



XXX 2007

## AVANT-PROJET

### EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI sur l'assainissement financier au sens de l'article 165 de la Constitution du 14 avril 2003 du Canton de Vaud

#### 1. HISTORIQUE

Lors de l'élaboration de la nouvelle Constitution du 14 avril 2003 (Cst-VD), l'Assemblée constituante a longuement débattu de l'introduction d'un mécanisme de frein à l'endettement dans le texte fondamental cantonal. Plusieurs variantes de solutions ont été présentées en cours de débats lors des première et deuxième lectures. Lors de la troisième, le 26 avril 2002, un projet de texte négocié par les principaux partis représentés au sein de l'Assemblée constituante a été présenté à cette dernière. Cela a d'ailleurs nécessité une réouverture de la deuxième lecture, la troisième ne permettant plus de nouveaux amendements.

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

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

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

A la suite d'un débat nourri, ce texte a été adopté par l'Assemblée constituante par 113 oui contre 27 non et 15 abstentions. Dans le texte final, adopté en votation populaire le 22 septembre 2002, la disposition susmentionnée est devenue l'article 165 Cst-VD.

Considérant que cette disposition était directement applicable, le Conseil d'Etat l'a utilisée pour la première fois suite au résultat du compte de fonctionnement

2003, qui présentait un déficit avant amortissement de 162,4 millions de francs. La situation décrite par l'article 165 Cst-VD étant ainsi réalisée, le Conseil d'Etat a adopté un rapport sur les mesures d'assainissement qui relevaient de sa compétence et un exposé des motifs et projet de décret ordonnant la convocation des électeurs aux fins de se prononcer sur les mesures de rang législatif (ci-après dénommé EMPD n° 198). Le projet de décret prévoyait de soumettre au peuple huit projets de lois ou de décrets. Pour chacun d'entre eux, l'électeur devait choisir entre adopter la mesure d'assainissement proposée ou une augmentation du point de l'impôt cantonal direct d'effet équivalent, dans le cadre de la loi annuelle d'impôt 2005. En revanche, l'électeur ne pouvait ni accepter ni refuser les deux termes de la proposition. Parmi les huit mesures soumises au peuple, quatre avaient un caractère fiscal, soit une modification de la loi du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux (suppression de la déduction pour intérêts de capitaux d'épargne), un décret relatif à un impôt extraordinaire sur la fortune, un décret relatif à un impôt extraordinaire sur la dépense, ainsi qu'une autre modification de la loi du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux (modification du barème d'imposition du gain immobilier). Dans sa séance du 21 septembre 2004, le Grand Conseil a adopté le décret que le Conseil d'Etat lui avait soumis. La votation populaire sur les mesures de rang législatif était prévue le 28 novembre 2004.

Néanmoins, ce scrutin n'a pas pu avoir lieu. Se fondant notamment sur un avis de droit rendu par le professeur Etienne Grisel, un groupe de citoyens a formé recours de droit public contre le décret auprès du Tribunal fédéral. Par ordonnance du 14 octobre 2004, ce dernier a accordé l'effet suspensif au recours. Dès lors, le Conseil d'Etat a suspendu toutes les opérations en rapport avec les votations populaires prévues pour le 28 novembre 2004, et annulé la convocation des électeurs.

Il a ensuite représenté l'ensemble des mesures d'assainissement prévues dans l'EMPD n° 198 dans le cadre du budget 2005. Les modifications légales proposées ont toutes été adoptées par le Grand Conseil, avec quelques amendements, et celles impliquant des diminutions de charges n'ont pas été contestées par la suite par voie référendaire. Elles sont donc aujourd'hui entrées en vigueur. En revanche, les décrets touchant à des mesures fiscales ont fait l'objet d'un référendum qui a abouti. Ces quatre décrets ont donc été soumis au vote populaire le 17 avril 2005, date à laquelle le corps électoral vaudois les a refusés.

Par arrêt du 10 décembre 2004, le Tribunal fédéral a admis le recours formé contre le décret du 21 septembre 2004, estimant que l'article 165 Cst-VD n'était pas directement applicable, du moins en tant qu'il imposait un système de vote

contraignant pour l'électeur, lui interdisant de refuser à la fois la mesure d'assainissement proposée et la hausse du coefficient d'impôt d'effet équivalent. Les juges fédéraux ont invité le législateur vaudois à édicter une loi d'application de l'article 165 Cst-VD, en particulier afin que les restrictions prévues au droit de vote soient cas échéant précisées.

C'est dans ce contexte que s'inscrit le présent avant-projet d'exposé des motifs et projet de loi, qui vise à concrétiser l'article 165 Cst-VD sur le plan législatif, en précisant les modalités du mécanisme prévu par cette disposition. Ce dernier ayant des aspects financiers, mais également, et peut-être surtout, des incidences en matière de droits politiques, il a été jugé préférable de l'inscrire dans une loi spéciale, et non dans la loi sur les finances (LFin), ou dans celle sur l'exercice des droits politiques (LEDP).

## **2. PORTEE DE L'ARTICLE 165 CST-VD**

Comme déjà relevé, l'article 165 Cst-VD et ses prémices ont donné lieu à un débat relativement nourri devant l'Assemblée constituante. Par la suite, dans le cadre des travaux parlementaires relatifs à l'EMPD n° 198, deux avis de droit ont été émis, l'un par le professeur Etienne Grisel, titulaire de la chaire de droit constitutionnel à l'Université de Lausanne, l'autre par le Service de justice, de l'intérieur et des cultes. Suite à cela, plusieurs anciens constituants se sont exprimés par voie de presse au sujet de cette disposition. Enfin, dans son arrêt du 10 décembre 2004, le Tribunal fédéral a donné certaines indications concernant l'interprétation de l'article 165 Cst-VD. Avant d'aborder le projet de loi en soi, il apparaît important de rappeler brièvement le contenu de ces divers avis et jugement, afin de définir le périmètre dans lequel peut agir le législateur en la matière.

### **2.1 Les travaux de l'Assemblée constituante et les commentaires de la Constitution**

Dans son rapport du 30 juin 2000, la commission thématique n° 2 proposait d'ancrer dans la Constitution le principe de l'équilibre budgétaire à moyen terme. Si les circonstances ne permettaient pas d'atteindre ce but, la commission thématique proposait une disposition précisant que le budget annuel devait au moins respecter le "petit équilibre", à savoir la couverture des charges par les recettes avant amortissement des éléments du patrimoine administratif de l'Etat. En revanche, la commission proposait de laisser au législateur le soin de prévoir un mécanisme contraignant pour atteindre ce but (rapport de la commission thématique n° 2 du 30 juin 2000, p. 24 et intervention Bühlmann; Bulletin de séance de l'Assemblée constituante du 4 mai 2001, p. 43). Lors de la première

