

Explications et arguments à l'appui de la proposition de réforme du système de gouvernement proposé au plénum de l'Assemblée constituante vaudoise par sa commission « les trois pouvoirs » (No 5).

Une liste – un programme – un tour

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

Pourquoi réformer le Conseil d'Etat ?

Depuis le temps, on l'avait presque oublié : c'est la crise gouvernementale de 1996 qui est à l'origine du lancement du processus de révision de la Constitution. Il était donc impératif que la commission chargée d'élaborer les dispositions constitutionnelles sur l'exécutif procède à un examen approfondi de la question.

Deux sous-commissions ont analysé la situation et sont arrivées indépendamment l'une de l'autre à un diagnostic semblable ! Schématiquement, on peut le résumer de la manière suivante :

- 1) Le **gouvernement est faible**. Il est miné par des querelles intestines qu'il n'arrive pas à surmonter, indépendamment de sa composition. Il n'existe aucun mécanisme d'arbitrage interne. Son action n'est pas guidée par une vision politique.
- 2) **Faute d'arriver à formuler des politiques claires et lisibles** basées sur des valeurs politiques, le gouvernement n'arrive pas à communiquer. Ses échecs à répétition en votation populaire en témoignent.
- 3) Il **manque une vision d'ensemble**, la politique est excessivement sectorialisée, ou plus exactement « départementalisée ». Dans ces circonstances, les finances constituent l'unique lien – faible au demeurant – entre les différents secteurs. Ce manque de cohérence se voit notamment dans son incapacité chronique à gérer les crises.
- 4) En dépit d'une « réformite » aiguë aux accents exclusivement technocratiques, le gouvernement n'arrive pas à sortir de l'immobilisme. Il n'a **pas les moyens de s'imposer face à l'administration**.
- 5) La faiblesse du gouvernement est **aggravée par les liens distendus entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat** : sur des points fondamentaux, la majorité gouvernementale ne peut pas s'appuyer sur le Grand Conseil. Ce dernier désavoue régulièrement l'exécutif alors même que l'orientation politique majoritaire est en général la même.
- 6) **Le système actuel discrédite la classe politique** : très schizophréniques, les cinq grands partis sont à la fois au gouvernement et dans l'opposition (actuellement 165 députés sur 180). Ce « cartel » provoque une énorme usure sans que l'on puisse faire recours à une alternative : l'opposition est trop faible.

Ce constat a amené la commission 5 à proposer une réforme du système de gouvernement. Personne n'a proposé le status-quo en la matière. Opposé à un projet de minorité, le projet « *une liste, un programme, un tour* » a été **approuvé par 18 voix contre 2** et 2 abstentions en commission.

Les objectifs de la réforme du gouvernement

1 Introduction de la notion de programme de législature.

Le programme de législature doit exprimer les valeurs politiques de l'équipe gouvernementale et les orientations de principes dans les dossiers. Il règle l'agencement chronologique de l'action gouvernementale. Son amendement, puis son approbation par le Parlement créent une pression politique – mais non juridique – sur l'exécutif et le législatif afin qu'ils soient cohérents avec la ligne choisie.

Le non-respect du programme sur un point central doit pouvoir être suivi d'une sanction politique. En cela, le programme de législature que propose la commission 5 est nettement plus fort que ne le sont par exemple le rapport du Conseil Fédéral sur le programme de législature ou les orientations gouvernementales 1996-1998, dont le non-respect ne porte pas à conséquence. Par rapport à la législature 1998-2002, il s'agit même d'une révolution, puisque le gouvernement actuel n'a pas jugé utile de publier son programme ! Le programme de législature est un gage de transparence et permet d'évaluer l'action des autorités

2 Renforcement du leadership gouvernemental

La cohérence du gouvernement doit être renforcée de manière à ce qu'il puisse exercer un réel leadership. Dans cette perspective, la commission 5 estime nécessaire de revoir le mode de désignation afin :

- que l'équipe gouvernementale soit constituée autour d'un programme dont les grandes lignes sont connues avant l'élection. Les sept membres, doivent s'y reconnaître, afin de diminuer les tensions internes du collège !
- d'établir une responsabilité du gouvernement en tant qu'équipe sur la réalisation du programme, de façon à contenir les stratégies individuelles.
- que les membres ne soient plus en concurrence entre eux pour leur réélection.

