

PROCES-VERBAL

Assemblée constituante

Commission 3

Institutions : les 3 pouvoirs

Séance No. 18 – 1er octobre 2009

Salle de conférence du Secrétariat général

du Département des constructions et technologies de l'information 14h00 à 16h00

Présidence : M. HALPERIN Lionel, Libéraux & Indépendants

Présents : M. DEMOLE Claude, G[e]’avance
M. DIMIER Patrick-Etienne, MCG
M. HIRSCH Laurent (rempl. M. KOECHLIN), Libéraux & Indépendants
Mme KASSER Louise, Les Verts et Associatifs
M. KUNZ, Radical-Ouverture
M. LACHAT David, socialise pluraliste
M. MANUEL Alfred, Associations de Genève
M. PERROUX, Les Verts et Associatifs
M. DE PLANTA François, Libéraux & Indépendants
M. RODRIK Albert, socialiste pluraliste
M. SCHERB Pierre, UDC Mme LYON Michèle, AVIVO
Mme HALLER Jocelyne, Solidarités
M. TORNARE Guy, PDC

Excusés : M. CHEVIEUX George, Radical Ouverture
Mme LYON Michèle, AVIVO
M. TURRIAN Marc, AVIVO, remplacé par M. HIRSCH

Procès-verbaliste : Mmes Laure FLEURY / Eliane MONNIN

Audition de M. Pascal Broulis

Président du Conseil d'Etat du Canton de Vaud

Le Président accueille M. Pascal Broulis à 14h00 et lui passe sans plus tarder la parole

* * *

Audition de M. Pascal Broulis, président du Conseil d'Etat du Canton de Vaud

La première partie de l'audition est consacrée aux commentaires de M. Broulis sur une présentation¹ remise aux participants

Questions / réponses**Question**

Le Président remercie M. Broulis et pose la première question relative au programme de la législature. Il aimerait savoir de quelle manière ce programme s'impose aux conseillers d'Etat et ce qu'il se passe si, sur un point qui est mentionné dans ce programme comme étant un sujet essentiel, finalement le conseiller d'Etat en charge de cela ne met pas en œuvre ce qu'il s'est engagé à faire. Il s'interroge sur la façon de corriger une loi qui n'est pas mise en œuvre.

Réponse

M. Broulis répond que premièrement la correction vient du fait que cela a été annoncé publiquement, ce qui implique qu'on doit rendre des comptes (la présentation du programme de législature 2007-2012 a été faite le 14 novembre 2007, soit 4,5 mois après le début de la législature comme le prévoit la constitution) . Ensuite, dans le dispositif il est prévu de faire un bilan au milieu de la législature. Actuellement, ils sont en troisième année de la législature sur cinq, et environ 65 % de des actions codifiées dans la Constitution ont été mises en œuvre. L'écart peut ainsi être mesuré : il y a des actions qui vont plus loin que ce qui avait été prévu, alors que d'autres n'ont pas encore été remplies. Si l'on considère l'exemple de la fiscalité, il était prévu que l'on fasse des baisses fiscales, ce qui a été accompli, mais à hauteur de deux tiers seulement ; il reste donc encore un tiers à faire. Et si ils ne le font pas, ils pourront s'expliquer en disant qu'ils ont observé la situation économique, et qu'il leur a semblé peu responsable de baisser davantage les impôts, parce qu'il leur paraissait plus important de soutenir l'économie et les plus faibles. Mais ces résultats seront mis noir sur blanc et les dysfonctionnements seront rendus publics par une conférence de presse. Il s'agit donc d'un système d'autorégulation et cela fonctionne. Par ailleurs, il est possible de réviser un article constitutionnel ou légal à tout moment, cela est prévu. Puis, la ou les modifications seront rendues publiques. Il souligne que le chancelier de l'Etat de Vaud se tient à la disposition des constituants genevois si besoin et rappelle que ce dernier a reçu comme mission du gouvernement vaudois d'être le « gardien » du programme de législature.

Question

M. LACHAT aimerait connaître les avantages et les inconvénients de la législature d'une durée de 5 ans, telle qu'elle vient d'être instituée dans la Constitution vaudoise. Il souhaiterait également des précisions quant aux dates.