lecture, le groupe A Propos avait présenté un amendement reprenant les dispositions de la Constitution du canton de St-Gall, et qui prévoyait que lorsque le budget présentait un déficit supérieur à 3 % des recettes de l'année précédente, une augmentation du taux d'impôt était présentée et soumise au référendum obligatoire. En cas de refus par le peuple, le Grand Conseil devait engager un processus d'économie dont les éventuelles incidences légales étaient soustraites au référendum (Bulletin de séance du 4 mai 2001, p. 48 et 97). Cet amendement a été nettement rejeté, notamment en raison du fait qu'en cas de déficit, les économies étaient privilégiées par rapport aux augmentations de recettes, ces dernières étant automatiquement soumises au peuple alors que les premières étaient soustraites à tout référendum (v. intervention Brélaz; Bulletin de séance du 4 mai 2001, p. 51). En deuxième lecture, le constituant Bühlmann a présenté un nouvel amendement reprenant quelques éléments de celui du constituant Fague, membre du groupe A propos rejeté en premier débat. Selon cet amendement, si le déficit budgétaire excédait 3 % des recettes de l'année précédente, le corps électoral serait amené à choisir entre une augmentation d'impôt et les mesures nécessaires à ramener le déficit au pourcentage susmentionné. Dans l'esprit de ses auteurs, il s'agissait là d'un référendum "constructif" dans lequel le peuple devait impérativement choisir l'un des termes de l'alternative, sans pouvoir les refuser les deux. En cas d'acceptation des mesures par le peuple, les modifications législatives y relatives n'étaient plus soumises au référendum facultatif. Cet amendement était toutefois assorti d'une proposition de disposition transitoire prévoyant que le budget de fonctionnement devait être réduit au minimum de 50 millions de francs par an jusqu'à ce que le pourcentage susmentionné soit atteint pour la première fois (v. intervention Bühlmann; Bulletin de séance du 25 janvier 2002, p. 8ss.). En cours de débat, cet amendement a notamment été critiqué en raison du fait qu'il opposait nouvelles recettes à économies et ne permettait pas un mélange des deux (intervention Nordmann; Bulletin de séances du 25 janvier 2002, p. 11, v. également pour la même compréhension du texte de l'amendement – économies c/recettes - interventions Amstein, ibidem, p. 20 et Haldy, p. 25). Dans la même intervention, le constituant Nordmann estimait que l'amendement présenté violait la liberté de vote, dans la mesure où il ne permettait pas à l'électeur de voter pour le statu quo (Bulletin de séance du 25 janvier 2002, p. 12). Le constituant Bühlmann lui répondait que le terme de "mesures" ne devait pas être assimilé à celui d'économies, tous les types de mesures étant admissibles dans ce cadre. Le constituant Bühlmann précisait qu'il s'agissait là d'une concession importante faite à la gauche de l'Assemblée (intervention Bühlmann, ibidem, p. 29). L'amendement Bühlmann a finalement été accepté en deuxième lecture par l'Assemblée constituante.

Le texte de l'article 165 Cst-VD a été présenté sous la forme d'un amendement interpartis le 26 avril 2002. Lors de la présentation de ce nouveau mécanisme, le constituant Bühlmann insistait notamment sur le mode de scrutin populaire et sur le fait que le centre droite ne voulait pas d'un vote en deux temps dans lequel le peuple puisse dire deux fois non (Bulletin de séance du 26 avril 2002, p. 21). Quant au constituant Nordmann, coauteur de l'amendement, il soulignait que le système présenté n'était plus antidémocratique, puisqu'il prévoyait un vote séparé sur chacune des mesures soumises au peuple. Le constituant Nordmann ajoutait que ce système avait également une vertu pédagogique, les citoyens étant appelés à peser la prestation et son prix (Bulletin de séance du 26 avril 2002, p. 22). L'amendement interpartis a finalement été adopté à une large majorité par l'Assemblée constituante.

Le commentaire du projet de nouvelle Constitution, ratifié par l'Assemblée constituante le 17 mai 2002, indique ce qui suit au sujet de l'article 165 Cst-VD: *"Cette disposition consacre la sanction de la violation du principe énoncé à l'art. 164 al. 3. Si le résultat réel de l'exercice comptable de l'Etat débouche sur un excédent de charges avant amortissement, les autorités doivent sans délai prendre des mesures permettant d'assainir les finances pour le montant équivalent au dépassement (al. 1). Il s'agit ici de sanctionner une situation réelle et non un écart de prévision auquel s'applique le principe de l'art. 164 al. 3. Les mesures élaborées par les autorités cantonales sont soumises au référendum obligatoire, dans la mesure où elles se traduisent par des normes de rang législatif (al. 2). Le scrutin organisé sur cette base comporte un double aspect : d'une part, les propositions d'assainissement et, d'autre part, la mention de l'augmentation du taux d'imposition qui sera nécessaire en cas de refus des propositions d'assainissement (al. 3). Le corps électoral peut choisir indépendamment pour chaque mesure proposée entre les deux options qui lui sont présentées mais ne peut les refuser les deux."*

## **2.2 L'avis de droit du professeur Grisel**

Dans le cadre des travaux de la commission parlementaire chargée d'examiner l'EMPD, un avis de droit du professeur Etienne Grisel a été produit, avis dont les conclusions sont en substance les suivantes :

- l'applicabilité directe de l'article 165 Cst-VD est douteuse, d'une part du fait de l'article 179, chiffre 6 Cst-VD, et d'autre part du fait des ambiguïtés et des lacunes de son texte, de sorte qu'une concrétisation législative serait nécessaire;

- la garantie fédérale octroyée à l'article 165 Cst-VD constate la validité de cette disposition, mais n'avalise pas telle ou telle modalité d'exécution ou d'interprétation;
- le Tribunal fédéral ne pourrait pas revoir la validité de l'article 165 Cst-VD, ni en contrôle abstrait, ni à titre préjudiciel dans le cadre d'un recours contre le décret relatif aux mesures d'assainissement; en revanche, si un tel recours devait être déposé, le Tribunal fédéral pourrait contrôler l'interprétation de la disposition constitutionnelle;
- une interprétation historique du texte, ainsi que l'interaction entre le champ et les modalités d'application de la disposition constitutionnelle permettent d'exclure l'opposition d'une augmentation de recettes à l'augmentation du coefficient de l'impôt cantonal direct;
- le mécanisme du vote lié, excluant le maintien du statu quo, ne ressort pas clairement de la lettre de la loi, comme cela aurait dû être le cas; en revanche, l'interprétation historique du texte laisse penser que telle a bien été la volonté de l'Assemblée constituante;
- un tel mécanisme de vote apparaît problématique sous l'angle de la liberté de vote, de sorte qu'il risquerait d'être invalidé en cas de recours au Tribunal fédéral;
- au cas où le peuple serait appelé à voter sur des augmentations de recettes opposées à la hausse du coefficient d'impôt direct, la loi annuelle d'impôt serait encore sujette à référendum facultatif.

### **2.3 L'avis de droit du Service de justice, de l'intérieur et des cultes**

Dans un avis du 10 août 2004, le Service de justice, de l'intérieur et des cultes (SJIC) estimait que toute tentative d'interprétation de l'article 165 Cst-VD revenait à le paraphraser et qu'il s'agissait d'une disposition suffisamment claire et précise pour être directement applicable. A ce propos, le SJIC précisait que la disposition transitoire relative à l'article 165 Cst-VD (art. 179, ch. 6 Cst-VD) était justement destinée à garantir que le "petit équilibre" prévu par le mécanisme puisse être déterminé à l'aide des règles comptables prévues par l'ancienne Constitution. Le SJIC était ensuite d'avis qu'aucune des méthodes d'interprétation utilisées d'ordinaire par la jurisprudence ne permettait de limiter les "*mesures d'assainissement*" aux seules diminutions de charges, les augmentations de recettes répondant notamment également au but visé par l'article 165 Cst-VD.

Quant à la liberté de vote, le SJIC considérait que le système de vote créé par l'article 165 Cst-VD apparaissait peu compatible avec la liberté de vote, en tant

qu'il ne permettait pas à l'électeur d'exprimer librement sa volonté; un doute subsistait toutefois sur le pouvoir d'examen que s'octroierait le Tribunal fédéral, compte tenu de la garantie fédérale octroyée à l'article 165 Cst-VD. A ce propos, le SJIC ajoutait qu'il n'était pas plus choquant d'opposer une augmentation de recettes à la hausse du point d'impôt que d'y opposer une diminution de charges, les deux types de mesures imposant à certaines catégories d'électeurs des choix difficilement compatibles avec leur liberté de vote.

