</i> 3. <i>(Idem)</i>
53-11 Surveillance des communes	<p>Le Conseil d'Etat surveille les communes, conformément à la loi.</p>	<p><i>(Idem)</i></p>
53-12 Ordre public et sécurité	<p>Le Conseil d'Etat répond de la sécurité et de l'ordre publics.</p>	<p>Le Conseil d'Etat assure l'ordre public et la sécurité. Il dispose des forces policières et militaires du Canton pour leur maintien.</p>



	<i>Majorité</i>	<i>Minorité de Luze, Fague.</i>
53-13 Responsabilité	Le président et les membres du Conseil d'Etat sont responsables de leur gestion et des actes qui relèvent de leur autorité. La loi règle cette responsabilité.	Le président et les membres du Conseil d'Etat sont individuellement responsables de leur gestion et des actes qui relèvent de leur autorité. La loi règle cette responsabilité.
53-14 Incompatibilité	1. Les membres du Conseil d'Etat ne peuvent exercer aucune autre fonction officielle ou activité privée. 2. Les membres du Conseil d'Etat ne peuvent siéger au Conseil national.	<i>Supprimer l'article.</i>
53-15 Censure	1. Vingt mille citoyens peuvent demander que soit soumise au vote du corps électoral la censure du Conseil d'Etat et du Grand Conseil. 2. Le délai pour la récolte de signatures validant la demande est de deux mois. 3. L'acceptation de la censure provoque aussitôt des élections générales anticipées.	<i>Supprimer l'article.</i>
54	Municipalités	
54-1 Principe	Sous réserve des droits du corps électoral et des attributions du pouvoir délibérant (conseil communal ou général), la municipalité est l'autorité exécutive de la commune.	
54-2 Composition	La municipalité se compose de trois, cinq, sept ou neuf membres dont un syndic.	
54-3 Election	<i>Majorité</i> 1. La municipalité est élue directement par le corps électoral pour cinq ans, deux mois après la date fixée pour l'élection des conseils communaux. 2. Elle est élue au scrutin individuel, à la majorité absolue au premier tour, relative au second. 3. Le syndic est élu ultérieurement par le corps électoral. 4. <i>Néant.</i>	<i>Minorité Jaillet, Bavaud, de Luze, Luisier.</i> 1. (<i>Idem</i>) 2. (<i>Idem</i>) 3. (<i>Idem</i>) 4. Le corps électoral peut confier au Conseil communal la compétence d'élire les municipaux et le syndic.



**54-4
Organisa-
tion**

1. La municipalité est une autorité collégiale. Elle s'organise librement.
2. Chaque membre de la municipalité dirige un dicastère. Le syndic préside la municipalité, gère, surveille et contrôle les fonctions internes de la commune.
3. La loi règle l'organisation de la municipalité pour le surplus.

**54-5
Programme
de
législation**

1. Dans un délai de six mois après son entrée en fonction, la municipalité soumet au pouvoir délibérant un rapport définissant ses objectifs et les moyens pour les atteindre ainsi que son calendrier pour la législature.
2. Ce rapport peut être amendé en cours de législature par décision du pouvoir délibérant.

**54-6
Rapports
avec le
pouvoir
délibérant**

1. La municipalité présente ses projets de décisions, de règlements et d'ententes avec d'autres collectivités publiques au pouvoir délibérant, qui les adopte.
Elle édicte la réglementation d'exécution.
2. Elle rapporte sur les initiatives populaires, les initiatives, motions, propositions et résolutions des membres du pouvoir délibérant et répond à leurs interpellations et questions.
3. Après l'acceptation d'une motion par le pouvoir délibérant, la municipalité est tenue de lui présenter l'étude ou le projet de réalisation demandé par la motion. Le pouvoir délibérant fixe un délai; ce délai échu, le pouvoir délibérant est en droit de statuer.

**54-7
Compé-
tence
adminis-
trative**

1. La municipalité dirige l'administration de la commune.
2. Elle engage le secrétaire municipal, les fonctionnaires et les autres agents publics.

**54-8
Relations
extérieures**

La municipalité représente la commune.

**54-10
Sécurité et
ordre
publics**

La municipalité assure la sécurité et l'ordre publics.

**54-11
Responsa-
bilité**

Le syndic et les membres de la municipalité sont responsables de leur gestion et des actes qui relèvent de leur autorité. La loi règle cette responsabilité.



55 Pouvoirs délibérants communaux

55-1 L'assemblée de commune est constituée par tous les citoyens de la commune.
Assemblée de commune

55-2 Le pouvoir délibérant est constitué par
Pouvoir délibérant

a) un conseil communal dans les communes de plus de huit cents habitants ; il est composé de quarante-cinq membres au moins et cent au plus ;

b) un conseil général dans les autres communes ; en font partie les citoyens qui le demandent.

Ces communes peuvent décider d'instaurer un conseil communal ; il sera composé de trente membres au moins.

Le pouvoir délibérant est désigné pour une législature de cinq ans.

55-3 Les membres du conseil communal sont élus au système proportionnel par l'assemblée de commune parmi les membres de cette assemblée, à moins qu'elle ait opté pour le système majoritaire.
Election du Conseil communal

Il n'y a pas de quorum.

55-12 Un vingtième au moins des membres du pouvoir délibérant peut former un groupe politique.
Groupes

Les groupes politiques sont représentés dans toutes les commissions.

55-13 1. Le pouvoir délibérant adopte le programme de législature de la municipalité qu'il peut amender.
Compétences

2. Il décide des dépenses ordinaires et extraordinaires avec les ressources correspondantes, d'après un budget annuel qui lui est soumis par la municipalité ; il arrête annuellement les comptes.

3. Il se prononce sur les projets d'acquisition et d'aliénation d'immeubles, sur les emprunts et les procès, la création et la suppression de services publics, ainsi que sur l'admission de nouveaux bourgeois.

4. Il adopte les règlements qui sont de sa compétence et la planification de la commune.

5. Il décide de la participation de la commune aux personnes morales et approuve, s'il se l'est réservé, leurs statuts et règlements.

55-15 1. Le pouvoir délibérant contrôle la municipalité et se fait rendre des comptes sur sa gestion.
Surveillance de la gestion communale

2. Il peut décider à tout moment d'enquêter sur un point particulier de l'administration de la municipalité.

55-16 Le pouvoir délibérant peut déléguer à la municipalité ou à un autre organe la fonction de fixer par voie de règlement le statut de détail des usagers ou administrés, ainsi que la réglementation d'exécution.
Délégation de compétences

55-18 Les articles 522-1, 522-2, 522-3, 522-4, 523-2, 524-2 et 524-11 du Grand Conseil s'appliquent par analogie au pouvoir délibérant.
Analogies



56 Autres institutions

561 L'administration

561-1 Principe

1. L'administration est composée des agents chargés d'assister les pouvoirs publics dans l'accomplissement de leurs tâches.
2. Les agents sont subordonnés au pouvoir public dont ils relèvent, qui les engage et, le cas échéant, les suspend ou les révoque. Les décisions les concernant sont susceptibles de médiation et de recours à un tribunal indépendant et impartial.
3. L'administration peut recevoir la compétence de rendre des décisions dans le cadre fixé par la législation et sous réserve de recours.

561-2 Transparence

1. Les administrés ont un libre accès à l'information concernant l'activité administrative dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose. Un émolument peut être perçu.
2. L'accès des élus à cette information est facilité.

561-3 Relations avec les administrés

1. L'administration fait en sorte d'offrir aux administrés une relation directe avec elle. Elle répond rapidement à leurs questions et requêtes. Un émolument peut être perçu pour les travaux d'une ampleur importante.
2. Les difficultés sont réglées en priorité par la négociation et par la médiation.

562 La médiation

562-1 Médiation privée

1. L'Etat favorise le développement et l'utilisation de services de médiation.
2. Ces services ont pour tâche de chercher à régler les différends en dehors des procédures administratives et judiciaires ou, sur mission de l'autorité, dans le cadre de ces procédures.
3. La loi règle les rapports entre les services de médiation et les autorités administratives et judiciaires, ainsi que les devoirs de formation et de discrétion des médiateurs, et d'information du public.

562-2 Médiation administrative

1. Le Grand Conseil élit un médiateur administratif. Celui-ci est chargé de recevoir les questions et les plaintes que lui adressent les autorités et les administrés et de chercher à régler les différends par la conciliation.
2. Le médiateur et ses services sont indépendants de l'administration.
3. Toutes les collectivités publiques mettent à disposition de leurs administrés un service de médiation; elles peuvent se grouper à cet effet ou déléguer cette tâche à des organisations privées.



C ommentaires

5. Les autorités

50. Principes généraux pour toutes les autorités

Ce chapitre s'étend aux autorités cantonales en général. Le principe de séparation des pouvoirs est ancré dans la Constitution, ainsi que la prééminence du droit supérieur. D'autre part, la commission propose d'inscrire le principe de diligence, de manière à poser les exigences de base quant au fonctionnement adéquat des organes de l'Etat.

50-2

Prééminence du droit
supérieur

Les alinéas 1 et 2 visent à définir, clarifier et expliciter la hiérarchie des normes juridiques. Ils scellent la reconnaissance de l'appartenance du Canton à un système juridique fédéral et international.

L'alinéa 3 renforce une obligation qui n'est actuellement faite qu'au juge, et de manière partielle : l'art. 70 de la Constitution de 1885 prévoit que les juges appliquent la loi et la Constitution cantonale. La formulation retenue étend cette obligation à toutes les autorités et la renforce par une extension au droit supérieur. Elle oblige notamment les juges de première instance à ne pas appliquer le droit cantonal dans la mesure où il n'est pas conforme au droit supérieur au sens des alinéas 1 à 3.

50-3

Principe de diligence

Il s'agit de poser les exigences de base quant au fonctionnement adéquat des organes de l'Etat.

50-4

Responsabilité

L'article prévoit une responsabilité assez large des collectivités : l'absence de base juridique à une action (ou une omission) suffit à fonder la responsabilité pécuniaire de l'Etat. L'illégalité ou la faute pénale n'est pas exigible.

L'article protège les agents de l'Etat contre des réclamations directes de tiers à leur égard (ce qui n'exclut pas que l'Etat-employeur se retourne contre un agent qui commis une faute grave et avérée).

50-5

Prescription

Comme la durée de prescription n'est pas réglée clairement, cela crée une incertitude juridique gênante et récurrente. L'instauration d'une règle prévoyant une prescription relative de cinq ans, mais susceptible de dérogation, simplifie la situation. Le caractère transversal et général d'une telle disposition justifie un ancrage constitutionnel.