Réponse

M. Broulis souligne la chance qu'ils ont eue de vivre en 2002 l'avènement de la nouvelle Constitution qui a instaurée après votations au mois de novembre, le 14 avril 2003. De 2002 à 2007, ils ont ainsi vécu sous l'ère des cinq ans et cela a été très profitable à la stabilité du canton et à ceux qui doivent assumer leurs tâches. Selon lui, quatre ans n'étaient pas suffisants, car les deux premières années, il faut se familiariser avec les objets, la troisième

¹ Présidence du Conseil d'Etat, l'exemple vaudois

année on accomplit certaines choses et la quatrième, on ne fait plus rien parce que le temps est entièrement dévolu aux élections. Alors qu'avec une durée de cinq ans, l'espace-temps est complètement différent, les membres du parlement et du gouvernement ont davantage de temps et lui-même ne peut que les encourager à suivre cette voie. Cela a néanmoins un défaut, qui est celui de devoir organiser dans un laps de temps court par exemple, : les élections communales (mars 2011) les élections fédérales octobre 2011 et les cantonales mars 2012.

M. Broulis mentionne que les élections communales et cantonales se font tous les cinq ans au mois de mars, pour éviter de tout avoir dans l'intervalle de quatre années. Et au mois de septembre-octobre, il y a les élections de la Confédération. Au moins, les communes et le canton sont sur le même cycle de cinq ans alors que la Confédération, c'est tous les vingt ans. Mais il souligne que ce défaut est négligeable par rapport aux avantages d'avoir une législature de 5 ans, laquelle permet une très grande stabilité au gouvernement et un bon fonctionnement.

M. KUNZ demande pourquoi on ne passerait pas à 6 ans.

Réponse

M. Broulis explique que 6 ans, c'est pour la Cour des comptes, parce qu'elle a davantage besoin de stabilité (deux périodes de 6 ans maximum). Par contre, si on décidait – hormis pour la Cour des Comptes - d'avoir 6 ans au lieu de 5, on en arriverait au système américain et à ce moment-là, il faudrait limiter les mandats au maximum à deux. Ce serait un système intéressant dans la mesure où le peuple accepterait de donner un mandat à des représentants sur une longue durée, mais au maximum pour 12 ans. Par ailleurs, ce serait une façon d'avoir une stabilité dans les institutions suisses. Néanmoins, il persiste à penser que 6 ans c'est trop, sauf si on passe à un système de renouvellement par blocs. Les 6 ans ont été éliminés et les 5 ans sont réellement une bonne solution, d'après son expérience.

Question

M. DE PLANTA rappelle qu'à Genève il y a une particularité depuis 8 à 12 ans, à savoir que chaque département est taillé en fonction du conseiller d'Etat qui en a la charge, ce qui fait que, depuis 12 ans, les demandes des départements changent, les attributions sont modifiées, etc. Il aimerait savoir comment cela se passe dans le canton de Vaud, en se demandant s'il n'y a pas plus de continuité.

Réponse

M. Broulis indique que lors de la période de doute – 1990-1998 – il y avait une instabilité totale. Puis, il y a eu une réforme initiée en 1998, afin de donner un peu de cohérence au contenu des départements. Mais ils ont alors été confrontés à un autre problème, dû au fait qu'ils avaient renforcé la cohérence, celui d'avoir créé des grosses structures, des départements mammoths. Par exemple, ajoute-t-il, le département Santé-Social représente 2,4 milliards de dépenses ; idem pour la filière de formation dans toute son ampleur. Ainsi, quelques départements mobilisent quasiment 70% des deniers publics. Reste qu'il faut que cela fonctionne en trouvant les personnes adéquates. Mais il précise qu'il s'agit là d'une approche de cohérence et qu'aujourd'hui, la question de compétences relève du Conseil d'Etat. Bien que certains parlementaires ayant souhaité cette compétence d'organisation, il pense que cela doit rester au niveau du Gouvernement auquel il revient de s'entendre pour se répartir l'activité gouvernementale. Toutefois, il est clair qu'il faut que la structure du département soit cohérente, faute de quoi on crée de la désorganisation, on perd des habitudes et on gère mal les deniers publics ; et comme les moyens disponibles deviennent de plus en plus rares, cela revient, à son avis, à du gaspillage.

Question

M. LACHAT s'interroge sur la manière dont ils ont réussi à passer de cette période chaotique à la stabilité et à l'efficacité. Il relève que selon eux (les constituants genevois), comme le constat est que cela ne marche pas, la tendance serait d'indiquer dans la Constitution le nom des départements etc. Mais dans ce cas, ils n'iraient pas dans le sens « light » qu'indiquait M. Broulis et ils surchargeraient la Constitution.