#### **2.4 L'arrêt du Tribunal fédéral du 10 décembre 2004**

Dans ses considérants, le Tribunal fédéral rappelle que selon une jurisprudence constante, il n'examine en principe pas la conformité avec le droit fédéral des dispositions constitutionnelles cantonales auxquelles l'Assemblée fédérale a donné sa garantie. Le Tribunal fédéral considère que cette jurisprudence n'a pas à être réexaminée, la question centrale qu'il lui appartient de résoudre étant celle du caractère directement applicable de l'article 165 Cst-VD. S'agissant de la violation des droits politiques, le Tribunal fédéral rappelle tout d'abord que la garantie de l'article 34, alinéa 1 de la Constitution fédérale ne définit pas le contenu et l'étendue des droits politiques, laissant cette compétence aux cantons. Ceux-ci déterminent donc eux-mêmes les compétences de leur corps électoral et disposent pour ce faire d'une autonomie quasi complète : ils peuvent décider quels actes seront ou non soumis au référendum, obligatoire ou facultatif. Cela étant, le Tribunal fédéral relève également que le référendum est un droit de veto impliquant naturellement la possibilité pour l'électeur d'exiger le statu quo. Un système de vote interdisant ce statu quo apparaît donc particulièrement insolite : s'il n'est pas en soi contraire au droit de vote garanti par la Constitution fédérale, il nécessite en revanche une base légale ou constitutionnelle particulièrement claire. Or, si le Tribunal fédéral reconnaît que l'interdiction du "double non" trouve son fondement dans le texte constitutionnel, cela ne suffit pas pour admettre que le peuple vaudois a accepté en toute connaissance de cause de restreindre ses droits populaires, le texte de l'article 165 Cst-VD n'étant pas suffisamment clair et explicite à ce propos et l'attention des électeurs n'ayant pas été spécialement attirée sur cette particularité de la nouvelle Constitution cantonale. Le Tribunal fédéral en conclut que l'article 165 Cst-VD ne peut être considéré que comme le fondement d'une législation d'exécution dans laquelle la portée des droits politiques devra être définie avec précision. A cet égard, le Tribunal fédéral précise que les modalités du scrutin et la manière de remplir les bulletins de vote devront être clairement indiquées.

Par ailleurs, le Tribunal fédéral indique que la portée et le champ d'application de l'article 165 Cst-VD devront être précisés dans une loi, en particulier la

notion de mesures d'assainissement. A ce propos, le Tribunal fédéral relève que le terme de mesures paraît autoriser tant les économies que les nouvelles recettes. Toutefois, dans ce dernier cas, les électeurs devraient opter entre deux mesures d'ordre fiscal, ce qui restreint encore leur liberté de choix et qui nécessite une précision supplémentaire dans la loi. Le Tribunal fédéral considère en outre que la législation d'application devra fixer la durée des modifications législatives relatives aux mesures d'assainissement, de manière à les faire coïncider avec le taux d'imposition, fixé d'année en année.

Enfin, le Tribunal fédéral précise encore que la loi d'exécution devra expliciter le rapport entre le référendum obligatoire prévu à l'article 165, alinéa 2 Cst-VD et le référendum ordinaire auquel est soumise la loi annuelle d'impôt.

## **2.5 Conclusions**

Quant à l'interprétation de la disposition constitutionnelle elle-même, il y a lieu de retenir, au vu de l'arrêt du Tribunal fédéral :

- que l'article 165 Cst-VD n'est pas directement applicable et nécessite une loi d'application;
- que le système de vote contraignant prévoyant l'impossibilité pour l'électeur de dire deux fois non à la mesure d'assainissement et à l'augmentation du coefficient d'impôt d'effet équivalent n'est pas en soi contraire au droit de vote, mais nécessite une base légale particulièrement claire et précise, de façon à ce que l'électeur puisse décider en connaissance de cause de restreindre ses prérogatives;
- que la notion de "mesures d'assainissement" n'exclut pas les augmentations de recettes, mais que ce point devrait être précisé dans la loi d'application, afin que cette restriction supplémentaire des prérogatives de l'électeur soit elle aussi décidée en connaissance de cause;
- que le rapport entre le mécanisme de vote lié impliquant l'éventuelle augmentation du coefficient de l'impôt cantonal direct et la loi annuelle d'impôt, soumise au référendum facultatif, doit être clarifié.

## **3. PRINCIPALES OPTIONS RETENUES**

Au vu de l'arrêt du Tribunal fédéral du 10 décembre 2004, il devient nécessaire que le Grand Conseil soit saisi d'une loi d'application de l'article 165 Cst-VD avant que cette disposition ne puisse s'appliquer. Cela signifie que le mécanisme



prévu par le présent projet ne pourra s'appliquer aux comptes adoptés avant son entrée en vigueur.

Les principales options retenues par le Conseil d'Etat dans le présent projet tiennent bien entendu compte des considérants du Tribunal fédéral, mais également de la volonté de l'Assemblée constituante.

### **3.1 Système de vote**

Comme le relève le Tribunal fédéral, une interprétation historique de l'article 165 Cst-VD ne laisse subsister aucun doute quant à la volonté de l'Assemblée constituante au sujet du système de vote : cette dernière entendait bien exclure que, saisi des mesures d'assainissement de rang législatif et de l'augmentation du coefficient d'impôt d'effet équivalent, l'électeur puisse refuser les deux. A ce sujet, les opinions ne divergent pas : tant le commentaire adopté par l'Assemblée constituante (p. 71) que la contribution de Jean-François Leuba à l'ouvrage sur la nouvelle Constitution cantonale (La Constitution vaudoise du 14 avril 2003, Pierre Moor (éd.), Berne, 2004, p. 325) parviennent à la même conclusion. Le professeur Grisel lui-même juge "probable" la volonté de l'Assemblée constituante d'imposer cette restriction à l'électeur. De fait, la lecture des débats de l'Assemblée constituante montre que cette dernière a cherché à inscrire dans le texte fondamental un mécanisme coercitif qui permette de trouver à coup sûr des mesures susceptibles de combler le solde négatif du compte de fonctionnement avant amortissement des éléments du patrimoine administratif. Dans ce cadre, un vote contraignant pour l'électeur a été évoqué à plusieurs reprises de manière claire (v. notamment interventions Bühlmann, Bulletin de séance du 25 janvier 2002, p. 10, Amstein, ibidem, p. 20 et Bühlmann encore, Bulletin de séance du 26 avril 2002, p. 21). Il est vrai que sans ce mécanisme de vote contraignant, l'objectif visé par l'article 165 Cst-VD deviendrait très difficilement réalisable, l'électeur pouvant refuser à la fois les hausses d'impôt et les diminutions de prestations étatiques.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat propose de s'en tenir au système voulu par l'Assemblée constituante. Ce dernier constitue certes une restriction des droits populaires du citoyen vaudois, en tant qu'il lui interdit d'opter pour le statu quo. Il y a toutefois lieu de rappeler qu'une telle restriction ne deviendra effective que dans une situation tout à fait exceptionnelle. En effet, l'article 165 Cst-VD s'inscrit dans un mécanisme financier global mis en place par la nouvelle Constitution, qui comprend en particulier l'obligation pour le Conseil d'Etat de proposer des compensations pour les charges nouvelles (art. 163, 2<sup>e</sup> al. Cst-VD), l'obligation de dégager une majorité qualifiée pour voter un budget déficitaire (art. 164, 2<sup>e</sup> al. Cst-VD), ainsi que l'exclusion d'un budget dans

lequel le « petit équilibre » ne serait pas respecté (art. 164, 3<sup>e</sup> al. Cst-VD). Plusieurs garde-fous ont donc été créés pour empêcher que le compte de fonctionnement de l'Etat ne présente un déficit avant amortissement. Il se trouve que ce cas s'est présenté pour les comptes 2003, mais essentiellement parce que les garde-fous susmentionnés n'avaient pas encore sorti leurs effets. A cela s'ajoute la volonté affichée du Conseil d'Etat et du Grand Conseil d'assainir les finances cantonales, ce qui a permis de retrouver des comptes équilibrés en 2005 déjà, puis de dégager un léger excédent budgétaire pour 2007. Ainsi, le mécanisme prévu par l'article 165 Cst-VD ne devrait être utilisé que très rarement, dans les cas, graves, où malgré les précautions prises auparavant, l'Etat de Vaud ne pourrait plus faire face aux charges résultant de son ménage courant. Par son caractère exceptionnel et préoccupant, une telle situation nécessite également des mesures exceptionnelles. Pour cette raison, le Conseil d'Etat est d'avis que, dans un tel cas, les droits populaires des citoyens peuvent être restreints, car le maintien de la santé financière du canton est dans l'intérêt de tous.