50-6

Incompatibilités

Chiffre 1. Cet article tend à concrétiser la séparation des pouvoirs. Il part de l'idée que la Cour constitutionnelle fait partie de l'Ordre



judiciaire. Dans ce cas, il va de soi qu'un juge peut être membre de cette cour.

Cet article n'interdit pas aux municipaux d'être députés.

A titre d'exemple pour les exceptions, il est possible de citer celui des membres de la municipalité d'une commune dont l'organe délibérant est le conseil général. Dans une telle commune, le référendum n'existe pas. S'il est interdit aux municipaux d'appartenir à un autre pouvoir communal, ils ne peuvent prendre part d'aucune manière aux décisions « fondamentales » de leur collectivité publique.

Un autre exemple est constitué par le cas des personnes travaillant de manière ad hoc, à temps (très) partiel pour l'Etat. Tel est notamment le cas des greffiers travaillant ponctuellement dans des tribunaux, des juges du Tribunal des baux ou des magistrats des Tribunaux de prud'hommes, ces derniers ne siégeant aujourd'hui comme demain (la réorganisation judiciaire n'y change rien) que le soir. Leur interdire de siéger au sein de deux pouvoirs cantonaux différents risque fort de priver l'un ou l'autre de ces organes (dans le cas présent, le parlementaire et le judiciaire) de personnes de valeur, alors que le temps qu'ils consacrent à l'Etat dans le cadre de leur tâche est de faible importance.

Ces exceptions doivent être limitées tant en nombre qu'en importance.

Chiffre 2. Par personnel supérieur, on entend en particulier les chefs de service et les directeurs d'office.

51 Les autorités judiciaires

La réforme de la justice fut mise en place par l'élaboration, dans un premier temps, d'un « Livre Blanc » par la cour administrative du Tribunal cantonal. A la suite de ce rapport, des commissions discutèrent des problèmes relatifs à l'organisation judiciaire et des réformes furent entreprises. M. Biéler, alors chef du département de justice et police, mandata MM. les juges Bersier et Jomini pour effectuer des propositions pour la réforme. L'objectif était d'obtenir des éléments dans un champ très large, en envisageant par exemple des réformes constitutionnelles. Le résultat de ce travail fut publié dans un rapport qui, une fois mis en consultation, souleva plus d'appuis que de critiques.

Le résultat fut la création du Tribunal administratif (en 1991), et la révision des articles constitutionnels sur la justice et de la loi fiscale (en 1997). Au niveau législatif, le premier volet des réformes a été scindé en deux parties : la première concerne l'organisation pénale, la seconde les tribunaux d'arrondissement et la « chaîne civile » (adoptée en mai 99 par le Grand Conseil). D'autres volets de réformes concerneront la juridiction de paix et le statut de la magistrature.

Malgré le grand nombre de révisions déjà entamées et bientôt appliquées pour l'ordre judiciaire, les membres de la commission 5 ont tenu à réétudier toutes les possibilités et faire des propositions à la Constituante.



Le document de la journée de réflexion du 3 septembre 1999 ne comportant pas de « points chauds » pour les sujets intéressant la commission 5 et les idées n'étant pas pondérées, il n'a pu servir à la commission qu'à titre indicatif.

Remarque

Les points suivants ont été débattus en commission, mais elle ne les a pas retenus dans son projet.

– *Conseil supérieur de la magistrature* : le Conseil supérieur de la magistrature figurait à l'art. 77 du projet de Constitution officiel. L'objectif était d'éviter que toutes les attributions soient du ressort du Tribunal cantonal. La surveillance et la fonction d'autorité disciplinaire appartenaient au Conseil, les autres attributions restaient au Tribunal cantonal.

L'avantage de ce Conseil supérieur serait la surveillance des juges cantonaux. Toutefois, cela créerait un échelon supérieur et pose un problème dans la séparation des pouvoirs. La commission 5 n'est pas favorable à la création d'un Conseil supérieur de la magistrature. En général, lorsqu'un juge est défaillant, les justiciables et les avocats alertent le Tribunal cantonal. La commission de présentation qui procède à l'examen des candidatures pourrait être l'organe de surveillance.

– *Ecole de la magistrature* : une telle institution ne se justifie au niveau d'un seul canton.

La commission 5 n'entre pas en matière sur ce point.

– *Tuteur général* : ce domaine est régi par le Code civil. La commission 5 estime que ce domaine n'est pas de ressort constitutionnel.

– *Droits de la partie* : ici les doublons avec d'autres commissions (3 et 2 notamment) sont nets, notamment en ce qui concerne les libertés individuelles et l'aide aux victimes.

– *Justice de paix* : cette instance ne doit pas être ancrée dans la Constitution, mais doit ressortir de l'organisation judiciaire.

511 Principes généraux pour les autorités judiciaires

Indépendance, statuts des juges et incompatibilités professionnelles – Dès le début de ses travaux, la commission s'est préoccupée de cette délicate question. Elle s'est basée sur des cas concrets, afin de ne pas remettre en cause la composition des tribunaux d'arrondissements, souvent composés de juges laïcs, qui exercent une activité lucrative. La commission se prononce en faveur d'un article précisant de façon succincte l'impossibilité d'exercer une activité lucrative spécifique.

Célérité et qualité de la justice – La célérité de la justice n'est pas une matière constitutionnelle en elle-même, mais peut faire l'objet d'une considération d'ordre général. Il ne faut pas impartir de délai mais un principe au service de la célérité : le pouvoir judiciaire doit recevoir des moyens suffisants de la part du pouvoir politique. D'autre part, la célérité est étroitement liée au budget et aux



moyens financiers de la justice (volonté politique). Par souci du respect du principe de la séparation des pouvoirs, il est difficile d'imaginer un membre du Tribunal cantonal devoir défendre le budget de l'ordre judiciaire devant le Législatif.

Institution du jury – Par la non reconduction de l'art. 76 de la Constitution vaudoise en vigueur actuellement, la commission 5 renonce au jury populaire. L'aspiration populaire à participer au débat dans une cour criminelle est très faible. Cette forme de jury n'apporte rien dans un système où tous les juges ne sont pas professionnels. La présence des juges laïques est importante et suffit. Dans la majorité des cas, le jury alourdit la procédure, de par son inexpérience qui est une difficulté pratique.

Opinions divergentes – La commission 5 pose le principe d'expression d'avis minoritaires dans les jugements et arrêts.

Garantie de l'accès à la justice – La commission renonce à une énumération des tribunaux dans la Constitution, qui serait trop rigide. Le risque de remise en cause des Tribunaux des baux ou de prud'hommes par exemple est mineur. Le Grand Conseil doit demeurer libre de rajouter un tribunal à un endroit donné pour un cas particulier ; nous pensons ici à une zone pilote pour un tribunal spécialisé.

511-1 Indépendance

L'alinéa 1 exige que les jugements se rendent en toute indépendance.

L'alinéa 2 vise à renforcer l'alinéa 1 en posant en sus du principe de l'indépendance des jugements une exigence d'indépendance pour les personnes qui rendent la justice. Il impose au législateur de corriger plusieurs aspects de l'organisation judiciaire actuelle, qui a le défaut de permettre des collisions d'intérêt évidentes :

- a) Un juge à mi-temps, salarié pour son autre mi-temps auprès d'une assurance, ne donne pas toutes les garanties d'indépendance dans les procès d'assurances.
- b) Les préfets sont aujourd'hui à la fois autorité judiciaire et représentants délégués par l'Exécutif dans les districts. La séparation des pouvoirs n'est pas respectée.
- c) Un juge ou un greffier de paix, banquier de son état, peut disposer du fait de son activité bancaire d'informations confidentielles qui le placent dans une situation difficile au moment de régler un litige : par l'acte de se récuser, il pourrait léser les intérêts de son client (en dévoilant une fraude par exemple). S'il ne se récuse pas, il peut être partial et la partie susceptible d'être lésée n'a aucun moyen de connaître l'existence même du conflit.

Consciente que l'apport des non-professionnels ou des non-juristes est considérable, la commission n'entend pas interdire complètement ces modalités d'organisation. Elle souhaite en particulier le maintien de tels juges dans les tribunaux paritaires et en matière de droit de la famille, dans la mesure où l'indépendance est garantie. En revanche, la formulation retenue impose au législateur de veil-



ler à prévenir plus strictement qu'aujourd'hui les conflits d'intérêt. L'alinéa 2 précise les critères : sont à bannir tous les cas de figure d'activités, notamment mais pas exclusivement lucratives, qui sont susceptibles de créer un conflit d'intérêts ou d'en donner l'apparence.

Sur le plan technique, le législateur a deux solutions : soit il interdit telle ou telle modalité, soit il pose une exigence de transparence, en imposant la publicité des intérêts, ce qui permet au justiciable de disposer des informations nécessaires à demander la récusation. Cette seconde modalité, plus souple, n'est toutefois pas praticable lorsqu'elle entre en collision avec d'autres exigences, comme le secret professionnel qu'un avocat ou qu'une fiduciaire doit à ses clients.

Ainsi, la législation devra notamment se pencher sur, par exemple, le cas des employés d'assurances, juges assesseurs à mi-temps ou des avocats juges suppléants au Tribunal cantonal, et rendre ces cas exceptionnels.

Sur le plan de la gestion administrative de la justice, cela devrait pousser à la création de postes à plein temps en remplacement de postes à temps partiel ou rémunérés à la tâche.

511-2
Interdiction des tribunaux
d'exception

Il s'agit d'éviter que le législateur ou les autorités judiciaires ne soient tentés, par exemple par commodité ou par volonté de sévérité, de régler telle ou telle affaire spéciale en dehors des circuits ordinaires, ce qui risquerait d'affaiblir l'indépendance des jugements rendus sur cette affaire. Cela n'empêche pas la création de tribunaux spécialisés, tel un tribunal économique.

511-3
Garantie de l'accès à la justice

Cet article précise que l'accès à la justice que la loi prévoit ne saurait être entravé sous un aucun prétexte. En outre, il postule l'égalité devant la justice. L'article 50-3 garantit, par le principe d'égalité, que tous les habitants ont accès aux mêmes types d'autorités judiciaires sur l'ensemble du Canton.

511-4
Célérité et qualité de la justice

Cet article vise à pallier les lenteurs et lacunes observées ces dernières décennies.