3 Désignation de l'ensemble du gouvernement par le peuple

La commission estime que les citoyens ont une aspiration légitime à élire directement les 7 Conseillers/ères d'Etat. Ainsi, il n'a paru ni souhaitable, ni réaliste qu'un Premier ministre nomme les ministres ou que le

Parlement les élise. Il en serait résulté un déficit de légitimation de nature à affaiblir le gouvernement.

4 Clarification des liens avec le Parlement

Dans l'idée de la commission 5, il faut chercher une meilleure interaction entre les branches législative et exécutive :

1. Les grandes lignes de l'action de l'Etat doivent être approuvées au début de chaque législature (et éventuellement amendées) par l'autorité suprême du canton, c'est à dire le Grand Conseil.
2. Le Grand Conseil doit pouvoir sanctionner un grave non-respect du programme par l'exécutif.
3. L'exécutif doit pouvoir sanctionner le Grand Conseil si celui-ci refuse de voter les projets du programme de législature, alors qu'il s'est engagé à les soutenir en l'adoptant.

Dans le système proposé, le peuple élit le gouvernement après le parlement. S'il choisit en connaissance de cause une « cohabitation », c'est qu'il appelle la gauche et la droite à négocier.

5 Clarification de la délégation au Conseil des Etats

Pour avoir une meilleure emprise sur la politique fédérale et pour assurer une meilleure défense de l'intérêt du canton, la commission estime judicieux que les deux représentants à la chambre des cantons soient aussi membres de l'exécutif.

6 Législature de 5 ans

La prolongation vise à donner davantage de temps à l'exécutif pour son action, mais avec deux garde-fous : d'une part, il doit être possible d'avancer le terme de la législature. D'autre part, l'action du gouvernement doit être clairement définie, d'où l'idée de programme.

La commission a estimé que contrairement à un préjugé trop répandu, il était possible de renforcer le couple « démocratie – efficacité », le renforcement de l'une n'impliquant pas nécessairement l'affaiblissement de l'autre.

Le système proposé

Les principes généraux du modèle proposé sont les suivants :

1 Election du Grand Conseil

L'élection du Grand Conseil a lieu à la proportionnelle comme aujourd'hui.

La composition du Grand Conseil permet d'orienter la nature et la composition des coalitions qui vont briguer l'exécutif.

2 Election du Conseil d'Etat

- L'élection au Conseil d'Etat a lieu deux mois après celle du Grand Conseil.
- Les 7 membres du Conseil d'Etat, dont un président et les deux représentants du canton au Conseil des Etats, sont élus sur des listes compactes de 7 personnes autour d'un programme. Chaque liste indique qui sera le président et qui seront les deux Conseillers aux Etats en son sein.
- L'élection a lieu au système majoritaire à un tour. La liste qui obtient le plus de voix constitue le Conseil d'Etat.
- En cas de vacance, le Conseil d'Etat doit proposer un candidat au peuple. Si l'élection n'est pas contestée, elle est alors tacite. Si un citoyen dépose également sa candidature dans les délais prévus, une élection complémentaire classique est organisée.
- Le président du Conseil d'Etat gère, surveille et contrôle les fonctions internes de l'Etat.
- Le gouvernement est une autorité collégiale. Ses débats sont secrets et ses votes confidentiels, à moins qu'il n'en décide autrement. Les décisions se prennent à la majorité des membres présents. Le président participe au vote. En cas d'égalité, sa voix est prépondérante.

3 Loi sur le programme de législature

- Dans les 6 mois qui suivent son entrée en fonction, le gouvernement soumet au parlement une loi sur le programme de législature concrétisant ses grandes orientations, son programme de législature et son calendrier.
- La loi sur le programme de législature peut être amendée ultérieurement par décision du parlement.