Réponse

M. Broulis indique que les textes sont restés assez « lights » sur l'organisation des institutions, hormis pour la Cour de Comptes qui requiert un règlement très figé. Il souligne que l'avantage avec ce mode de rédaction, c'est que le Gouvernement avait déjà dit, à partir de 2002, qu'il ne souhaitait pas vivre des révolutions, mais plutôt travailler sur une approche évolutive. Il explique qu'ils ont mené, à l'échelle du canton de Vaud, une grosse opération de réorganisation des départements (Duplo), puis trois mini-Duplos qui se sont succédé pour davantage calibrer les choses. Aujourd'hui l'opération n'est pas définitivement terminée, parce qu'il faudrait encore simplifier certains petits points de l'organigramme cantonal. Il faut donc opérer par une évolution, et non une révolution. De la même manière, l'assainissement des finances vaudoises a été fait selon une approche à long terme. Mais cela ne peut pas se décréter par des lois, il faut que les intéressés le veuillent. Si les départements doivent se réorganiser à l'échelle de la Confédération, cela ne peut venir que de l'intérieur. Il faut que l'institution gouvernementale décide d'elle-même d'assumer son organisation.

M. LACHAT relève qu'il y a des personnalités très fortes dans le Gouvernement, et que pourtant cela fonctionne...

Réponse

M. Broulis répond que selon lui, il est préférable d'avoir des personnalités fortes, car s'il y a effectivement des frictions et des affrontements (qui doivent rester à l'interne du collège), ils savent au moins ce que les uns et les autres pensent. L'essentiel est qu'il y ait un respect mutuel, lequel doit être effectif pour toute la période, et non seulement pour un objet précis, comme le budget. Il mentionne qu'il a été étonné par la cérémonie d'installation de M. Burkhalter au Conseil fédéral, qu'il n'y ait que M. Couchepin (démissionnaire) et aucun de ses futurs collègues (, ne serait-ce que pour lui souhaiter la bienvenue. Bien que ce soit le fonctionnement de la Confédération, il déplore qu'un nouvel arrivant, jeune de surcroît, doive faire ses armes tout seul en arrivant.

Question

M. DEMOLE demande à M. Broulis s'il peut revenir sur la question de la désignation du président, et sur la façon dont elle s'opère. Il relève qu'au final, ils doivent voter entre eux et il aimerait savoir s'il s'agit pour eux du meilleur mode ou s'ils ont pensé à un autre système qu'une désignation par le peuple par exemple.

Réponse

M. Broulis répond qu'il pense qu'il s'agit actuellement du meilleur mode, relevant que le système bâlois n'avait pas pu aller jusqu'au bout de sa vérification puisqu'il n'y avait pas eu d'élection car tacite. Dans le cas vaudois, il explique que cela a été assez simple, puisque, par un concours de circonstances, il est sorti au premier tour avec un score jusque-là inégalé pour un conseiller d'Etat (environ 60% des suffrages). Il précise que s'il faut passer à un vote, il faut trouver une personne qui rassemble, qui crée le consensus. Il pense que le

Gouvernement ne peut pas être présidé par un représentant d'un parti extrémiste. Le Collège ne sera pas unifié, à moins d'avoir une personne charismatique qui rassemble. Ainsi, il revient au Collège de faire cette pondération, de regarder en son sein qui est le plus apte pour assumer cette présidence. Il souligne qu'il est préférable que ce soit une désignation par le Collège pour la durée, Collège qui peut également prendre une sanction si le Président ne fait pas correctement son travail.

Question

M. LACHAT s'étonne de savoir que le Collège ait la possibilité de remplacer le Président, si celui-ci manquait à ses devoirs.

Réponse

M. Broulis explique que dans ce cas, le Collège se réunirait sans lui pour discuter de son « cas ». D'autre part, la décision peut venir du Président lui-même, qui peut se sentir usé et ne plus avoir envie d'assumer ce rôle.

Question

Le Président demande s'il n'y a pas un risque de voir le plus petit dénominateur commun choisi, c'est-à-dire que finalement, on prendrait celui qui va faire le moins de vagues et on le mettrait à la présidence pour jouer un rôle consensuel mais pas tellement constructif. La cohésion maximum, n'implique-t-elle pas un tel risque, interroge-t-il.