Conformément aux injonctions du Tribunal fédéral, le projet précise clairement qu'en cas de vote sur une loi ou un décret lié à une mesure d'assainissement, l'électeur devra obligatoirement choisir entre ladite mesure et l'augmentation du coefficient d'impôt d'effet équivalent. Le projet indique également expressément que les bulletins de vote contenant deux oui ou deux non seront considérés comme nuls. Le bulletin de vote sera ainsi libellé :

*"Dans le cadre des mesures d'assainissement prises conformément à l'article 165 de la Constitution cantonale, préférez vous :*

- a) *la modification de la loi ou du décret X*
- ou*
- b) *l'augmentation du coefficient de l'impôt cantonal direct d'effet équivalent, dans le cadre de la loi annuelle d'impôt de l'année Y"*

A côté de chacune des propositions ainsi formulées se trouvera une case dans laquelle l'électeur pourra indiquer son choix. La question de la formulation du bulletin de vote a fait l'objet de longs débats lors de l'adoption du décret relatif aux mesures d'assainissement prises suite aux comptes 2003 (v. rapport de minorité Zwahlen, BGC septembre 2004, p. 3077ss. et 3111ss.). Au terme du débat, c'est toutefois la formulation mentionnée ci-dessus qui a été retenue par le Grand Conseil. Le Conseil d'Etat estime également qu'il s'agit de la formulation la plus claire et la plus compréhensible pour l'électeur. Sans la reprendre expressément, le texte de la loi indique clairement que pour chaque mesure d'assainissement, une seule question sera posée à l'électeur, lequel devra

obligatoirement choisir entre les deux termes de l'alternative qui lui sera soumise. Ainsi, on ne saurait plus affirmer que le vote contraignant voulu par l'Assemblée constituante ne repose pas sur une base claire.

### **3.2 Mesures d'assainissement**

La notion de "mesures d'assainissement" est certainement celle qui a donné lieu aux plus grandes controverses dans les divers avis émis au sujet de l'article 165 Cst-VD. La question qui se pose ici est de savoir si ces mesures ne peuvent consister qu'en des économies, ou si des augmentations de recettes sont également admissibles.

L'interprétation historique de la disposition constitutionnelle ne permet pas de trancher cette question de façon certaine. Comme déjà relevé, en deuxième lecture, le constituant Bühlmann insistait sur le fait que le terme "économies" avait été remplacé par "mesures", ce qui ouvrait la porte à toutes les formes de mesures (Bulletin de séance du 25 janvier 2002, p. 29). Lors de la troisième lecture, le constituant Normann indiquait toutefois que l'amendement interpartis finalement retenu avait pour vertu d'amener l'électeur à peser la prestation et son prix (Bulletin de séance du 26 avril 2002, p. 22), laissant ainsi entendre que l'alternative ne pouvait opposer qu'une diminution de charge à une augmentation d'impôts. Après la discussion de l'EMPD n° 198 devant la commission du Grand Conseil, plusieurs anciens constituants se sont exprimés à ce propos par voie de presse, indiquant quelle était leur compréhension du texte constitutionnel sur ce point (v. interventions Leuba, 24 Heures du 12 août 2004, Bühlmann et Nordmann, 24 Heures du 14-15 août 2004, Fague, 24 Heures du 26 août 2004, et Payot, 24 Heures du 1<sup>er</sup> septembre 2004). Sans apporter d'éléments réellement déterminants à ce propos, les autres méthodes d'interprétation reconnues par la jurisprudence donnent tout de même quelques indices quant à la notion de mesures d'assainissement. Sur le plan littéral, on relève tout d'abord que la notion de "mesures d'assainissement" est très large et peut englober économies et augmentations de recettes. Quant à une interprétation téléologique, soit en fonction du but de la disposition, on relève que, s'agissant de rétablir l'équilibre du compte de fonctionnement, tant les mesures d'économie que celles visant à l'augmentation de recettes permettent d'atteindre l'objectif posé par l'article 165 Cst-VD. Dans ses considérants, le Tribunal fédéral a d'ailleurs expressément indiqué que le terme de mesure paraissait autoriser tant les économies que les nouvelles recettes (ATF du 10 décembre 2004, consid. 7.2). A noter encore qu'une interprétation restrictive de la notion de mesures réduirait la marge de manœuvre des autorités cantonales dans la démarche d'assainissement, puisqu'elles ne pourraient plus agir sur les recettes qui ne sont pas soumises au coefficient de l'impôt cantonal direct. En

effet, ces recettes ne pourraient plus être concernées par une mesure d'assainissement et ne seraient pas non plus touchées au cas où l'électeur choisirait l'augmentation du coefficient de l'impôt cantonal direct lors du scrutin. Cette interprétation constituerait également une restriction dans le choix de l'électeur, celui-ci n'ayant d'autre choix, s'il veut éviter une diminution de prestations, que d'accepter une augmentation des impôts cantonaux soumis au coefficient.

Néanmoins, avant de trancher définitivement cette question, le Conseil d'Etat souhaite connaître les avis des acteurs politiques et autres organismes consultés. Il propose donc deux variantes du texte de loi : la première incluant les augmentations de recettes, la seconde les excluant. En toute état de cause, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il faut exclure du champ des mesures d'assainissement les impôts soumis au coefficient annuel prévu par l'article 2 de la loi du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux (LI). Selon cette disposition, ledit coefficient s'applique :

- à l'impôt sur le revenu et l'impôt sur la fortune des personnes physiques, ce qui comprend également l'impôt d'après la dépense des personnes répondant aux critères posés par l'article 15 LI;
- à l'impôt sur le bénéfice et l'impôt sur le capital des personnes morales;
- à l'impôt minimum sur les recettes brutes et les capitaux investis des personnes morales qui exploitent une entreprise.

En revanche, ne sont notamment pas soumis au coefficient annuel l'impôt sur les gains immobiliers, l'impôt sur les successions et donations, ainsi que toutes les charges de préférence, taxes causales et autres émoluments perçus par l'Etat de Vaud.

Le choix d'exclure d'emblée les augmentations de recettes soumises au coefficient de l'article 2 LI s'explique par deux éléments :

- Le premier est de nature juridique : comme l'a relevé le Tribunal fédéral, le fait d'opposer deux mesures de type fiscal dans le vote contraignant prévu par l'article 165 Cst-VD et par le présent projet représente une restriction supplémentaire de la liberté de choix des électeurs. Cela est particulièrement vrai pour les impôts soumis au coefficient annuel, car même si la mesure d'assainissement est ciblée sur un aspect particulier de l'impôt (comme par exemple la suppression de la déduction spéciale pour intérêts d'épargne proposée dans le cadre de l'EMPD n° 198), c'est, au final, le même objet qui sera touché. L'électeur vaudois ne disposerait donc pas d'une réelle alternative sur laquelle se prononcer, mais se verrait en fait imposer une augmentation

de l'impôt sur le revenu ou la fortune dans ce qui n'aurait plus que l'apparence d'un référendum. Le Conseil d'Etat considère dès lors qu'une telle restriction de la liberté de vote du citoyen vaudois serait excessive.