511-6
Double instance

L'alinéa 1 vise à garantir au justiciable l'existence de deux instances (première et recours) au niveau cantonal, tant pour le droit que pour les faits.

Les avantages seraient les suivants :

- on améliore la qualité de la justice, et donc l'équité ;
- on augmente les possibilités de « laver le linge sale en famille » au niveau cantonal ;
- cela renforce la crédibilité de la justice cantonale ;
- on décharge le Tribunal fédéral (TF) en réglant davantage de litiges au niveau cantonal (al. 98, page 78, rapport Bersier et Jomini) ;
- dans la plupart des cantons, il y a déjà deux instances cantonales pour les procès à grosse valeur litigieuse et le droit fédéral va vraisemblablement l'imposer pour désengorger le TF.



L'inconvénient tient au risque de prolongement de la durée des procès à grosse valeur litigieuse et des procès pénaux, ce qui peut, dans certains cas, aller à l'encontre des avantages ci-dessus.

Les implications sur l'organisation judiciaire sont assez importantes, puisque la nouvelle organisation ne garantit pas la double instance.

En effet, dans le système qui se met en place au 1er octobre 2000, les procès civils d'une valeur litigieuse de moins de 30'000 fr. ne peuvent pas faire l'objet de recours au Tribunal fédéral à l'exception des conflits de baux et de travail. Ils sont donc jugés dans l'arrondissement, avec recours au Tribunal cantonal (TC), ce qui fait deux instances. Entre 30'000 fr. et 100'000 fr., il y a trois instances : tribunal d'arrondissement, TC et TF.

En revanche, au-dessus de 100'000 fr., les causes sont jugées directement au TC sans passer par le tribunal d'arrondissement. Avec le recours au TF, cela ne fait que deux instances (sous réserve d'aspects de procédure pouvant aller à la chambre des recours du TC) !

Ce défaut est d'autant plus grave que le TF ne réexamine pas les faits. En principe, il ne prononce que sur les questions de droit. Cela signifie qu'il n'y a pas de recours possible sur les faits lorsque le litige dépasse 100'000 fr., sauf grave erreur de procédure qui inciterait le TF à renvoyer tout le dossier au Canton.

Ce système n'est pas très logique. Si l'on peut éventuellement comprendre qu'il n'y a que deux instances pour les petites valeurs litigieuses, il est assez incompréhensible qu'il y ait moins d'instances pour les affaires à grosse valeur litigieuse que pour les affaires à moyenne valeur litigieuse.

Naturellement, la garantie de la double instance est valable pour l'ensemble de la justice, y compris le pénal. Toutefois, cette garantie n'implique pas la conduite d'un nouveau procès (tel que prévu par l'appel en droit français). En revanche, cette disposition ne préjuge pas de l'introduction ou non d'un recours portant sur les faits.

La Constitution ne tranchera pas les détails de l'organisation judiciaire. On peut néanmoins imaginer que le législateur concrétiserait la garantie d'une double instance par le déplafonnement des compétences pécuniaires des tribunaux d'arrondissement (dès le 1er octobre 2000, le plafond est à 100'000 fr.)

L'alinéa 2 exige du législateur de limiter autant que faire se peut la longueur des voies de droit, selon le principe : « deux instances, mais que deux instances ».

L'alinéa 3 entend tenir compte des dispositions fédérales contraires aux alinéas 1 et 2, en particulier en matière de concurrence et de propriété intellectuelle. Il faudrait notamment prévoir une exception pour les domaines où le droit fédéral prévoit que tous les cas sont jugés par une instance cantonale centralisée (concurrence,



brevets) : un recours auprès de la même juridiction qui a émis le jugement contesté n'a pas de sens.

511-7
Opinions dissidentes

L'article pose le principe de l'expression d'avis minoritaires dans les jugements et arrêts. Il serait intéressant pour le justiciable de connaître le nombre de juges qui se sont opposés à une décision, en vue d'un éventuel recours au Tribunal Fédéral, mais cela sous-entend également que l'infailibilité des juges est une notion dépassée. Cette possibilité pour des juges de présenter la position minoritaire pourrait contribuer à la sécurité et l'évolution du droit.

512
La Cour constitutionnelle

La commission 5 propose de conférer à une autorité cantonale la compétence de contrôler la conformité des actes juridiques vaudois au droit supérieur. Autrement dit, il doit être possible d'examiner si les lois, décrets, règlement et décisions du Conseil d'Etat ainsi que celles de ses agents sont conformes à la Constitution cantonale, au droit fédéral et aux engagements internationaux auxquels la Confédération a adhéré.

Actuellement, ce contrôle n'est pas exercé à l'échelon cantonal, mais uniquement au niveau fédéral, par le Tribunal fédéral (TF) :

– Le TF exerce un contrôle concret : il décide que, dans un cas d'espèce, une disposition cantonale ne s'applique pas parce qu'elle est contraire au droit fédéral ou international. Il n'est pas clairement spécifié si le TF vérifie la conformité à la Constitution cantonale en vertu de la garantie octroyée à cette dernière par les chambres fédérales.

– Le TF exerce un contrôle abstrait sur recours déposé dans les 30 jours après l'adoption d'un acte normatif cantonal. Certains articles de l'acte peuvent alors être déclarés contraires à la Constitution fédérale ou à une autre disposition fédérale. Le TF demande au Canton de procéder aux corrections nécessaires.

La commission estime qu'il est judicieux que ce contrôle puisse dans un premier temps être exercé au niveau cantonal. Il s'agit :

- d'éviter de solliciter systématiquement une intervention extérieure au Canton pour régler des divergences susceptibles d'être aplanies « en famille » ;
- de garantir le respect par toutes les autorités des libertés et des droits octroyés par la Constitution cantonale que nous sommes en train d'élaborer ;
- d'assurer un meilleur respect du droit cantonal. Il s'agit en particulier de pouvoir vérifier la conformité des dispositions d'application adoptées par l'Exécutif en regard des lois et décrets du Grand Conseil. Il faut en effet rappeler, qu'actuellement, ce contrôle n'existe pas, sous la réserve de l'arbitraire, puisque le TF se contente de vérifier la conformité au droit fédéral ;
- de disposer d'une instance de recours au cas où l'Exécutif ou le Législatif outrepassent leurs compétences.

La commission propose donc d'instaurer une Cour constitution-



nelle à l'instar d'autres cantons (JU, NW, BL) connaissant la juridiction constitutionnelle.

Pour le contrôle concret, la commission propose une solution légère :

- toutes les autorités, et en particulier les tribunaux de première instance, procèdent à ce contrôle si la question est soulevée dans un litige ordinaire. En théorie, cela devrait déjà être le cas aujourd'hui, puisque toutes les autorités sont censées appliquer la Constitution et les lois ;
- la Cour constitutionnelle ne se prononce qu'en cas de recours, lorsque le plaignant ou l'autorité qui a adopté la norme incriminée conteste la décision de première instance. Ainsi, la Cour constitutionnelle n'est pas mobilisée dans les cas où le tribunal de première instance a clarifié la conformité au droit supérieur de manière convaincante.

Le contrôle abstrait est confié directement à la Cour constitutionnelle.

L'instauration de la Cour constitutionnelle permet de décharger le Grand Conseil du contrôle de la conformité des initiatives populaires au droit supérieur. En outre, cela permet de supprimer le tribunal neutre prévu par la Constitution actuelle pour trancher les conflits de compétence entre autorités cantonales, en confiant désormais cette compétence à la Cour constitutionnelle.

512-1
Composition

Même mode d'élection que pour les juges cantonaux.

Les juges cantonaux peuvent être membres de la Cour constitutionnelle. Il est judicieux que les membres représentent des compétences (administratives, civiles, pénales), des expériences (judiciaires, universitaires) et des couleurs politiques différentes.

512-2
Contrôle abstrait

Le contrôle abstrait est un contrôle effectué avant l'entrée en vigueur de la norme.

Cet alinéa pose le principe d'un recours abstrait portant sur la conformité au droit supérieur et non pas seulement sur la constitutionnalité des normes. La Cour peut ainsi vérifier la conformité d'un règlement du Conseil d'État à la loi.

Il n'y a pas de contrôle abstrait des décisions budgétaires.

Le Ministère public ou les préfets sont, en particulier, des autorités vaudoises qui ont qualité pour agir.

512-3
Contrôle concret

Le contrôle concret est un contrôle effectué après l'entrée en vigueur de la norme.

Tout juge doit vérifier la conformité aux normes supérieures du droit qu'il applique. Sa décision peut faire l'objet d'un recours en cassation auprès de la Cour constitutionnelle. Cette dernière est donc compétente en seconde instance cantonale pour se prononcer sur la validité d'une norme par rapport au droit supérieur.

La qualité pour recourir appartient :

- a) au Conseil d'État ;



- b) si la norme incriminée a été adoptée par le Grand Conseil, également au Bureau du Grand Conseil ;
- c) aux parties à la procédure si la décision est susceptible de recours auprès du Tribunal cantonal ou a été rendue par cette autorité.

Le Conseil d'État et le bureau du Grand Conseil peuvent en quelque sorte "défendre" leur législation. La loi devra donc prévoir que le juge notifie toute décision portant sur la validité d'une norme cantonale par rapport au droit supérieur au Conseil d'État, respectivement au bureau du Grand Conseil. Le Conseil d'État publie sa décision de non-saisine de la Cour constitutionnelle.

512-4
Validité des initiatives
et référendums

Les initiatives, munies du nombre légal de signatures sont soumises à l'examen du Conseil constitutionnel qui doit se prononcer sur leur recevabilité en regard de droits supérieurs. L'initiative déclarée non valide n'est pas soumise au peuple. L'initiative déclarée valide est soumise au peuple après examen par le Grand Conseil.

512-5
Conflit de compétence

Le Tribunal neutre prévu par la loi du 26 janvier 1832 sur les conflits de compétences entre les pouvoirs exécutif et judiciaire pourra être aboli.

513
Le Tribunal cantonal

Les articles constitutionnels relatifs au Tribunal cantonal reprennent en grande partie les principes qui régissent actuellement cet organe. L'avant-projet introduit cependant plusieurs innovations.

D'une part, il prévoit **la réunion du Tribunal administratif et du Tribunal cantonal** (qui contient déjà actuellement le Tribunal des assurances). Cette unicité renforcerait le pouvoir judiciaire, car les décisions du Tribunal administratif seraient politiquement moins attaquables. Elle permettrait aussi aux juges de faire évoluer leur carrière entre droit civil et administratif.