Réponse

M. Broulis lui répond qu'il a raison, mais qu'en ce cas, le Président est « fichu ». S'il n'assume pas ce qu'il a fait ou se qu'il doit faire il est perdu, et cela signifie qu'il n'est pas la personne adéquate pour ce travail. Ainsi, même s'il est vrai qu'on prend le plus petit dénominateur commun, il faut être capable d'assumer ce rôle pendant 5 ans, et cela est long.

Question

M. RODRIK relève qu'il a beaucoup appris en écoutant le discours de M. Broulis et particulièrement quant à l'usage de trois mots qui avaient été bannis de la politique genevoise : respect, humilité et modestie. Il l'en remercie.

Réponse

M. Broulis rappelle que l'homme politique a besoin de temps en temps de paraître, mais qu'à d'autres moments, il doit savoir partager. Il souligne l'importance d'accepter de ne pas avoir la science infuse. Il est possible que les Vaudois se soient trompés sur les changements constitutionnels qu'ils ont effectués et ils devront sans doute revoir certaines choses. Mais l'important est qu'ils testent de nouvelles choses, quitte à faire des calibrages par la suite.

M. RODRIK ironise sur le fait qu'il vaut mieux se faire arracher la molaire que de parler de modestie et d'humilité.

Question

M. KUNZ relève qu'à Genève, le président du Conseil d'Etat est le résultat du choix du Collège. Le collègue bâlois qui est élu pour 4 ans ne peut pas être destitué, parce qu'il a été

élu par le peuple. Il restera donc dans son rôle 4 ans. Il aimerait savoir si cela est la raison pour laquelle M. Broulis affirme que le système vaudois est meilleur.

Réponse

M. Broulis souligne qu'il est nécessaire qu'il y ait une échappatoire, si par exemple le Président veut s'arrêter après 3 ans. La prison doit par essence donner une échappatoire ; une prison ultramoderne où les gens n'ont aucune chance de sortie, n'est pas une bonne chose. Dans les institutions, il faut aussi trouver des systèmes qui donnent une échappatoire et dans le système vaudois il y en a une (article 29a), et de plus, ce n'est que pour une période. Par ailleurs, à l'intérieur du Collège, si le Président exagère, il sera remis à l'ordre.

Question

M. KUNZ a deux questions supplémentaires. La première est relative à ce que M. Broulis a expliqué concernant la réalisation du programme de législature. Il souligne que si le programme n'est pas ambitieux et s'il est le fruit de tractations partisans, il est assez facile de le réaliser. Il aimerait savoir si le programme vaudois est ambitieux ou si, au contraire, pour éviter les frustrations des uns et des autres, il s'est établi sur un consensus maximum. Il se demande comment rédiger un programme avec des ailes aussi opposées l'une à l'autre.

Réponse

M. Broulis répond que sur cette question aussi, ils n'ont pas de science infuse. Il mentionne qu'ils ont eu la chance de tester entre 2002 et 2007 un préprogramme complet qui a fonctionné. Puis, ils ont créé le programme 2007-2012. Il explique que chaque personne amène des propositions et défend son projet et ses actions. Il relève quatre points essentiels à la réussite de ce programme. Les premières semaines, il faut laisser un peu de créativité : ils se sont basés sur les aspirations des partis politiques qui ont eux-mêmes établi des programmes de législature à leur façon. Le chancelier utilise toutes les propositions faites comme une sorte de fil rouge, pour voir ce que pensent les gens, ce qui peut être fait, quelles sont les aspirations de tel ou tel. Les gens ont besoin d'équité, d'égalité de traitement. Par exemple, pour les investissements, il faut que chacun, en fonction de la force de son département ait sa part. Ensuite, il faut rappeler aux gens que 45 actions, c'est trop et qu'il serait préférable d'en avoir 3 à 5 par département. Et cela fonctionne. Le programme est très ambitieux, parce qu'il a beaucoup d'actions de développement. La date butoir pour la présentation du programme de législature 2007-2012 n'a pas été respectée volontairement pour cause d'élections fédérales de 14 jours (donc l'exercice est réalisable) ; nous avons eu 4 mois très intenses de discussions pour essayer d'accorder les uns et les autres. Et ce dont il faut se souvenir, c'est que ce qui n'a pas été retenu aujourd'hui peut être mis demain à l'ordre du jour. Ce sont 4 mois qui sont difficiles, et la responsabilité du Président est de communiquer avec ses collègues le programme de législature au public et à la presse et ensuite de le faire vivre sur 60 mois. Il faut être respectueux les uns des autres. Il rappelle enfin que le chancelier peut partager ses expériences avec les constituants genevois Si ces derniers le souhaitent.