- Le deuxième est de nature plus politique : lors du scrutin du 17 avril 2005, le corps électoral vaudois a clairement refusé les augmentations des impôts sur le revenu et sur la fortune qui lui étaient soumises. Dès lors, le fait d'imposer de telles augmentations par un système coercitif ne donnant aucun choix réel à l'électeur irait à l'encontre de la volonté clairement exprimée du souverain, volonté que le Conseil d'Etat et le Grand Conseil doivent respecter. Il n'en va pas de même de l'impôt sur le gain immobilier, dont l'augmentation a certes également été refusée lors du même scrutin, mais qui n'est pas soumis au coefficient annuel. Dans ces conditions, l'électeur disposerait, même dans le mécanisme prévu par l'article 165 Cst-VD, d'une alternative réelle entre l'augmentation de cet impôt et celles des impôts soumis au coefficient.

### 3.3 Rôles respectifs du Conseil d'Etat et du Grand Conseil

Contrairement à l'article 163, 2e alinéa Cst-VD, qui lie le "*Conseil d'Etat*", l'article 165 Cst-VD crée également des obligations pour "*les autorités cantonales*", soit pour le Grand Conseil également. Celui-ci est ainsi tenu de "*prendre des mesures d'assainissement*" (v. à ce propos Jean-François Leuba, op. cit., p. 325 et Intervention Bühlmann *in* Bulletin de séance de l'Assemblée constituante du 26 avril 2002, p. 21); en revanche, ni le texte de l'article 165 Cst-VD, ni les débats à son propos à l'Assemblée constituante, ni même le commentaire de la Constitution n'indiquent quel doit être le rôle de chacune des deux autorités dans le mécanisme. Tout au plus J.-F. Leuba indique-t-il, dans sa contribution, que le Grand Conseil pourra choisir les mesures d'économie nécessaires, sans doute sur proposition du Conseil d'Etat, pour rétablir le "petit équilibre (J.-F. Leuba, op. cit., p. 325, ch. 4.3.4). Reste que tant le Grand Conseil que le Conseil d'Etat sont tenus de prendre des mesures "*portant sur le montant du dépassement*", sous peine de violer l'article 165 Cst-VD.

Dans l'ancienne loi sur le Grand Conseil (en vigueur jusqu'au 30.06.07), lorsqu'un projet législatif émanait du Conseil d'Etat, le Grand Conseil disposait du choix entre un refus pur et simple d'entrer en matière, l'acceptation du projet tel quel ou l'acceptation avec amendements. En revanche, sous réserve d'une motion ou d'une initiative déposée par un député, le Grand Conseil ne pouvait

contraindre le Conseil d'Etat à présenter un projet différent du premier. Cela ressortait en particulier des articles 118 et suivants LGC. De même, le Conseil d'Etat ne pouvait bien évidemment pas contraindre le Grand Conseil à adopter un projet qu'il lui soumettait.

Selon l'article 111, 2e alinéa Cst-VD, le Grand Conseil a désormais la possibilité d'élaborer lui-même des textes de lois ou de décrets. Cette possibilité a été traduite dans la nouvelle loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2007. Conformément aux articles 127 et suivants LGC, l'élaboration d'un texte de loi ou de décret par une commission du Grand Conseil sera possible sur la base d'une initiative parlementaire, dans laquelle l'initiant aura expressément requis le renvoi à une commission et non au Conseil d'Etat. Ce dernier sera en revanche toujours consulté et pourra faire part au Grand Conseil de son avis formel sur le projet élaboré par la commission. En outre, nonobstant cette possibilité, on peut raisonnablement admettre qu'à l'instar de ce qui se passe sur le plan fédéral, où l'élaboration de textes par le parlement lui-même est déjà connue, l'essentiel des projets de lois et de décrets émaneront toujours du Conseil d'Etat.

S'agissant de l'application de l'article 165 Cst-VD, il y a lieu d'envisager un système qui, tout en respectant les principes rappelés ci-dessus, permette d'atteindre l'objectif fixé, à savoir la couverture du solde négatif du compte de fonctionnement. Dans ce cadre, l'initiative appartient au Conseil d'Etat, d'une part parce qu'il est le premier informé d'un éventuel découvert du compte de fonctionnement avant amortissements, d'autre part parce que cela est conforme au rôle qu'il joue en matière législative selon le droit actuel. Le Conseil d'Etat doit donc prendre des mesures, respectivement en proposer au Grand Conseil, pour le montant du découvert constaté. Il n'apparaît pas opportun de fixer dans la loi la proportion des mesures prises par le Conseil d'Etat et par le Grand Conseil, celle-ci pouvant varier en fonction des circonstances et des possibilités d'économies (ou d'augmentations de recettes, si la variante 1 ci-dessus est retenue) identifiées à un moment donné.

Pour les mesures relevant de la compétence du Conseil d'Etat, un rapport est présenté au Grand Conseil lors de l'adoption des comptes par ce dernier. Pour ce qui concerne les mesures de rang législatif, qui doivent être soumises au Grand Conseil, puis au peuple, le problème est plus complexe. Le Grand Conseil n'est en effet pas tenu d'accepter les mesures que le Conseil d'Etat lui propose, et peut de plus les modifier au moyen d'amendements. Il pourrait en outre en proposer de nouvelles par voie d'initiative parlementaire ou de motion. Ces facultés pourraient entrer en opposition avec l'objectif d'assainissement que le Grand Conseil doit également respecter. Il s'avère dès lors nécessaire d'élaborer un

système qui, tout en respectant les prérogatives du Grand Conseil et du Conseil d'Etat, garantisse que le montant nécessaire à l'assainissement du compte de fonctionnement soit atteint et que les mesures qui y mènent puissent être prises le plus rapidement possible, l'article 165 Cst-VD exigeant qu'elles le soient "sans délai". La solution qui paraît le mieux tenir compte de ces divers éléments consiste à prévoir qu'au cas où le refus ou l'amendement de certaines mesures entraînent une diminution du montant des mesures au point que le solde négatif du compte de fonctionnement n'est plus couvert, l'ensemble du décret est renvoyé au Conseil d'Etat pour que celui-ci prenne de nouvelles mesures, respectivement en propose au Grand Conseil. Cette solution présente plusieurs avantages :

- elle permet d'éviter que le corps électoral doive se prononcer plusieurs fois durant la même année sur des mesures d'assainissement. En effet, si le renvoi de l'ensemble du projet n'était pas automatique, le peuple devrait voter sur un premier décret, puis, le cas échéant, sur un deuxième train de mesures. La solution proposée permet de maintenir l'unité du mécanisme;
- elle respecte les prérogatives du Grand Conseil (refus d'entrer en matière sur une mesure, amendements) tout en évitant que celui-ci ait à procéder par voie de motion ou de postulat pour demander au Conseil d'Etat de présenter de nouvelles mesures pour le montant manquant;
- elle prive certes le Grand Conseil de sa nouvelle prérogative en matière d'élaboration de textes de lois, mais il s'agit là encore de préserver l'unité du mécanisme. Il paraît en effet difficilement envisageable que le Conseil d'Etat et le Grand Conseil agissent en parallèle et élaborent chacun leurs propres mesures d'assainissement.
- elle préserve le pouvoir de proposition du Conseil d'Etat en matière législative.

Pour toutes ces raisons, la solution proposée dans le projet apparaît la mieux adaptée aux contraintes posées, même si elle est relativement novatrice par rapport au système prévu par la LGC en matière législative et ne tient pas compte de la nouvelle prérogative octroyée au Grand Conseil par l'article 111, 2<sup>e</sup> alinéa Cst-VD. Par ailleurs, au-delà de cette solution formelle, il apparaît souhaitable que le Conseil d'Etat et la Commission des finances du Grand Conseil, chargée d'examiner les propositions de mesures, travaillent de concert afin que les mesures finalement proposées au plénum rencontrent, si possible, l'agrément de la majorité de la commission.