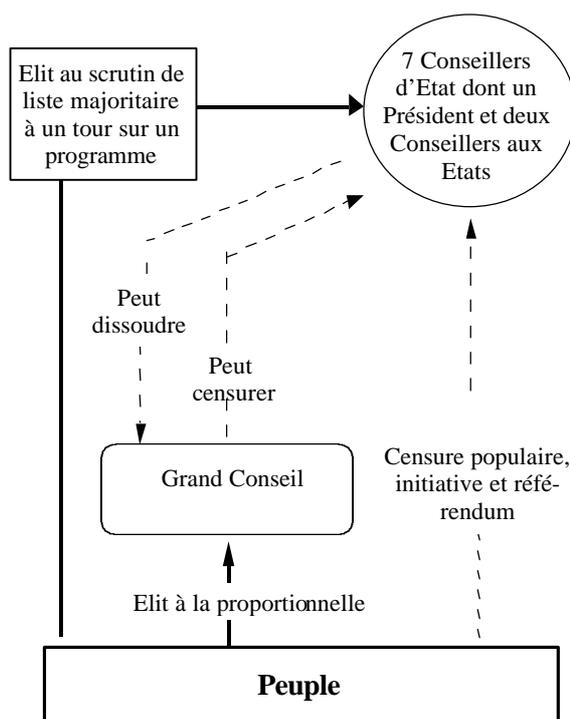
4 Les relations entre le législatif et l'exécutif.

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

5 Démocratie semi-directe

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

Schéma explicatif



Un débat salubre et une occasion unique

Le Conseil d'Etat fonctionne mal. La question ne saurait se réduire aux personnes : nos institutions vieilles de plus d'un siècle ont rendu de bons et loyaux services, mais elles ne permettent plus d'élaborer de vrai consensus ni de mener à bien des projets ambitieux. En fait, nos institutions cantonales ne permettent même plus une bonne gestion courante par gros temps.

La Constituante offre une occasion unique de réformer le gouvernement. Les autres voies ne le permettent pas :

- Comme les corrections à apporter concernent plusieurs chapitres de la constitution, on ne peut pas travailler par voie d'initiative populaire : on ne respecterait pas l'exigence de l'unité de la matière. C'est typiquement une question à traiter lors d'une révision totale.
- Il ne faut pas attendre du gouvernement qu'il fasse des propositions lui-même. Une remise en question aussi fondamentale est trop difficile.

Plongé dans une crise politique, institutionnelle et financière sans précédent, le Canton de Vaud a fait des expériences précieuses. Il peut avoir un double rôle de précurseur :

- Au niveau fédéral en préfigurant une réforme du gouvernement fédéral. La réussite d'une réforme du gouvernement au niveau cantonal marquera les esprits et facilitera un déblocage au niveau fédéral. Rappelons qu'historiquement, les innovations institutionnelles traversent la Suisse d'Ouest en Est...
- Au niveau régional en esquissant une voie pour la renaissance des cantons, que l'on procède ou non à un redécoupage de leurs frontières. La faiblesse de leurs institutions a du reste fortement contribué à la remise en question de leurs frontières.

C'est pourquoi la commission 5 dite « des trois pouvoirs » a souhaité faire une proposition substantielle et réaliste. Plutôt que de faire de la cosmétique, elle a préféré élaborer une solution globale et cohérente qui tient compte de tous les paramètres institutionnels.

rn juillet 2000

La proposition a été élaborée par les 11 personnes suivantes, toutes membres de la commission 5 : Jean Balissat, Jacques-Henri Bron, François Cherix, Philippe Colelough, Pierre-Alain Cornu, Christine Girod-Baumgartner, Jean Le Roy, Bernard Martin, Roger Nordmann, René Perdrix et Josef Zisyadis. La commission 5 l'a approuvée par 18 voix contre 2 et 2 abstentions.

Contact : Roger Nordmann, Rue St-Martin 22, 1003 Lausanne, Tél 021/ 351 31 05 ou 079/ 290 06 74, Fax 021 / 351 31 06, roger.nordmann@span.ch.