Question

M. LACHAT relève que M. Broulis a donc deux casquettes : il est président du département des finances et président du gouvernement. Il aimerait savoir comment il répartit son emploi du temps entre ses deux fonctions.

Réponse

M. Broulis indique que les avis divergent sur ce point. En effet, certains considèrent qu'en mettant l'argent là où il y a la Présidence, on donne beaucoup de poids à la Présidence. Or, cela est vrai dans la mesure où l'argent n'est pas une finalité, mais un moyen, un levier important. Par contre, tous les projets ayant une implication financière, cela permet de bien connaître les dossiers et d'organiser les ordres du jour en conséquence. Selon lui, il n'y a pas redondance, Présidence et direction des Finances sont au même niveau et sont imbriquées l'une dans l'autre.

Question

M. LACHAT soulève qu'il présuppose alors que le Président soit le chef du département des Finances, alors que cela n'est pas mentionné dans les textes.

Réponse

M. Broulis répond qu'effectivement selon les textes, la Présidence peut échoir à n'importe quel département.

Question

M. LACHAT précise qu'il a posé cette question, pour se rendre compte si la fonction était humainement supportable. M. Broulis ayant expliqué qu'il y avait deux grands départements, il se demande si dans cette mesure, M. Maillard aurait le temps d'être à la fois le chef du département social et santé et le président du gouvernement ; ou si, au contraire, certains départements, en fonction de leur contenu et de leur taille, seraient plus compatibles avec la Présidence que d'autres.

Réponse

M. Broulis répond que les 7 départements peuvent assumer totalement la Présidence. Il rappelle qu'à l'époque, il y avait eu pas mal de gabegie et qu'il est totalement favorable à l'interdiction du double mandat. Il souligne qu'en ayant fixé la session hebdomadaire du Conseil d'Etat le mercredi, celui-ci a accepté une règle : il a l'obligation de débloquent dans son agenda 7h15-22h. Ce qui signifie que chaque conseiller d'Etat a le même planning, le même horaire. Le mardi, il y a le Parlement et certains départements ont des commissions thématiques qui se réunissent le jeudi ou le vendredi. Ainsi, la Présidence peut être assumée aussi bien par le représentant de tous les départements et ce, sans exception. D'ailleurs, il relève que s'ils voulaient (par exemple les constituants genevois) tendre encore à une meilleure efficacité, il faudrait passer de 7 à 5 départements. Deux départements seraient donc éliminés assez naturellement. L'idéal serait alors de compléter les deux postes libres par une députation aux Etats, pour que les cantons puissent retrouver une approche fédéraliste. Il rappelle que si la Suisse a repris le système américain de deux Chambres en 1848, c'est parce qu'elle a un besoin réel de stabilité et de calme, pour que les choses se fassent dans la douceur et la cohérence. La Chambre des Etats garantit sur le terrain la créativité suisse. Mais il déplore que la dernière campagne nationale en 2007 n'ait pas été une campagne très saine. Quand il y a un parti, l'UDC, qui brigue 246 sièges et qui annonce qu'en votant pour eux, les gens votent en fait pour M. Blocher, il viole le fonctionnement des institutions, puisqu'il y a deux Chambres qui ne poursuivent pas les mêmes buts. Et si on veut garder une stabilité sur le territoire suisse et que la Chambre des Etats ne peut plus garantir un rééquilibrage des votes émotionnels du National, il y a des risques. Il relève qu'il y a un problème de démocratie et que la Suisse va évoluer, certes, mais au risque de changer profondément.

M. Broulis rappelle qu'il n'y a pas si longtemps, d'une part les conseillers aux Etats étaient payés par les cantons suisses et d'autre part des cantons suisses éalisaient la Chambre des Etats en déconnexion complète du National (c'était encore le cas du canton de Zoug) Il conclut en disant qu'il faut être attentif à la préservation de l'approche fédéraliste, parce que le Suisse court le risque de ne plus être une Confédération, mais une Nation.

Question

Le Président demande si l'élection des conseillers aux Etats, selon le modèle que M. Broulis vient de dessiner, se ferait indépendamment des conseillers d'Etat ou si le Conseil d'Etat lui-même délèguerait deux de ses membres.