D'autre part, l'avant-projet prévoit l'élection des juges cantonaux par le Grand Conseil, sur préavis d'une commission de présentation formée d'experts indépendants et de députés. Cette solution préserve les avantages d'une élection par le Grand Conseil, tout en mettant l'accent sur l'évaluation des qualités personnelles des candidats. La solution de l'élection des juges cantonaux par le peuple n'a donc pas été retenue. En effet, les candidats seraient contraints de mener une campagne électorale ce qui nuirait fortement à l'image d'indépendance de la magistrature. De plus, ils seraient jugés sur leur affiliation politique plus que sur leurs compétences professionnelles.

Ces deux innovations ont une importance certaine et s'intègrent dans un système général cohérent, dont la traduction concrète devra être réglée au niveau de la loi.

Le projet de réunification a déjà fait couler beaucoup d'encre. Elle avait déjà été proposée par MM. Bersier et Jomini au moment du dépôt de leur rapport, mais n'avait pas été soutenue. Dans le cadre de ses travaux, la commission a pris connaissance de la position à ce sujet du Tribunal cantonal et du Tribunal administratif qui res-



tent pour leur part opposés à cette unification. De leurs déterminations, il résulte que cette dernière pose un problème de délibérations en plénière du Tribunal cantonal à 22 personnes. Les professions de juge civil et de juge administratif sont différentes et il est difficile d'exiger d'un juge civil qu'il connaisse la jurisprudence administrative. Cela suppose un travail de compilation. La commission 5 a toutefois estimé que la séparation interne des affaires de type administratif et civil restait naturellement possible, et qu'elle relevait uniquement de l'organisation du Tribunal cantonal, sans pour autant détailler dans la Constitution les différents tribunaux.

513-0
Principe

Cet article relève que le Tribunal cantonal constitue l'autorité judiciaire supérieure du Canton. A cet égard, il convient de rappeler que le Tribunal cantonal comprend les Tribunaux cantonal, administratif et des assurances actuels.

513-1
Election

Le mode d'élection proposé à l'art. 513-1, al. 1, maintient l'essence du système actuel, l'élection des juges par le Grand Conseil, tout en introduisant le préavis d'une commission de présentation. Cette solution vise à garantir une prise en compte optimale des critères principaux devant présider à l'élection de juges, à savoir ceux de la compétence et de la sensibilité politique (voir art. 513-1, al. 3). Dans ce cadre, la commission de présentation, désignée par le Grand Conseil et composée d'experts indépendants et de députés (art. 513-2), doit examiner prioritairement les compétences des candidats alors que le Grand Conseil doit en outre veiller, comme il le fait actuellement, à ce que le pluralisme politique des membres du Tribunal soit respecté (art. 513-1, al. 3). Le texte indique encore que la commission donne son préavis non seulement sur les nouveaux juges, mais également sur les juges à réélire (notamment en vue de s'assurer que ces derniers sont encore aptes à exercer leur fonction). Toutefois, dans ces cas, la procédure doit être allégée et l'examen réduit au strict nécessaire (il n'est par exemple pas indiqué de demander au juge en fonction de présenter un nouveau dossier de candidature).

La loi fixera les détails relatifs à la composition exacte de la commission, à la durée de son mandat ou encore au contenu minimal du préavis. Dans l'esprit de l'article 513-1, la commission de présentation devrait être composée de députés et de personnes particulièrement compétentes en la matière, comme des professeurs d'université, des juges fédéraux, etc. Cette commission aurait pour tâche d'examiner les dossiers de candidature et d'auditionner les candidats. Sur cette base, elle élaborerait ensuite un préavis à l'intention du Grand Conseil, préavis qui ne devrait pas seulement consister en une simple vérification du respect des exigences formelles et de l'aptitude générale des candidats, mais bien aboutir à l'élaboration d'une gradation entre ces derniers. Pour ce faire, les membres de la commission auraient à évaluer la formation juridique, l'expérience, la préparation et l'aptitude spécifiques pour la fonction de juge cantonal de chaque candidat.



- 513-2**
Organisation
- 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.
- 513-3**
Compétences
- L'article décrit les compétences ordinaires du Tribunal cantonal en matière judiciaire (al.1) et administrative (al.2).
- Le texte de l'article 513-3 précise encore que le Tribunal préserve sa fonction de direction des tribunaux inférieurs (al. 2 lit. a) et qu'il conserve également sa compétence de nommer les membres des autres tribunaux (al. 2 lit. b), solution qui semble être le mieux à même de renforcer l'indépendance des juges.
- 513-4**
Haute surveillance
- L'article prévoit que la surveillance du Tribunal cantonal s'effectue selon les règles actuellement en vigueur dans la Constitution cantonale. L'idée d'un Conseil supérieur de la magistrature n'ayant pas été retenue, le Grand Conseil conserve la compétence de surveiller l'ensemble des aspects de l'activité judiciaire.
- 514**
Autres tribunaux
- La Commission a étudié la possibilité de définir directement dans la Constitution les différents tribunaux et en particulier le Tribunal des baux et les Tribunaux de prud'hommes.
- Cette possibilité a finalement été rejetée, la commission préférant garder une certaine souplesse en laissant à la loi la possibilité d'introduire de nouveaux tribunaux (par exemple un Tribunal de commerce ou pourquoi pas une fois un Tribunal des consommateurs). La commission estime que l'existence du Tribunal des baux et des Tribunaux de prud'hommes n'est pas menacée, car ils sont maintenant entrés dans les mœurs et leur utilité est désormais unanimement reconnue. Il ne faudra donc pas déduire du fait que ces deux tribunaux ne sont pas expressément mentionnés dans les propositions d'articles pour la Constitution que la commission No 5 désire leur abolition.
- 515**
Le Ministère public
- 515-0**
Principe
- L'essentiel de la mission consiste dans le suivi des affaires pénales en cours d'enquête et devant l'autorité de jugement (réquisitoires, recours, etc.). La participation aux travaux de la commission qui examine les demandes de libération conditionnelle est aussi très importante. En revanche, les fonctions civiles, sans être exclues *a priori*, sont en forte régression (par exemple à propos des actions en nullité ou en annulation de mariage).
- 515-1**
Election et désignation
- L'élection et plus encore la réélection du procureur général par le Grand Conseil plutôt que par le Conseil d'Etat lui assurera plus d'indépendance : sous cet angle, les éventuelles inimitiés d'un Conseiller d'Etat ou d'un député (par exemple en raison d'une dénonciation ou d'une réquisition du procureur général contre l'intéressé, voire l'un de ses proches ou amis) seraient beaucoup plus graves venant de l'un des sept membres du Gouvernement que de l'un des parlementaires.
- Une période de six ans a été choisie pour le mandat du procureur général afin de montrer que sa désignation n'est pas liée au renouvellement des autorités politiques qui ont, elles, une durée de vie



515-2 Indépendance

de cinq ans. Il s'agit donc là d'un signe montrant et garantissant l'indépendance du procureur général vis-à-vis du pouvoir politique.

Apprécier chaque année la façon dont a été conduite la politique pénale des douze mois précédents est un aspect important de la gestion publique. Cela doit pouvoir être débattu publiquement par le Parlement ; c'est notamment une condition nécessaire pour permettre ensuite, si besoin est, d'allouer des moyens adéquats au Ministère public, à la justice ou au système pénitentiaire, ou encore d'entreprendre telle ou telle réforme de l'organisation judiciaire.

515-3 Compétences

La politique d'intervention tend notamment à définir quels accents principaux il convient de demander, au nom de l'intérêt public, aux tribunaux pénaux du Canton : par exemple une vigilance particulière face aux délits en matière de drogue, de mœurs ou de criminalité économique, l'application plus ou moins marquée de tel type de peines ou de mesures, etc.

52 Le Grand Conseil

Le retour au premier rang de la politique dans notre société passe évidemment par un renforcement de l'autorité des pouvoirs législatif et exécutif. Il est proposé par ailleurs de réformer le Gouvernement. Il est donc indispensable de restructurer aussi le Parlement. Le système démocratique ne peut fonctionner correctement si l'un des deux partenaires obligés est en état d'infériorité.

La première question que la commission s'est posée (mais peut-être n'est-ce pas la première qui se pose) est celle du découpage électoral. Il s'agit de concilier deux visées qui ont été en opposition dans le passé de notre Canton. D'une part, il faut rendre la représentation proportionnelle la plus pure possible. Les parties de sièges perdues systématiquement par certaines formations peuvent représenter plusieurs sièges si on les additionne sur l'ensemble du Canton et même priver ces formations de toute représentation au Parlement. Seul l'arrondissement unique permet d'éviter totalement cette distorsion. Mais, d'autre part, il faut également garantir une représentation aux minorités régionales qu'une trop grande agrégation des votants empêcherait peut-être. La commission a finalement porté son choix sur un découpage en 12 arrondissements au maximum, chacun devant recevoir au moins 8 sièges, le nombre total des députés étant ramené à 150.

Une simulation fondée sur la ventilation dans les arrondissements des résultats des élections nationales montre que, dans ces conditions, onze sièges ne seraient pas attribués aux bons partis. Cela témoigne donc d'une distorsion évidente. Mais la comparaison n'est pas entièrement pertinente, puisque le vote sur un arrondissement unique (élection nationale) donne d'autres répartitions de voix que celui pour le Grand Conseil. La commission a donc renoncé à inscrire un mode de correction dans la Constitution.

Sur la base d'un exemple plausible, la commission a pu constater que le découpage en 12 arrondissements est praticable et qu'il peut garantir le minimum de 8 députés par arrondissement même si le



nombre total de députés s'abaisse à 150. Les arrondissements choisis pourraient s'imposer comme entités administratives.

Pour le fonctionnement propre du Grand Conseil, il est proposé de créer des commissions permanentes pour chaque grand secteur d'activité de l'Etat. L'avantage pour le député est une connaissance approfondie des dossiers de la commission à laquelle il participe ; il est alors un meilleur interlocuteur de l'Exécutif et de l'administration. Le suivi des grands dossiers est mieux assuré et le Grand Conseil peut agir plus concrètement sur la politique du Canton. Le travail du député doit être secondé par des services qui sont à la disposition exclusive du Parlement pour préparer des dossiers et rechercher des informations. Cela décharge d'autant, et même plus, l'administration cantonale dirigée par le Conseil d'Etat.