## 4. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

### 4.1 Dispositions générales

#### Article premier – Objet

Cette disposition a pour but de délimiter l'objet de la loi dans le contexte général de l'assainissement des finances cantonales. Il ne s'agit pas ici de traiter de mesures d'assainissement d'une manière globale, mais uniquement de celles qui devront être prises si l'article 165 Cst-VD devait s'appliquer.

#### Article 2 – Principe

Cette disposition reprend l'article 165, 1<sup>er</sup> alinéa Cst-VD, lequel prévoit un mécanisme qui s'enclenche automatiquement dès qu'un déficit du compte de fonctionnement avant amortissement des éléments du patrimoine administratif est constaté.

Contrairement à l'article 163, 2<sup>e</sup> alinéa Cst-VD, qui ne lie que le Conseil d'Etat, l'article 165 Cst-VD entraîne également des obligations pour le Grand Conseil (v. supra ch. 3.3).

#### Article 3 – Compte de fonctionnement

La notion de compte de fonctionnement est définie à l'article 41 de la nouvelle loi sur les finances (LFin), lequel dispose que

*"Le compte de fonctionnement renseigne sur l'utilisation des ressources allouées pour l'exécution des tâches publiques durant l'année civile.*

*Il enregistre les charges et revenus dont la reconnaissance économique ou juridique a lieu durant l'année civile.*

*Son résultat est présenté avant et après amortissement des éléments du patrimoine administratif".*

Les principes relatifs à l'amortissement des éléments du patrimoine administratifs sont quant à eux décrits à l'article 54 LFin.

C'est sur la base de ces dispositions, en particulier de l'article 41 LFin, que le résultat du compte de fonctionnement pourra être établi et un éventuel solde négatif identifié. Le lien avec la nouvelle loi sur les finances est donc indispensable pour que la loi sur les mesures d'assainissement soit complète et compréhensible.



#### **Article 4 – Mesures d'assainissement (variantes 1 et 2)**

Cette disposition a déjà été largement commentée sous chiffre 3.2 ci-dessus. Pour mémoire, on rappellera que l'interprétation de l'article 165 Cst-VD n'exclut pas que les mesures d'assainissement comprennent à la fois des diminutions de charges et des augmentations de recettes, ce qui a été confirmé par le Tribunal fédéral dans ses considérants (ATF du 10 décembre 2004, consid. 7.2). Néanmoins, le Conseil d'Etat n'entend pas trancher définitivement cette question avant le retour de consultation. Il propose donc deux variantes à cet article : l'une incluant les augmentations de recettes, l'autre les excluant. Cela étant, pour les motifs exposés sous chiffre 3.2 ci-dessus, il est proposé d'exclure des mesures d'assainissement les impôts soumis au coefficient annuel au sens de l'article 2 LI. Ainsi, quelle que soit la variante finalement retenue, ne pourront pas constituer des mesures d'assainissement les augmentations de l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques, y compris l'impôt d'après la dépense, l'impôt sur le bénéfice et l'impôt sur le capital des personnes morales, et l'impôt minimum sur les recettes brutes et les capitaux investis des personnes morales qui exploitent une entreprise.

#### **Article 5 – Effets des mesures d'assainissement**

L'article 165, 1<sup>er</sup> alinéa Cst-VD enjoint les autorités vaudoises de prendre "sans délai" des mesures d'assainissement pour le montant du solde négatif du compte de fonctionnement avant amortissement. Le terme "sans délai" impose non seulement que les mesures soient prises, mais qu'elles prennent effet le plus rapidement possible, soit en principe encore durant l'exercice budgétaire en cours. Toutefois, comme le résultat des comptes n'est connu qu'en cours d'exercice, soit en principe au mois d'avril ou de mai, il est parfois difficile, voire impossible, d'envisager des mesures d'assainissement pour l'année en cours, et ce notamment pour les raisons suivantes :

- Les mesures de rang législatif doivent encore faire l'objet d'un vote populaire, ce qui reporte leur entrée en vigueur au plus tôt à l'automne de l'année en cours;
- pour des motifs techniques, la plupart des mesures fiscales ne peuvent être introduites en cours d'année;
- de même, il pourrait s'avérer difficile de réaliser des économies sur des projets déjà engagés au moment de l'adoption des comptes, ou encore de prendre des mesures de compression de personnel, sachant que le délai de résiliation du contrat en cas de suppression de poste est de six mois, et que la personne qui fait l'objet d'une telle mesure a droit à une indemnité (art. 60, al. 2 de la loi su 12 novembre 2001 sur le personnel de l'Etat de Vaud).

L'expérience menée suite au résultat des comptes 2003 a ainsi montré que fort peu de mesures significatives pouvaient prendre effet durant l'année en cours, de sorte qu'il est plus raisonnable de prévoir qu'elles soient portées au budget de l'année suivante. Néanmoins, cela ne dispense pas le Conseil d'Etat d'appliquer les mesures d'assainissement à l'exercice en cours, lorsque cela est possible.

Pour ce qui concerne les mesures de rang législatif, le problème se pose en des termes différents. Dans son arrêt du 10 décembre 2004 (consid. 7.2), le Tribunal fédéral indique que la loi d'application de l'article 165 Cst-VD devra définir la durée des modifications législatives proposées. En effet, l'électeur devra se prononcer sur une opposition entre une mesure d'assainissement et l'augmentation du coefficient d'impôt d'effet équivalent. Or, ce dernier est fixé chaque année dans la loi annuelle d'impôt, de sorte que, si l'électeur choisit cette alternative, l'effet de la mesure sera nécessaire limité à une année. Ainsi, afin de garantir que le choix puisse s'effectuer entre deux options comparables sur le plan de leurs effets, il y a lieu de les faire coïncider dans le temps, ce qui signifie que les mesures d'assainissement ne devront prendre effet qu'au 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivant le constat du déficit, et que leurs effets devront être limités à un seul exercice budgétaire. Cela n'empêchera pas le Grand Conseil, par la suite, de reconduire certaines de ces mesures, hors du processus d'assainissement. Pour ce faire, il devra cependant adopter un nouveau décret ou une nouvelle loi prolongeant ou pérennisant la mesure.

## **4.2 Procédure**

### **Article 6 – Conseil d'Etat**

Aux termes de l'article 39, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas LFin, le Conseil d'Etat arrête chaque année le résultat des comptes de l'Etat et les présente au Grand Conseil pour approbation. Dans ce cadre, il est le premier à pouvoir constater un éventuel solde négatif du compte de fonctionnement avant amortissement des éléments du patrimoine administratif et, donc, à pouvoir prendre les mesures d'assainissement qui s'imposent. Dès lors, soit ces mesures relèvent de sa compétence et il peut les prendre immédiatement, soit elles sont de rang législatif, et il doit les soumettre au Grand Conseil, puis au peuple.

Afin que ces mesures puissent être suivies d'effets le plus rapidement possible, il est proposé que le Conseil d'Etat rapporte sur les mesures qu'il entend prendre et qu'il propose les mesures de rang législatif au Grand Conseil en même temps qu'il lui soumet les comptes de l'Etat pour approbation. Cela permettra ensuite d'organiser le scrutin populaire nécessaire suffisamment tôt pour pouvoir intégrer les choix du corps électoral au budget de l'année suivante.

### **Article 7 – Grand Conseil**

Comme cela a été le cas pour l'EMPD n° 198, il est proposé que les lois ou décrets relatifs aux mesures d'assainissement soient présentés dans un décret ordonnant la convocation des électeurs. S'agissant de textes soumis au référendum obligatoire, il est indispensable que le Grand Conseil, en même temps qu'il vote les lois ou décrets, convoque le corps électoral pour le scrutin. Il s'agit du mode de faire usuel prévu par la LEDP (v. notamment art. 101, 2<sup>e</sup> al. et 102, 3<sup>e</sup> al.). A noter que, du point de vue de la procédure, le référendum obligatoire auquel est soumis le décret sur les mesures d'assainissement s'apparente plus à une initiative (soumission d'un texte au Grand Conseil, qui peut l'amender et le soumet ensuite au corps électoral) qu'au référendum facultatif (texte adopté par le Grand Conseil, puis soumis au peuple par le Conseil d'Etat en cas d'aboutissement). Le fait de présenter un seul décret au Grand Conseil présente l'avantage de lier les mesures d'assainissement dans un seul paquet, de façon à ce qu'elles soient soumises ensemble au vote populaire, même si l'électeur se prononcera indépendamment sur chacune d'entre elles. Seul un décret unique permettra d'éviter des votes successifs sur des mesures isolées, de maintenir la visibilité sur l'ensemble du processus et de s'assurer ainsi que l'objectif fixé par l'article 165 Cst-VD soit atteint.