Réponse

M. Broulis répond que le plus simple serait d'élire les 7 membres, en partant du principe que parmi ces 7 membres, il y aurait la députation aux Etats. Il relève que si on veut revivifier la relation territoriale aux institutions en tant que telles, il y a des choses à faire mais que peut-être il s'agit d'une fausse bonne idée. Néanmoins, on ne le saura pas tant qu'on ne l'aura pas expérimentée. Les Etats ont bien voté sur l'opération Atalante ; le National a voté selon une approche émotionnelle, pour des questions de vues divergentes entre Verts, Socialistes et UDC qui avaient des buts totalement opposés. La Suisse veut créer de la richesse et veut protéger sa richesse. L'Europe demandait à la Suisse d'être au moins responsable sur les bateaux qui battaient pavillon suisse. La députation aux Etats a été cohérente, elle est revenue deux fois à la charge pour que la Suisse assume cette responsabilité. Mais, pour des raisons divergentes, cela a été balayé et il comprend que Mme Calmy-Rey ait été déçue et que l'Europe soit surprise. Et ensuite, on dit aux Européens qu'on est prêt à acheter notre sécurité, cela n'est pas cohérent.

Question

M. TORNARE a une question à propos de l'organisation. Il aimerait savoir si la cellule présidentielle dont M. Broulis a parlé, est une cellule ad hoc, c'est-à-dire qu'il s'agit plutôt de conseillers personnels qui sont liés au Président, ou si elle est liée à la Chancellerie qui en est responsable et en appuie l'organisation.

Réponse

M. Broulis explique que cela se fait toujours en deux temps. Le chancelier n'est pas politique, donc l'approche est organisationnelle. Ils font d'abord une pré-séance de l'état major départemental et présidentiel. Puis, il y a deux séances ; la première est consacrée à de la politique partisane, de blocs, ou gouvernementale avec des collaborateurs attachés à une équipe ; la deuxième séance s'occupe de planification organisationnelle avec la vice-chancelière, le chancelier, voire des chefs de services. Et il souligne que cette séance n'est pas politique. Lorsque M. Broulis se retirera, le chancelier devrait perdurer et il est impératif qu'il s'adapte aux humeurs du Président ou de la Présidente ; il doit également rester neutre pour synthétiser les vues du Collège, puisqu'ils travaillent sur des bases collégiales. Il conclut en insistant sur le fait qu'il y a deux séances courtes et bien distinctes, et où les casquettes ne sont pas mélangées.

Question

M. TORNARE demande confirmation du fait que la pérennité de l'appui présidentiel repose sur la Chancellerie.

M. Broulis acquiesce.

Question

M. PERROUX aimerait revenir sur les situations de crise, les différends politiques qu'il peut y avoir au sein du Collège. Il pose la question de savoir s'ils ont mesuré une différence entre un système où il y a un Collège avec une présidence tournante automatique et celui où le Président est élu à l'exclusion des autres pour une période donnée. Il souhaiterait savoir si l'arrivée d'un Président désigné est un élément apaisant qui évite les frictions ou les tensions. Il demande si le fait qu'il y ait 7 personnes à égalité dans le premier système et 6 + 1 dans le second provoque une différence majeure.

Réponse

M. Broulis répond par l'affirmative. Il a constaté que dans le système précédent, l'égoïsme prévaut et celui qui est en crise se retrouve isolé, à moins qu'il n'y ait de la solidarité de parti, mais généralement, il y a moins de solidarité. Dans une société, les crises sont nombreuses et cela est tout à fait normal. Il s'appuie ensuite sur un exemple concret : ils ont dû licencier le chef du service, au tout début de l'avènement d'une nouvelle collègue au Gouvernement. Cette personne avait hérité d'un chef de service qui dysfonctionnait et dont il était préférable de se séparer. M. Broulis précise qu'il a évidemment soutenu publiquement son collègue de gouvernement au nom de ce dernier. Il mentionne un autre cas, celui de son appui au projet de musée cantonal des Beaux-arts présenté par Mme Lyon, appui qui lui signifie qu'elle a l'aval de la totalité du Gouvernement. Quand il y a une crise, le Président a également l'obligation de se mêler des affaires des autres afin que les dossiers conflictuels soient analysés et traités en profondeur.