Le travail du député doit être considéré comme un emploi à temps partiel, et non comme une charge rétribuée par le seul honneur, très relatif, qu'elle peut conférer. Des estimations prudentes, en se référant au Parlement fédéral, pourraient laisser entrevoir une rétribution globale d'une trentaine de milliers de francs par an. Une telle rémunération se composerait d'une indemnité fixe et de jetons de présence. La référence à une fonction de l'administration pourrait lui donner une justification *pro rata temporis*.

Les droits des députés et du Grand Conseil font également l'objet de précisions. On relèvera la possibilité pour le Grand Conseil d'élaborer lui-même si nécessaire un acte législatif. Il reçoit le droit de discuter et d'amender le programme gouvernemental de législature. En cas de désaccord profond, il peut censurer et renvoyer le Conseil d'Etat devant les électeurs (il s'entraîne alors lui-même dans le naufrage).

La réforme du Parlement doit conduire à un meilleur respect des rôles du Législatif et de l'Exécutif dont le nom même rappelle qu'il est un exécutant de la volonté des citoyens s'exprimant par ses représentants élus au Parlement.

521

Election, composition

521-2

Composition

La commission estime que le nombre de députés doit être réduit. Cette diminution permet en outre une meilleure responsabilisation des élus et une amélioration de la qualité de travail. Le nombre proposé, 150 députés, permet de garantir au mieux la représentation des tendances politiques au sein du Grand Conseil. Il en va de même pour la provenance des députés. Un trop petit organe priverait certaines régions périphériques d'une représentation au Grand Conseil. Des simulations à moins de 150 députés ont permis de le montrer clairement. Il convient également de ne pas trop réduire le Parlement pour laisser aux citoyens un plus grand choix démocratique.

521-3

Arrondissements électoraux

Cet article précise que c'est la loi qui définit les circonscriptions électorales ; on sauvegarde ainsi la flexibilité de la Constitution



521-4
Quorum

cantonale. Le système proposé reprend donc les bases du système actuel. Toutefois, l'idée est d'agrandir et d'homogénéiser les circonscriptions électorales actuelles, ce qui rendra le système plus égalitaire et plus respectueux de la représentation proportionnelle. Le minimum de huit sièges par arrondissement y garantit un siège à un parti qui obtient environ 11% des suffrages. Grâce à la méthode des restes, il est même possible d'obtenir un siège avec moins de 11% des suffrages.

Le quorum a pour objectif d'inciter les courants politiques de faible poids électoral à se regrouper, afin de créer des forces politiques crédibles et d'éviter ainsi une fragmentation excessive de l'échiquier politique.

De facto, il n'aura d'effet que dans les plus grandes circonscriptions.

521-5
Durée et nombre des mandats

La commission estime que cette durée correspond mieux au travail des autorités. Elle permet d'élaborer et de suivre une loi ou un dossier depuis son début jusqu'à son achèvement. En outre, cet allongement augmente la période d'efficacité des députés d'une année. Les premières et dernières années de législatures étant très occupées, les unes par l'étude des dossiers et la mise à niveau, les autres par les élections prochaines.

Cette proposition permet de concilier la perte des sièges du Grand Conseil avec un renouvellement de la classe politique. Elle permet également d'améliorer le mordant des députés qui ne peuvent plus s'endormir à un poste acquis depuis des décennies. Il convient de vivifier l'action des députés. Cette mesure n'empêche pas une personnalité de siéger plus de trois fois.

522
Statut des députés

Principe: dans un souci de reconnaissance de la masse de travail que doit fournir le député, et ceci d'autant plus si le nombre des députés est réduit, il est opportun de faire figurer, dans cette Constitution, un article définissant la rétribution des députés. Après un tour d'horizon de la situation actuelle, il est à signaler que de nombreux députés ont de la peine à siéger faute de rétribution suffisante. La charge de député pourrait s'apparenter à un travail à 25-30%, ceci en tenant compte de la fréquence des séances, environ une par semaine, et des préparations. Cette situation devrait donc être corrigée afin que chacun puisse exercer sa tâche de député avec le moins de difficultés financières possibles. L'article 522 – 4 a donc pour but la reconnaissance du travail des députés et de fixer sa rétribution.

522-1
Indépendance
et publicité des intérêts

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

522-2
Immunité

On rappelle le principe de l'immunité qui implique que, tout comme actuellement, les membres du Grand Conseil ne pourront



pas être poursuivis pénalement ou civilement pour les propos tenus pendant les séances du Grand Conseil ou des commissions. Les exceptions sont réglées dans la loi sur le Grand Conseil

522-3
Suspension et déchéance

Il va de soi que le droit fédéral permet encore au député suspendu ou déchu de ses fonctions de porter la décision de la Cour constitutionnelle devant le Tribunal fédéral par la voie du recours de droit public. L'interdiction d'arrestation pendant les jours de séance du Grand Conseil correspond matériellement à l'art. 38 Cst. VD.

522-4
Information

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 de la liberté d'information qui pourrait être reconnue aux citoyens. Dans ce cadre, il convient de souligner que l'hypothèse visée à l'article 522-3 n'est pas la même que celle de l'article 523-4 : en effet, la présente disposition accorde un droit particulier pour les députés (vis-à-vis de l'administration) d'accéder à l'information, alors que l'article 523-4 envisage les cas où le Grand Conseil demande un appui logistique à l'administration (voir le commentaire de l'article 523-4).

522-5
Rémunération

La qualité du travail du Parlement exige aujourd'hui que le député accomplisse l'équivalent d'un quart temps ou d'un tiers-temps professionnel. Or, au-delà d'un engagement de 10 à 15%, il n'est ni décent ni réaliste de compter sur le quasi bénévolat. Plusieurs catégories professionnelles sont aujourd'hui de plus en plus exclues, de fait, du Grand Conseil et beaucoup des élus ne peuvent pas y consacrer le temps nécessaire.

Un traitement de base, qui pourrait par exemple représenter la moitié de la rémunération totale, doit donc couvrir l'activité et les frais occasionnés en dehors des séances du Parlement (préparation, rencontre des citoyens, participation à l'activité et aux frais du parti, du mouvement ou de la liste qui a assuré l'élection du député). Fixe, ce traitement mettra tous les parlementaires vaudois sur pied d'égalité, au contraire de ce qui serait le cas avec une indemnisation pour perte de gain, système en soi également envisageable. Le jeton de présence constituera un complément, équitablement proportionné à la participation du député aux séances. Le montant total du traitement et du maximum des jetons de présence pourrait être fixé par comparaison avec d'autres fonctions publiques ou avec ce qui se pratique dans d'autres grands cantons suisses.

523
Organisation

523-1
Séances

Les articles 523-1 à 523-3 énoncent des principes d'organisation traditionnels de tout Parlement cantonal.

523-4
Services du Parlement

Puisque l'intention est de rendre le Grand Conseil plus performant et plus efficace, il faut aussi lui permettre d'avoir un outil parle-



523-5 Commissions

mentaire doté de moyens étendus. (réf. Art. 522-3)

Les services du Parlement devraient pouvoir fournir au député la documentation utile et détaillée pour l'exercice de sa tâche au sein du Grand Conseil ou d'une commission. On peut imaginer aussi que ces Services fassent une recherche en documents sur un sujet précis pour un député.

Les services du Parlement comprennent également les secrétariats des commissions permanentes qui ont notamment pour tâche de prendre les procès-verbaux et de fournir en documents les commissaires. Des locaux de travail équipés sont aussi prévus pour les commissions et les députés.

Enfin, l'article mentionne encore que le Grand Conseil peut faire appel aux services de l'administration cantonale, étant entendu que le député, sur sa seule demande, aura un accès plus strict et plus limité à ces services qu'une commission.

L'article 523-5 prévoit une généralisation des commissions permanentes pour les grands domaines d'activité de l'État. Cette mesure a pour objectif de garantir un travail plus efficace et plus rationnel du Parlement, ainsi que de le doter de moyens de contrôle plus efficaces et plus réguliers de l'administration des autres autorités étatiques. En effet, le système des commissions permanentes présente dans ce cadre des avantages indéniables :

- il conforte la position du Parlement face au Gouvernement, car une commission qui ne traite pas en permanence des mêmes problèmes a du mal à s'opposer au Gouvernement ;
- il permet aux députés de se forger de solides connaissances dans un domaine déterminé et ainsi de mieux maîtriser les dossiers complexes qui leur sont présentés ;
- il facilite l'organisation du Grand Conseil (dates de séance, salles, secrétariat) et permet de pratiquer la planification continue, gage d'efficacité du Parlement.

Le législateur déterminera le nombre, la composition et les compétences des commissions permanentes, en se basant notamment sur les systèmes similaires instaurés au niveau fédéral ainsi que dans plusieurs cantons (voir par exemple la loi portant règlement du Grand Conseil genevois). Dans l'esprit de la commission, il convient par exemple de comprendre sous le terme « grand domaine d'activité de l'Etat » l'aménagement du territoire, l'économie, les finances, l'enseignement, la santé, les affaires sociales, les transports, etc.

L'article 523-5 al. 2 prévoit la faculté exceptionnelle pour le Parlement de désigner des commissions *ad hoc*, lorsqu'un objet à traiter ne peut entrer dans le cadre des délibérations d'une commission permanente.

Aux termes de l'article 523-5 al. 3, il sera possible de déléguer certaines compétences décisionnelles à des commissions, afin de décharger le Grand Conseil (voir à ce propos l'art. 79 de la Cst.



bernoise ou l'art. 84 de la Cst. argovienne). Parmi les compétences qui peuvent être déléguées, on trouve l'octroi de la grâce ou du droit de cité cantonal ; pour les compétences financières, la loi fixera une limite en francs. Entrent également en ligne de compte des décisions de routine. Les décisions des commissions auront la forme juridique et la valeur des décisions correspondantes du plénum. La législation déterminera à quel moment et sous quelle forme les décisions seront transmises au plénum pour que celui-ci puisse exercer son droit d'évocation (c'est-à-dire son droit de se saisir d'une affaire pour la traiter lui-même).

523-6
Groupes

Les groupes jouent un rôle important dans le travail parlementaire. Une disposition spéciale leur est donc consacrée dans la Constitution. L'al. 1 énonce le principe selon lequel les députés peuvent former des groupes. En revanche, les conditions auxquelles ces derniers peuvent être formés (par ex. exigence de cinq députés pour composer un groupe) doivent être réglées par la loi. L'al. 2 précise pour sa part que les groupes politiques doivent être représentés dans toutes les commissions, afin que chaque mouvement puisse être partie prenante de toute discussion, dès le début des travaux. Enfin, l'al. 3 rappelle que la loi alloue une indemnité de fonctionnement aux groupes politiques, pour qu'ils puissent accomplir leur fonction de manière efficace.