Le décret ordonnant la convocation des électeurs devra comprendre autant d'articles qu'il y aura de lois ou de décrets à modifier, chaque article représentant une question posée à l'électeur. Outre la loi ou le décret proposé, chaque article devra en outre présenter l'augmentation du coefficient annuel d'effet équivalent. Le libellé de chaque article pourrait donc être le suivant :

*"Article premier. – Les électeurs seront convoqués par un arrêté du Conseil d'Etat afin de répondre à la question suivante :*

*Dans le cadre des mesures d'assainissement prises conformément à l'article 165 de la Constitution cantonale suite au résultat des comptes 20\*\* de l'Etat de Vaud, préférez-vous :*

*a) la loi ou le décret x*

*ou*

*b) l'augmentation de \*\* du coefficient annuel au sens de l'article 2 de la loi sur les impôts directs cantonaux, dans le cadre de la loi annuelle d'impôt 20\*\*".*

Chaque projet de loi ou de décret contenu dans les articles ainsi rédigés pourra être amendé par le Grand Conseil. Celui-ci pourra également se prononcer sur l'augmentation du coefficient annuel d'effet équivalent. Toutefois, sa marge de manœuvre sera extrêmement restreinte sur ce point, ce terme de l'alternative

soumise à l'électeur découlant automatiquement des effets financiers de la mesure finalement retenue. Le Grand Conseil ne pourra donc corriger le coefficient qu'en fonction d'éventuels amendements qu'il aurait apportés au projet de loi ou de décret correspondant.

Bien que cela n'ait pas été le cas pour les mesures d'assainissement prises suite au résultat des comptes 2003, le Grand Conseil peut émettre des recommandations de vote au corps électoral, l'invitant pour chaque objet à voter plutôt la mesure ou plutôt l'augmentation du coefficient.

Au cas où, suite à un éventuel refus d'entrer en matière sur certaines mesures ou aux amendements votés par le Grand Conseil, l'effet financier des mesures ne permettrait plus de couvrir l'entier du solde négatif du compte de fonctionnement, l'ensemble du décret serait renvoyé au Conseil d'Etat afin que celui-ci prenne d'autres mesures, respectivement en propose de nouvelles au Grand Conseil. Ce mécanisme permet de préserver les prérogatives du Grand Conseil en matière d'amendements, tout en garantissant que l'objectif d'assainissement sera réalisé (v. ch. 3.3 ci-dessus).

#### **Article 8 – Scrutin populaire**

Cette disposition décrit précisément le mécanisme du vote populaire qui devra avoir lieu si des mesures de rang législatif sont proposées. Conformément à ce qu'exige le Tribunal fédéral dans son arrêt, le projet prévoit expressément que l'électeur ne pourra ni accepter, ni refuser les deux termes de l'alternative qui lui sera soumise. Il devra nécessairement en accepter un seul. Tout bulletin contenant deux oui ou deux non sera nul (pour les communes disposant d'un système de vote à lecture optique, l'article 25, 2<sup>e</sup> alinéa LEDP s'applique).

Il s'avère également nécessaire de prévoir une règle en cas d'égalité. La proposition principale étant la mesure d'assainissement, il apparaît logique qu'elle soit réputée acceptée en cas d'égalité.

Le renvoi à la LEDP se justifie pour les autres règles relatives à l'organisation du scrutin, pour lesquelles des dispositions particulières à la mise en œuvre de l'article 165 Cst-VD ne sont pas nécessaires.

#### **Article 9 – Effets du scrutin**

Le premier alinéa de cette disposition est le corollaire de l'article 5, alinéa 3 du projet. Il s'agit de faire en sorte que les mesures d'assainissement de rang législatif prises conformément à l'article 165 Cst-VD prennent effet le plus rapidement possible, mais qu'elles coïncident dans le temps avec l'autre terme de l'alternative soumise à l'électeur, soit l'augmentation du coefficient d'impôt,

laquelle ne peut déployer ses effets que sur l'exercice budgétaire suivant la votation. Dans ce but, il est proposé d'instituer une règle imposant une entrée en vigueur des lois ou décrets votés par le peuple au 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante, règle qui correspond à celle relative aux effets financiers des mesures, qui doivent se répercuter, pour les mesures de rang législatif, sur l'exercice budgétaire suivant l'année où le solde négatif du compte de fonctionnement a été constaté.

Dans son arrêt du 10 décembre 2004 (consid. 7.3), le Tribunal fédéral indique que la loi d'exécution de l'article 165 Cst-VD devra expliciter le rapport entre le référendum obligatoire prévu par cette disposition et le référendum législatif ordinaire auquel la loi annuelle d'impôt est soumise. Après analyse, le Conseil d'Etat est d'avis que ce rapport ne peut être réellement précisé dans la loi d'application, pour des motifs de nature constitutionnelle. En effet, la loi annuelle d'impôt est, comme n'importe quelle autre loi, sujette au référendum facultatif, conformément à l'article 84 Cst-VD. L'article 165 Cst-VD ne pouvant être interprété comme une exception à ce principe, la loi annuelle d'impôt ne peut être soustraite à tout référendum, sauf à modifier l'article 84 Cst-VD. La loi d'application ne peut donc valablement résoudre le conflit potentiel entre deux formes de référendums soulevé par le Tribunal fédéral. En outre, l'exclusion du référendum facultatif sur la loi annuelle d'impôt signifierait que le coefficient annuel pourrait être augmenté non seulement dans le cadre de l'article 165 Cst-VD, mais également pour d'autres motifs, sans que le corps électoral ne puisse plus le contester. Une telle restriction serait juridiquement possible, mais serait extrêmement restrictive sur le plan des droits populaires, car elle priverait le corps électoral de tout contrôle sur un élément fondamental de l'imposition. Par ailleurs, il n'est pas envisageable de ne soumettre au référendum facultatif que la partie de l'augmentation qui ne résulte pas du mécanisme d'assainissement fondé sur l'article 165 Cst-VD. En effet, seule la loi dans son ensemble peut faire l'objet d'un référendum facultatif, et non uniquement une partie, sauf si le droit cantonal le prévoit, ce qui n'est pas le cas de la Constitution vaudoise (v. art. 84 Cst-VD; sur cette problématique, v. Etienne Grisel, *Initiative et référendum populaire*, 3<sup>e</sup> éd., Berne, 2004, p. 360 et jurisprudence citée). En outre, le coefficient d'impôt constitue un tout, qu'il n'est pas envisageable de scinder entre une partie, dictée par l'article 165 Cst-VD et, de ce fait, non sujette au référendum, et une autre, non touchée par la disposition précitée, et sur laquelle un vote populaire serait possible. Enfin, l'exclusion du référendum facultatif sur la loi annuelle d'impôt ne pourrait raisonnablement toucher que les années où des mesures d'assainissement au sens de l'article 165 Cst-VD doivent être prises, et encore seulement si celles-ci influent sur ladite loi. En d'autres termes, un tel système signifierait que la loi

annuelle d'impôt serait sujette au référendum facultatif certaines années, mais pas d'autres, en fonction de l'état des finances cantonales. On instituerait ainsi un droit de référendum à géométrie variable qui paraît difficilement compatible avec la garantie des droits populaires, et dont l'application pratique poserait des problèmes certains.