Question

M. DIMIER rappelle qu'il a toujours milité avec ses amis radicaux pour un gouverneur qui gouverne avec un cabinet. Selon lui le vocabulaire est important, et la présentation que vient de faire M. Broulis démontre que la forme a un impact sur le mode d'action du Collège qu'il dirige. Il aimerait également qu'un autre élément soit approfondi, à savoir l'idée d'intégrer les conseillers aux Etats à l'intérieur du Gouvernement. Il souligne que sur ces thèmes-là, le MCG rejoint les Radicaux. Il indique que la question portait sur la différence entre le projet soutenu par M. X et son idée, à savoir doit-on passer à 9 ou garder le gouvernement à 7 et réduire le nombre de portefeuilles intérieurs à 5. Il souligne que M. Broulis a donné une grande partie de la réponse mais il reste à savoir, à l'intérieur du Collège dont le modèle proposé par M. Broulis a démontré sa performance, comment se fait le lien intérieur entre ces deux conseillers qui sont, l'un chargé des relations avec les autres Etats confédérés et l'autre, pour Genève, avec l'Union européenne.

Réponse

M. Broulis relève que M. Dimier a raison de parler du poids des mots, car ils sont très importants dans les institutions où ils signifient quelque chose. Il rappelle qu'on se moque souvent des Vaudois quand ils chantent l'hymne vaudois, plus particulièrement le couplet sur l'amour des lois ; d'ailleurs, il y a des gens qui ne le chantent plus, parce qu'ils aimeraient qu'on supprime ce paragraphe-là. En 429 av. J-C, Euripide parle dans un texte de la démocratie et de l'amour des lois et le poids des mots dans l'amour des lois, c'est le respect des lois, c'est respecter les lois à la lettre. Et dans l'hymne vaudois écrit en 1803, ce qui est mis en avant c'est le respect de la loi, respect qui est au fondement de la démocratie. Quand on présente un maire, un président ou un conseiller d'Etat à des étrangers, ceux-ci savent ce qu'est un maire ou un président mais ils ne savent pas ce qu'est un conseiller d'Etat.

Question

M. DE PLANTA lui demande si le terme de « gouverneur » pour sa fonction lui plairait.

Réponse

M. Broulis répond que « ministre » est plus simple parce qu'il peut y avoir plusieurs ministres, alors que gouverneur prête à confusion parce qu'on ne peut pas dupliquer le terme gouverneur. Ce qui est le plus important, souligne-t-il, ce sont les institutions, les gardiennes de la démocratie. Par ailleurs, il pense que 9 est un nombre trop élevé pour un gouvernement. Actuellement, globalement, sur les grandes missions de l'Etat, on se rapproche d'une structure idéale à 5. Mais il se demande si cela est suffisant pour que les partis politiques soient suffisamment représentés et pour que la concorde existe. Pour faire vivre la relation avec les Etats, il est assez simple de répartir les tâches, parce qu'un conseiller aux Etats passe 40% de son temps à Berne. Si on veut faire perdurer le système démocratique, la présence des Gouvernements cantonaux à Berne est importante. Un canton comme Genève qui a une spécificité supplémentaire, celle d'être le berceau des institutions internationales, serait avantagé d'avoir deux conseillers d'Etat pour consolider les relations internationales. Et Genève a aussi à gérer le volet France voisine ; si le CEVA est fait, une ouverture à la France va se produire, une autre cohabitation va se créer, ce sera une évolution. Il conclut sur l'importance d'avoir par conséquent deux conseillers d'Etat pour s'occuper des affaires transfrontalières.

Question

M. DIMIER a une question résiduelle sur la Cour des comptes. Il se demande pourquoi M. Broulis a actuellement une vision critique du fonctionnement de cette institution-là.