524
Compétences

524-1
Compétences législatives

Plusieurs modèles étaient possibles pour déterminer qui doit trier entre les concordats ou traités de compétence parlementaire et ceux de compétence gouvernementale. La plupart de ces modèles se situent au niveau de l'organisation (attribuer la décision à l'un ou l'autre des organes avec information à l'autre, éventuellement à une commission parlementaire, ou encore prévoir que cela se règle d'entente entre le Gouvernement et le bureau du Parlement) ; il semble toutefois plus judicieux de s'inspirer d'un critère plus précis, de nature formelle, comme c'est déjà le cas, par exemple, dans la nouvelle Constitution fédérale (à l'art. 166 al. 2) ou dans la Constitution argovienne (au § 82 al. 1 litt. a) : les futurs concordats et traités relevant du Conseil d'Etat seront ceux désignés comme tels par une loi, par un concordat ou par un traité en vigueur.

524-3
Forme des actes

C'est donc sous la forme de décrets que le Grand Conseil prend les dispositions tendant à soumettre au peuple toute modification constitutionnelle et, le cas échéant, celles permettant de mettre en place une assemblée chargée de la révision totale de la Constitution.

524-4
Compétences de planification

Cette loi peut être amendée par le Grand Conseil.

524-7
Haute surveillance de l'Etat

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



524-8
Administration

524-9
Autres compétences

524-10
Délégation de compétences

Il est contingent que telle ou telle règle de droit se trouve dans un règlement (intracantonal) ou dans un concordat ou un traité (intercantonal ou international). Il semble logique de ne pas faire dépendre de cette contingence l'applicabilité du droit d'évocation reconnu au Grand Conseil par le ch. 3 de cette disposition.

Chiffre 1 : il peut s'agir de créer des fondations, de droit public ou privé, de même que des établissements de droit public, de participer à des associations privées, à des corporations de droit public ou à des sociétés commerciales, ainsi que de déléguer des tâches publiques à des organisations tierces.

Chiffre 4 : le Grand Conseil s'exprime alors par une résolution.

Il semble important de préciser le système de la délégation de compétences en matière législative et, par contre-coup, des contours du pouvoir réglementaire du Conseil d'Etat ; la disposition proposée tient compte de la jurisprudence du Tribunal fédéral, ainsi que des dispositions figurant dans la nouvelle Constitution fédérale (art. 164), des Constitution bernoise (art. 69 al. 4) et argovienne (§ 78 al. 1) ; la formulation choisie interdit la subdélégation sans habilitation précise du Parlement ; au surplus, il résulte déjà de la nature même du pouvoir exécutif qu'il appartient au Conseil d'Etat, *ex constitutione* (cf. art. 53-8 ch. 1 ci-dessous), d'édicter le pur droit d'application, ne comportant que des règles secondaires ; la présente règle ne vise donc que la délégation de la compétence d'édicter du droit dit « de substitution » (possibilité rappelée par ailleurs à l'art. 53-8 ch. 2 ci-dessous).

53 Le Conseil d'Etat

1) Introduction

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

Dans ces débats institutionnels, la question de la nature et de l'organisation du pouvoir exécutif est de celles qui ne peuvent plus être éludées.

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

D'autre part, parce que le principe des collèges hétérogènes que nous connaissons au plan cantonal et fédéral montre régulièrement ses limites. Ce système de gouvernement atypique où l'Exécutif est une addition de personnes non liées par un programme de législa-



ture marque profondément une vie politique suisse, où l'absence de vision et de direction se fait parfois cruellement sentir.

Au plan fédéral, le problème est connu. Depuis des dizaines d'années, on parle de modifier le système actuel. A ce jour, la majorité des observateurs s'accorde pour affirmer que la Suisse devra un jour réformer en profondeur son mode de gouvernement.

Au plan vaudois, la mise en place d'une Constituante résulte en particulier d'une crise dans l'exercice du pouvoir. En outre, la difficulté du Canton à trouver un nouveau souffle, des projets rassembleurs et des perspectives pour demain a mis en lumière les carences d'une organisation de l'Exécutif basée sur la gestion sectorielle.

Forte de ces convictions, la commission a discuté longuement et à de nombreuses reprises de toutes les formes possibles de gouvernement. Consciente de l'importance des enjeux, elle a mis sur pied deux sous-commissions sur ce seul sujet. Loin de tout clivage partisan, dans un esprit d'ouverture, elle a tenté de cheminer logiquement, cherchant d'abord à poser un diagnostic sur les fonctionnements en vigueur, pour mieux fixer ses objectifs, avant d'élaborer des solutions.

Aujourd'hui, les propositions avancées ont le mérite de vouloir répondre sans *a priori* aux problèmes constatés. Cherchant à garder les points forts des pratiques actuelles tout en introduisant sans ambiguïté les mécanismes qui lui font défaut, le système de gouvernement présenté dans le présent rapport veut assurer la primauté du politique et de la cohérence dans la conduite de l'Etat.

2) Diagnostic

Dans une première phase, la commission s'est attachée à analyser les dysfonctionnements actuels.

Le système de gouvernement en vigueur produit différents blocages, qui peuvent être classés en deux catégories : ceux touchant principalement l'Exécutif et ceux impliquant la société en général.

Effets sur l'Exécutif

- 1. Faiblesse du leadership.** Dans un collège d'élus, le leadership est faible par définition. Personne n'est légitimé à prendre des initiatives ou à donner des directions générales.
- 2. Immobilisme.** L'absence de programme commun de législation fait tendre l'action vers l'immobilisme. L'attentisme est souvent la seule stratégie possible.
- 3. Sectorialisation.** Faute de programme, et donc de vision globale, chaque élu est tenté de se replier dans son département. Chaque membre du collège se contente d'agir dans son secteur de manière isolée.
- 4. Prédominance du quantitatif.** Une action politique sans programme, et donc sans choix fondamentaux, finit par évacuer le qualitatif au profit du quantitatif. Dans un tel contexte, le ministre des finances devient une sorte de premier ministre par défaut.
- 5. Faiblesse face à l'administration.** Sans vision politique globale, le Gouvernement reste faible face à une administration à



laquelle il est contraint d'abandonner le long terme.

- Effets sur les citoyens
6. **Incapacité de gérer les crises.** Le système collégial ne peut répondre rapidement à des situations de crise. Immobile et divisé, il reste un « Gouvernement de beau temps ».
 7. **Opposition Gouvernement-Parlement.** L'absence de liens programmatiques entre Législatif et Exécutif plonge la vie politique dans les dissensions permanentes.
 8. **Faiblesse de la communication extérieure.** Par définition, il est difficile de mettre en valeur l'immobilisme.
 9. **Impuissance des partis.** Dans le système actuel, les partis ont à la fois un pied au Gouvernement et l'autre dans l'opposition. Difficile pour eux d'adopter des stratégies claires et cohérentes.
 10. **Discrédit de la classe politique.** Les politiques semblent tous appartenir au pouvoir sans l'exercer réellement. Le discrédit de la classe politique qui paraît impuissante s'en trouve augmenté.
 11. **Absence de recours et d'espoir.** Impossible d'avoir une opposition forte dans un système où tout le monde est à la fois le pouvoir et l'opposition. Ainsi, en cas de crise, aucun parti important ne peut incarner l'espoir ou le renouveau.
 12. **Dilution des valeurs.** Dans un système où le quantitatif triomphe et où tout le monde partage le pouvoir, les valeurs en tant que telles ne sont plus défendues et tendent à disparaître.
 13. **Prime à l'individualisme et au lobbyisme.** Dans un contexte de dilution des valeurs, l'individualisme devient dominant. La politique se confond avec la défense « clientéliste » de lobbies sectoriels.
 14. **Renoncement sans consensus.** Faute de clarté, faute de débat et à force d'immobilisme, la tendance est au renoncement sous couvert de consensus.
 15. **Polarisation sans issue.** En cas de polarisation accrue des forces politiques (affaiblissement du centre au profit des extrêmes), le système collégial devient incompréhensible.
 16. **Incompréhension de politiques invisibles.** L'absence de programme et de direction d'action rend la politique illisible.

3) Objectifs

Au vu du diagnostic posé et partagé par l'ensemble de la commission, les objectifs suivants d'une réforme du système de gouvernement ont été définis :

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

4) Scénario

Dès lors, en fonction des objectifs arrêtés, différents scénarios ont été imaginés. Un examen de l'ensemble des variantes a permis de distinguer deux grandes tendances : alternance ou collègue renforcé.



Deux sous-commissions ont été chargées d'explorer ces deux directions.

*1. Alternance
et programme*

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

- a) Election d'un chef de Gouvernement sur un programme au scrutin majoritaire à 2 tours. Le chef de Gouvernement constitue librement son équipe qui doit obtenir la confiance.
- b) Introduction des mécanismes de vote de confiance / défiance entre Parlement et Gouvernement
- c) Possibilité pour 20'000 citoyens d'exiger un vote sur la confiance au Gouvernement
- d) Passage de la législature à 5 ans.

*2. Collège
renforcé*

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

- a) Election d'un Conseil d'Etat de 7 membres par le peuple au système majoritaire.
- b) Deux conseillers d'Etat sont délégués au Conseil des Etats à Berne.
- c) Création d'un département présidentiel
- d) Election du président au système majoritaire après le Conseil d'Etat, l'élection tacite n'étant pas autorisée.
- e) Passage de la législature à 5 ans

5) Synthèse

Constatant que les deux options travaillées en sous-commissions présentaient toutes deux des éléments essentiels mais qu'aucune des deux n'était totalement satisfaisante, la commission a demandé aux groupes de travail concernés de se réunir et de tenter une synthèse de leurs propositions.

La synthèse s'est opérée à partir de l'évaluation suivante :

*1. Alternance
et programme*

Avantages du système.

1. Introduction de la notion de programme de législature.
2. Renforcement du leadership.
3. Clarification des liens avec le Parlement.
4. Législature de 5 ans.

Inconvénients du système.

1. Possibilité pour le peuple de n'élire qu'une seule personne.
2. Risque d'émergence d'un " homme fort " autour duquel tout s'articule.
3. Système tranchant trop vivement avec les pratiques actuelles.