Une autre solution envisageable consisterait à faire voter le corps électoral sur la loi annuelle d'impôt en même temps que les mesures d'assainissement. Sous l'angle des droits populaires, une telle option serait envisageable, une loi soumise en principe au référendum facultatif pouvant a fortiori également être soumise au référendum obligatoire. On éviterait ainsi le problème des deux votes éventuellement contradictoires sur l'augmentation du coefficient de l'impôt cantonal direct. Toutefois, pour séduisante qu'elle soit, cette variante se heurte à un obstacle pratique rédhibitoire : afin que le corps électoral puisse se prononcer sur cette loi en toute connaissance de cause, il est indispensable qu'il puisse connaître le chiffre exact du coefficient annuel, qui constitue l'un des points centraux de la loi annuelle d'impôt. Or, ce chiffre dépend du vote sur les autres questions posées à l'électeur dans le cadre des mesures d'assainissement. En fonction du choix opéré, le coefficient peut varier. Ainsi, un vote sur la loi annuelle d'impôt en même temps que les mesures d'assainissement n'apparaît pas envisageable, l'électeur devant voter sur un coefficient susceptible d'évoluer en fonction du résultat du scrutin sur les mesures d'assainissement, et ne pouvant de ce fait se prononcer en toute connaissance de cause.

Dès lors, le Conseil d'Etat ne peut que constater que l'exclusion, totale ou partielle, du référendum facultatif sur la loi annuelle d'impôt nécessiterait une modification constitutionnelle, et poserait au demeurant de nombreux problèmes, tant sur le plan pratique que juridique. Il propose dès lors de s'en tenir au statu quo et de ne pas introduire de disposition spécifique à ce propos dans la présente loi. Cela signifie qu'en théorie, le mécanisme prévu par l'article 165 Cst-VD pourrait être battu en brèche si le corps électoral, dans le cadre du vote lié, choisissait systématiquement l'augmentation du coefficient annuel, puis la refusait ensuite dans le cadre du référendum facultatif contre la loi annuelle d'impôt. Une telle hypothèse signifierait que le corps électoral ne veut tout simplement pas que les finances cantonales soient assainies, ce qui paraît peu vraisemblable.

## **5. CONSEQUENCES**

### **5.1 Incidences financières**

Aucune.

## **5.2 Conséquences sur le personnel**

Aucune.

## **5.3 Conséquences sur l'environnement**

Aucune.

## **5.4 Conséquences sur les communes**

Aucune.

## **5.5 Conséquences sur la mise en œuvre de la nouvelle Constitution**

Le projet met en œuvre l'article 165 Cst-VD conformément aux considérants de l'arrêt rendu par le Tribunal fédéral le 10 décembre 2004. Il s'inscrit dans la planification des travaux législatifs de mise en œuvre de la nouvelle Constitution (Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'état des travaux de mise en œuvre de la nouvelle Constitution 346, pp. 13 et 30).

## **6. CONCLUSIONS**

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de loi ci-après sur l'assainissement financier au sens de l'article 165 de la Constitution du 14 avril 2003 du Canton de Vaud.

## Projet

### PROJET DE LOI

#### Sur l'assainissement financier au sens de l'article 165 de la Constitution du 14 avril 2003 du Canton de Vaud

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

Vu l'article 165 de la Constitution du 14 avril 2003 du Canton de Vaud (Cst-VD)

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

*décrète*

#### Chapitre I : Dispositions générales

**Objet**            **Article premier.** – La présente loi a pour objet de concrétiser le mécanisme d'assainissement financier prévu par l'article 165 Cst-VD.

**Principe**            **Art. 2 .** – Lorsque le compte de fonctionnement de l'Etat présente un solde négatif avant amortissement des éléments du patrimoine administratif, les autorités cantonales prennent des mesures d'assainissement portant sur le montant dudit solde.

**Compte de fonctionnement**    **Art. 3.** – Le solde du compte de fonctionnement est établi conformément à la loi sur les finances.

**Mesures d'assainissement**    **Art. 4. – (variante 1)** Constituent des mesures d'assainissement :

- celles qui engendrent une diminution de charges inscrites au budget de fonctionnement;
- celles qui engendrent une augmentation des recettes inscrites au budget de fonctionnement.

Les mesures d'assainissement ne peuvent porter sur des impôts auxquels s'applique le coefficient annuel prévu à l'article 4 de la loi sur les impôts directs cantonaux (LI).



## Projet

Mesures  
d'assainissem  
t

**Art. 4. – (variante 2)** Constituent des mesures d'assainissement celles qui engendrent une diminution de charges inscrites au budget de fonctionnement.

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

Effets des  
mesures  
d'assainissem  
t

**Art. 5.** – Les mesures d'assainissement relevant de la compétence du Conseil d'Etat doivent en principe déployer leurs effets sur l'exercice budgétaire en cours.

Si cela n'est pas possible, elles sont portées au budget de l'année suivante.

Les mesures de rang législatif déploient leurs effets sur le budget de l'année suivante. Elles sont limitées à un exercice budgétaire.

## Chapitre II : Procédure

Conseil d'Etat

**Art. 6.** – Lorsque le Conseil d'Etat constate que les conditions de l'article 2 sont réunies, il :

- prend les mesures d'assainissement qui relèvent de sa compétence;
- propose au Grand Conseil les mesures d'assainissement qui nécessitent l'adoption, la modification ou l'abrogation d'une loi ou d'un décret.

Le Conseil d'Etat rapporte sur les mesures relevant de sa compétence et présente les projets de lois et de décrets relatifs aux mesures de la compétence du Grand Conseil en même temps qu'il lui soumet les comptes de l'Etat.

## Projet

**Grand Conseil** **Art. 7.** – Les projets de lois ou de décrets relatifs aux mesures d'assainissement sont présentés au Grand Conseil sous la forme d'un décret ordonnant la convocation des électeurs.

Ce décret indique, pour chaque projet de loi ou de décret, l'augmentation du coefficient au sens de l'article 2 LI dont l'effet financier équivaut à la mesure proposée.

Le Grand Conseil se prononce à la fois sur les projets de lois ou de décrets, qu'il peut amender conformément à la loi sur le Grand Conseil, et sur les augmentations du coefficient au sens de l'article 2 LI d'effet équivalent.

Il peut émettre des recommandations de vote.

Si le refus d'entrer en matière sur une ou plusieurs des mesures proposées ou les amendements apportés aux projets de lois ou de décrets entraînent une diminution des mesures d'assainissement au point qu'elles n'atteignent plus le montant fixé conformément à l'article 2 de la présente loi, le projet de décret ordonnant la convocation des électeurs est renvoyé au Conseil d'Etat afin que celui-ci en présente un nouveau, respectivement qu'il rapporte sur de nouvelles mesures relevant de sa compétence.

## Projet

### Scrutin populaire

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

Pour chaque mesure d'assainissement, le vote oppose dans une question la loi ou le décret proposé à l'augmentation du coefficient au sens de l'article 2 LI dont l'effet financier équivaut à la mesure proposée.

L'électeur doit obligatoirement accepter l'un des deux termes de l'alternative décrite à l'alinéa précédent. Il ne peut les accepter ou les refuser les deux.

Les bulletins qui contiennent deux oui ou deux non sont nuls.

La proposition qui récolte le plus grand nombre de voix est acceptée. En cas d'égalité, la mesure d'assainissement est réputée acceptée.

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

### Effets du scrutin

**Art. 9.** – Les lois ou décrets adoptés en vote populaire entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivant le scrutin.

Les augmentations du coefficient au sens de l'article 2 LI acceptées en vote populaire sont reportées dans la loi annuelle d'impôt de l'année suivant le scrutin.

## Chapitre III : Disposition finale

**Art. 10.** – Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte, conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Le président :

Le chancelier :

**Projet**