*2. Collège
et présidence*

Avantages du système

1. Possibilité pour le peuple de désigner l'ensemble du Gouvernement.
2. Renforcement du leadership.
3. Clarification de la délégation au Conseil des Etats.
4. Législature de 5 ans.



La synthèse des deux

- 6) – Une liste
– un programme
– un tour

Inconvénients du système

1. Absence de la notion de programme de législature.
2. Peu d'améliorations dans les relations avec le Parlement.
3. Système risquant de proroger le statu quo.

La synthèse a permis de retenir les principes suivants pour l'élaboration du modèle décrit sous point 6.

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

Le Gouvernement reste composé de 7 conseillers d'Etat, mais il gagne un Président pour assurer sa cohérence.

1. De plus, et toujours par souci de cohérence, il comprend désormais les deux représentants du Canton au Conseil des Etats.
2. Le Gouvernement reste élu par le peuple, mais globalement. Le souverain a donc le choix entre différentes listes compactes comprenant 7 candidats et précisant qui, en cas de victoire, occupera la fonction de président et celles de Conseillers aux Etats. Les principales listes en lice seront certainement des coalitions plurielles.
3. L'élection du Gouvernement a lieu en un tour deux mois après celle du Grand conseil. Le but est de permettre à la composition du Législatif nouvellement élu d'influencer la composition des listes qui brigueront l'Exécutif.
4. Le Gouvernement est tenu de soumettre au grand Conseil une loi sur le programme de législature. En amont de l'élection, toute la construction d'une liste candidate s'opère donc autour de la notion de programme en tant que contrat de législature avec le peuple et le Parlement.
5. Des mécanismes de dissolution à effets préventifs permettent de régler les rapports entre Législatif et Exécutif. Etendus au peuple, ils viennent compléter l'exercice traditionnel de la démocratie directe.

Dans ce système, le Gouvernement est constitué par et pour une politique. Articulé autour de la notion de programme et de confiance, il lie de manière visible et compréhensible les choix majoritairement exprimés par le peuple, les responsables à l'Exécutif et les membres du Législatif.

En conclusion, il correspond aux attentes résultant de l'analyse. Sa force repose donc sur :

- a) Sa capacité à intégrer des objectifs clairs, eux-mêmes basés sur un diagnostic sans complaisance ;
- b) Sa capacité à intégrer les aspects positifs de philosophies divergentes tout en dépassant leurs limites.

**53-2**
Composition

Au même titre que celles de Conseillers aux Etats, la présidence du Gouvernement devient une fonction en soi. Elle implique la création d'un véritable département présidentiel, évoqué à l'article 53-4, chiffre 2.

53-3
Election

Chiffre 1. La législature est augmentée d'une année, pour favoriser la stabilité des institutions et donner en temps un crédit suffisant pour agir. L'élection postérieure de l'Exécutif permet de mettre en cohérence politique la composition du Parlement et la construction de listes pour l'Exécutif. D'une certaine manière, c'est bien la primauté du Législatif qui est ainsi affirmée.

Chiffre 2. Les électeurs ont le choix de la liste, mais ne peuvent pas la modifier. C'est la notion d'équipe de Gouvernement, cohérente et unie par et pour une politique qui est ainsi ancrée dans la loi suprême.

Chiffre 3. Les électeurs choisissent en toute connaissance de cause. Les candidats tant à la présidence qu'au Conseil d'Etat doivent figurer explicitement sur les bulletins de vote.

Chiffre 4. Tout citoyen peut naturellement se présenter en cas de vacance. Par contre, le Conseil d'Etat a l'obligation d'indiquer qui il souhaiterait voir compléter l'équipe en place. En l'absence de challenger, le candidat du Conseil d'Etat est élu tacitement.

53-4
Organisation

Chiffre 1. Le Conseil d'Etat est libre d'organiser et de répartir les départements à sa convenance. Il peut parfaitement prévoir des départements allégés pour ses deux représentants au niveau fédéral. Par contre, chaque membre doit être aussi chef de département (cf chiffre 2 de l'article). Au sein du Gouvernement, les tâches sont différentes, mais le statut est unique.

Chiffre 2. La fonction du président s'exerce de manière transversale à l'intérieur de l'Etat. Arbitre et coordonnateur, il veille à la cohérence de l'action étatique. Par contre, il n'a nullement l'exclusivité de la représentation du Gouvernement à l'extérieur ; il n'est pas davantage le détenteur de la politique du Canton. Le Conseil d'Etat reste une autorité collégiale, collectivement responsable de ses actes et de ses choix.

53-5
Programme de législature

Chiffre 1. Le programme de législature est une loi. Il peut donc être amendé librement par le Parlement. Cette loi sur le programme de législature est une notion clé du système proposé. Elle est le complément indispensable de la notion d'équipe élue par une liste ; elle constitue un véritable contrat de confiance entre le Législatif et l'Exécutif ; elle fonde la cohérence entre l'action politique et ceux qui la conduisent.

Chiffre 2. La modification de la loi sur le programme en cours de législature peut être rendue nécessaire soit par le résultat de l'exercice de la démocratie directe, au cas où elle infléchirait fortement l'action gouvernementale, soit par la modification importante de paramètres imprévisibles lors de son adoption.

Chiffre 3. Comme le budget dont elle est l'équivalent au plan qua-



53-7
Dissolution

litatif, la loi sur le programme de législature ne peut être soumise au référendum. Toute autre option conduirait à des élections anticipées déguisées.

Les mécanismes de dissolution permettent de clarifier les liens entre les organes institutionnels. Ils sont également rendus nécessaires par l'existence même d'une équipe élue autour d'un programme. Par contre, ils exercent des effets essentiellement préventifs. Le risque d'abus est nul, puisque celui qui dissout se dissout lui-même aussitôt, administrant ainsi la preuve de ses limites. Il faut comprendre ces mécanismes comme des instruments dont l'usage est réservé à ces crises graves dont l'histoire montre qu'elles restent exceptionnelles.

53-9
Compétence administrative

Chiffre 2. La question de savoir si le Conseil d'Etat nomme ou engage les fonctionnaires est de celles qui sont à discuter dans d'autres instances et selon d'autres fonctionnements que ceux de la Constituante. La Constitution devra intégrer la réponse donnée.

53-10
Relations extérieures

La notion de "contrats administratifs avec la Confédération ou avec les autres cantons" est soit imprécise soit beaucoup trop restreinte. La nouvelle rédaction prévoit qu'il appartient au Conseil d'Etat de *conclure* les concordats et traités, étant entendu que seuls ceux qui ne sont pas de son ressort doivent ensuite faire l'objet d'une *ratification* du Grand Conseil ; en outre, le chiffre 2 a été complété pour tenir compte de la proposition transmise par la commission thématique 1 à la commission 5.

53-12
Ordre public et sécurité

La finalité est précisée et non les moyens. Ces derniers sont à disposition conformément à la loi.

53-14
Incompatibilité

Chiffre 1. Les fonctions que les membres du Conseil d'Etat sont appelés à remplir *ex officio* ne sont naturellement pas touchées par cet article.

Chiffre 2. Le cumul des mandats est ainsi limité. La participation des membres du Gouvernement au Conseil des Etats est lui un retour à la logique qui voudrait que la Chambre des Etats représente réellement les cantons, comme son nom l'indique fallacieusement d'ailleurs.

53-15
Censure

La possibilité pour le souverain de demander un vote de censure est clairement une extension de la démocratie directe. Ce mécanisme complète ceux de l'initiative et du référendum. Il répond à ceux de dissolution à l'usage du Parlement et du Gouvernement. Il équilibre également le principe d'un Gouvernement solide et cohérent voulu par le système. Son accès est par contre restrictif.

Comme la dissolution, il s'agit d'un instrument dont l'usage n'est envisagé qu'en cas de crise grave et durable.

54 Municipalités

54-3
Election

Les communes qui ont un conseil général sont également soumises à cette disposition.



54-6
Rapports avec
le pouvoir délibérant

Le corps électoral de la commune porte aussi le nom d'assemblée de commune (art. 55-1).

Chiffre 2. Cet alinéa préjuge de l'acceptation de l'initiative populaire communale.

Chiffre 3. Actuellement, le pouvoir délibérant n'a pas la possibilité d'exiger de la municipalité un rapport ou un projet demandé par une motion. Une absence de réponse tient souvent implicitement lieu de réponse négative. L'article renforce donc les droits du pouvoir délibérant.

55 Pouvoirs délibérants communaux

55-15
Surveillance
de la gestion communale

Le pouvoir délibérant exerce donc aussi la surveillance sur la manière dont la commune gère les autres organismes chargés de tâches publiques.

55-16
Délégation de compétences

La compétence ainsi reçue ne peut être subdéléguée.

56 Autres institutions

561
L'administration

561-1
Principe

Il s'agit de la définition de l'administration, volontairement désignée comme une institution ou un pouvoir autonome afin de prendre en compte la réalité incontournable. En contrepartie, elle est cadrée par sa subordination hiérarchique au pouvoir public dont elle dépend : ce sera en général l'Exécutif, mais bien entendu il existe aussi l'administration judiciaire et les services du Parlement; chaque pouvoir engage indépendamment les membres de son administration et, s'il y a lieu, les suspend ou les révoque, mais les décisions prises en matière de personnel doivent être soumises à un tribunal au sens de l'art. 6 ch. 1 de la Convention européenne de la sauvegarde des droits de l'homme et des droits fondamentaux.(CEDH). Le pouvoir de rendre les décisions relève par nature du pouvoir exécutif, mais, moyennant délégation claire de nature législative (par une loi, un décret ou un règlement), le pouvoir décisionnel peut être ponctuellement conféré à un représentant de l'administration.

561-2
Transparence

Le but est de créer une présomption de transparence, qui peut certes être renversée s'il y a un intérêt public ou privé prépondérant à maintenir le secret ; cet éventuel intérêt contraire s'apprécie d'une manière plus restrictive lorsque l'accès à l'information est demandé par un élu (membre de l'un ou l'autre des pouvoirs de niveau cantonal ou communal) ; les administrés ordinaires constituant un cercle conçu très généralement, bien au-delà des seuls citoyens, l'activité administrative qui peut les intéresser ne sera pas celle de l'administration au sens étroit, mais aussi celle d'organismes exerçant la même fonction par délégation de tâches publiques ;



561-2

Relations avec les administrés

l'information à laquelle il est possible d'accéder n'est pas seulement limitée à la documentation, mais s'étend à tout type d'information conservée sous quelque forme que ce soit.

Il est important que chacun puisse accéder de manière très directe et rapide à l'administration, sans avoir a priori besoin de se faire représenter par un tiers quelconque (élu de sa commune ou de son arrondissement, avocat, etc.), même si cela doit demeurer possible en cas exceptionnel. Il appartiendra donc à l'administration, sans doute sur la base de la loi, de détailler les processus d'information et de relation avec les citoyens. Comme en matière de transparence, il est prévu qu'un émolument puisse être perçu, strictement proportionné au travail occasionné et en tout cas pas dans les cas bagatelles. Toute difficulté dans les relations avec les administrés doit en priorité être résolu par la négociation et par la médiation : l'administration n'est ainsi pas libre de refuser selon son bon vouloir de participer à de telles procédures.

562

La médiation

☞ Introduction

La médiation est un moyen d'accompagner le changement. Le changement est nécessaire lorsqu'une situation n'est plus satisfaisante et lorsqu'elle génère des conflits. La médiation permet de régler des conflits, de sortir des communications inachevées, d'exprimer les besoins de chacun. Chaque fois qu'il y a conflit interpersonnel, dans la famille, le quartier, à l'école ou au lieu de travail, la médiation peut être proposée. Elle invite à sortir de nos modèles, du jugement et de l'analyse sur l'autre pour permettre à chacun de nommer ce qui se passe en lui. Elle installe un nouveau dialogue.

Le médiateur est l'intermédiaire, il apaise les tensions, il accueille l'agressivité, la violence. Il régule et fait respecter les expressions entre les parties. Il aide à nommer les difficultés et les besoins véritables de chacun. La médiation donne la possibilité de retrouver son propre pouvoir, de préparer le changement et son avenir, de parvenir à des accords librement consentis par chacun et de régler les conflits.

Les soussignés rappellent que les domaines où s'exerce la médiation ne sont pas limités *a priori*; usuellement on la rencontre dans le domaine pénal, familial, de quartier, administratif, scolaire, des assurances, des médias, etc.

☞ Proposition

La présente proposition se base sur l'idée, retenue par la Commission de structure et de coordination (COSCO), selon laquelle la question de la médiation devrait être traitée, de préférence, par la commission 1 sur le principe, par la 2 pour ce qui est des tâches étatiques en matière de médiation, par la 3 pour le droit individuel et justiciable à la médiation, et par la 5 à propos de l'organisation de la médiation administrative ou publique (ou encore des services publics). Le présent rapport est donc découpé selon cette logique.

☞ La médiation,

Les règles et méthodes juridiques ne sont pas les seuls modes de



principe
de la vie sociale
(*commission 1*)

résolution des difficultés et conflits qui peuvent se faire jour dans la vie en commun. Il y en a d'autres qui présentent même un potentiel de pacification supérieur.

C'est pourquoi, la médiation paraissant être la solution alternative la plus prometteuse, nous proposons que le Canton favorise le développement et l'utilisation des méthodes non juridiques et non judiciaires de règlement des conflits entre les personnes et avec les autorités, en mettant peut-être dès le stade du principe l'accent sur la médiation (question à voir au sein de la commission 1). Il conviendra sans doute de souligner à ce stade déjà que la médiation peut être conçue et pratiquée tout à la fois comme moyen de règlement individuel ou collectif des conflits. Par exemple, on peut envisager la participation à la médiation des parties directement concernées, mais également des groupes (famille, classe, quartier, etc.) impliqués dans un conflit ou dans un processus de changement, la médiation se pratiquant, en général, en présence de deux médiateurs.

☛ Tâches étatiques
de médiation
(*commission 2*)

Nous suggérons de prendre ici en considération comme tâches de l'Etat :

- en tant que garant, celle de favoriser et d'inscrire dans un cadre législatif minimal, dans la mesure nécessaire, la médiation privée (pénale, familiale, etc.);
- en tant que gérant, celle d'assurer lui-même le fonctionnement d'instances de médiation à propos des prestations des services publics (médiation administrative ou publique).

☛ Droit à la médiation
(*commission 3*)

Le citoyen pourrait se voir reconnaître le droit (parallèle à celui discuté en matière judiciaire de pouvoir disposer de tribunaux indépendants, efficaces et fonctionnant selon des règles de procédure protectrices) de *disposer en matière non judiciaire d'instances de médiation indépendantes, efficaces, garanties en tout cas par le secret de fonction et conformes à la déontologie générale de la médiation.*

☛ Organisation
de la médiation face
aux services publics
(médiation administrative ou publique)
(*commission 5*)

La base du système proposé est la suivante :

- il existe déjà dans beaucoup de pays, cantons et communes, voire dans d'autres entités administratives, éventuellement sous le nom d'ombudsman ;
- le Canton de Vaud l'a introduit à titre provisoire il y a quelques années sur la base d'un règlement provisoire du Conseil d'Etat (et avec des moyens dégagés par des réallocations d'économies), une stabilisation du poste de médiatrice, sur la base d'une loi formelle, étant attendue dans un délai toutefois encore incertain ;
- les expériences semblent positives, ici comme hors du Canton, elles épargnent du temps, consacré sinon à de longues réponses du fonctionnaire concerné aux citoyens se posant des questions et émettant des plaintes, tandis que le système améliore aussi l'image du service public ;
- il semble pertinent de poser le principe que toutes les collectivités publiques de droit cantonal, au bénéfice d'une souplesse



résultant de la possibilité de se grouper à cet effet et même de recourir à des tiers, comme des associations spécialisées, surtout en ce qui concerne les petites et moyennes communes, organisent un tel service et le mettent à disposition des usagers des services publics (NB : il y aurait également un effet pour la commission 6 si l'on retient l'idée que les collectivités territoriales décentralisées sont aussi concernées par la règle).

Dès lors, la disposition prévoirait que " toute collectivité publique met à disposition de ses administrés une instance de médiation chargée de traiter des questions et plaintes ne requérant pas immédiatement de décision formelle ". On ajoutera que " ces collectivités peuvent se grouper à cet effet et déléguer cette tâche à des organisations privées ".

☛ Disposition constitutionnelle

Sur le plan de la systématique, il paraît opportun d'ancrer la disposition constitutionnelle dans un chapitre distinct, fort bref sans doute, de celui traitant de l'Exécutif et de l'administration aussi bien que de celui du judiciaire. La raison de ce choix est de mettre bien en évidence la spécificité de l'institution en question, en évitant de la sorte de la banaliser en la noyant dans l'un des pouvoirs traditionnels.



A

nnexes

La commission

Chacune des six commissions qui ont élaboré un rapport pour l'Assemblée constituante au 30 juin 2000 était composée de 30 membres, représentatifs des divers groupes politiques. Pour la commission 5, il s'agit de Mesdames et Messieurs :

Présidence,
vice-présidence, ...

Roland Ostermann, président ; Olivier Gonvers, vice-président ; Luc Recordon et Cécile Berger, délégués à la commission de structure et de coordination.

30 membres*
par ordre alphabétique

Jean Balissat, L, Adrien Bavaud, F, Cécile Berger, L, Marc-André Bory, RC, Judith Bovay, F, Jacques-Henri Bron, R, Allegra Chappuis, F, François Cherix, F, Philippe Colelough, L, Pierre-Alain Cornu, R, Charles-Henri de Luze, L, Laurent de Mestral, L, Sébastien Fague, AP, Christine Girod-Baumgartner, R, Olivier Gonvers, RC, Gérard Jailliet, R, Pierre Keller, R, Jean Le Roy, V, Christelle Luisier, R, Bernard Martin, L, Isabelle Moret-Zuppiger, R, Roger Nordmann, F, Roland Ostermann, V, René Perdrix, R, Cédric Pillonel, VA, Jacqueline Pittet, F, Jean-Claude Pradervand, RC, Luc Recordon, V, Charles Schmid, F, Josef Zisyadis, A.

par groupes politiques

Agora (A)

Josef Zisyadis (*membres du Parti ouvrier populaire (POP), solidaritéS et indépendants*)

A propos (AP)

Sébastien Fague (*groupe de réflexion et de discussion politique*)

Forum (F)

Adrien Bavaud, Judith Bovay, Allegra Chappuis, François Cherix, Roger Nordmann, Jacqueline Pittet, Charles Schmid (*membres du Parti socialiste et indépendants*).

Libéraux et indépendants (L)

Jean Balissat, Cécile Berger, Philippe Colelough, Charles-Henri de Luze, Laurent de Mestral, Bernard Martin

Radicaux (R)

Jacques-Henri Bron, Pierre-Alain Cornu, Christine Girod-Baumgartner, Gérard Jailliet, Pierre Keller, Christelle Luisier, Isabelle Moret-Zuppiger, René Perdrix

Renouveau Centre (RC)

Marc-André Bory, Olivier Gonvers, Jean-Claude Pradervand (*membres de l'Union démocratique du Centre (UDC), du Parti démocrate-chrétien (PDC) et indépendants*).

Verts et indépendants (V)

Jean Le Roy, Roland Ostermann, Luc Recordon

Vie associative (VA)

Cédric Pillonel (*groupe constitué d'élus des milieux associatifs*)

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



Organisation et programme de travail



Pendant neuf mois, soit du 1^{er} octobre 1999 au 30 juin 2000, la commission s'est réunie 19 fois en séances d'une demi-journée ou d'une journée. Plusieurs rencontres ont également été organisées par divers groupes qui ont travaillé sur l'un ou l'autre des trois pouvoirs ou sur des questions spécifiques, comme la médiation, par exemple.

Les séances des commissions thématiques se sont tenues à huis clos, comme le prévoit le règlement ; la plupart d'entre elles ont eu lieu à l'Université de Lausanne, sur le site de Dorigny, mais la commission s'est aussi réunie à Pully, Jouxens-Mézery, Grandson, Gland et Chanéaz.

Les séances ont été présidées par *Roland Ostermann* (photo ci-contre). Le secrétariat a été assuré par Serge Segura, doctorant en droit de l'Université de Lausanne.

Auditions

Législatif

Députés de l'arrondissement de Nyon ;
Dominique Germann, député du Canton du Valais, sur la question des députés suppléants.

Exécutif

Claude Ruey, conseiller d'Etat, chef du Département des institutions et des relations extérieures.

Judiciaire

François Jomini, juge cantonal et François de Rougemont, chef du service de justice et législation du Canton de Vaud, sur la réforme de l'organisation judiciaire.