Réponse

M. Broulis répond que toute démocratie doit avoir un organisme de contrôle et que cela est crucial, mais qu'un surcroît de contrôle n'est pas forcément idéal. Du côté de la Cour des comptes vaudoise, l'article 166 de la Constitution a été rédigé d'une façon figée : 5 magistrats, élus pour deux fois 6 ans, avec des obligations de contrôle et des rapports rendus publics. Il trouve que 5 magistrats est un chiffre trop élevé pour un canton comme Vaud qui comporte 700 000 habitants. Il pense que 3 magistrats aurait été un nombre idéal, comme à Genève, par exemple. La différence c'est qu'à Genève, ils sont élus par le peuple, alors que dans le canton de Vaud, ils sont élus par le Grand Conseil. A ce sujet l'élection des membres de la première Cours des comptes a été complexe et fort longue car les partis étaient divisés. La Cour des Comptes vaudoise devrait trouver ses marques sur une certaine durée, pour l'heure elle est encore loin d'être stable ; bien qu'elle ait été constituée depuis déjà 3 ans. Cependant, elle a une obligation d'évaluation au bout de 4 ans et on verra à ce moment-là s'il faut la faire évoluer. Le plus important pour la Cour des comptes, c'est qu'elle puisse diffuser ses rapports publiquement et que ses rapports ne soient pas faits sur des bases partisans, mais selon une approche neutre et professionnelle. Il y a de temps en temps des dérives. M. Broulis mentionne enfin, qu'après avoir lu l'ensemble des rapports (qu'il juge très bons) de la Cour des comptes de Genève, il a constaté que certains étaient trop politiques et ne servaient à rien. Il prend pour exemple celui où la Cour des comptes s'est mêlée en pleine campagne, au National et aux Etats, sur la question de l'aéroport. Selon lui, ce rapport est politique, n'est pas un rapport de contrôle, ne peut qu'alimenter les tensions et ne permet pas d'assurer la bonne gestion des deniers publics. Une Cour des comptes est par essence un organisme qui doit contrôler l'efficacité et l'efficience de la dépense. C'est pourquoi, il faut éviter que ce genre d'organisme ne devienne un organe politique en tant que tel (quatrième pouvoir). M. Broulis conclut en rappelant qu'il y a une autre institution qui s'inscrit dans le cadre des réformes constitutionnelles : la Cour

constitutionnelle. Or, selon lui, le canton de Vaud est trop petit pour une Cour constitutionnelle, laquelle ne peut que freiner le fonctionnement des institutions. D'ailleurs, ironise-t-il, celui qui a été comme constituant le plus opposé à cette dernière a été le premier à l'utilisée.

Question

M. MANUEL relève que M. Broulis a mentionné la présidence comme ayant bénéficié de modifications importantes, mais il aimerait savoir quels sont les autres points forts positifs qui ont été introduits dans la nouvelle Constitution vaudoise.

Réponse

M. Broulis pense que du point de vue de la présidence, il s'agit d'un tout petit changement et non du point fort de la Constitution. Il rappelle que cette présidence n'est pas encore définitivement stabilisée. Les points forts les plus importants de la Constitution vaudoise selon lui, consistent en ce qu'elle les a obligés (peuple, autorités cantonales, etc) à se prendre en main et leur a permis d'oser et de repenser le rôle et l'organisation de l'Etat. Sans la nouvelle Constitution, le canton de Vaud aurait toujours 19 districts. Ils sont passés à 10 parce que les constituants l'ont souhaité. Idem pour le découpage relatif au territoire de la Justice ; sans la Constituante, ils auraient encore plusieurs groupes, plusieurs tribunaux, administratif, cantonal... Cela a permis aux institutions de se rapprocher et de se respecter. Auparavant, les juges cantonaux prenaient les juges du tribunal administratif de très haut, alors que maintenant, comme ils ont dû fusionner, ils sont au même niveau et il y a davantage de respect. Ensuite, la Constitution les a obligés à repenser les droits et les devoirs. Par exemple, dans les devoirs, respecter les articles qui touchent aux finances publiques, qui sont très bien légiférés. Il y a eu une prise de conscience bénéfique, une responsabilisation par rapport à une bonne gestion des finances publiques. Globalement, quand on prend les plus de 150 articles, cela a contraint les constituants à faire des réformes qu'ils n'auraient jamais été faites, faute d'entente. Et la plus grande force, c'est que les principaux partis ont dû se mettre d'accord pour le bien de la communauté et ont voté ce texte. Il rappelle aux constituants Genevois que le problème le plus dur à surmonter quand ils auront fini leur travail, sera de le faire accepter. Ce sera difficile car il y aura la critique de la presse, ceux qui penseront que c'est allé trop loin ou pas assez... Il faudra trouver les mots justes pour dire que le travail fait est utile à la République et canton de Genève. Ils soulignent que leurs partis respectifs devront faire un effort sur eux-mêmes pour accepter que c'est un plus pour le futur. Ce sera le moment charnière, après 3-4 ans de travail, alors que le peuple devra voter, puisque c'est le peuple qui vote la Charte finale. Le Collège gouvernemental devra les aider dans cette tâche. Il mentionne que les constituants vaudois avaient prévu une date butoir et un budget maximum et qu'ils ont plutôt accéléré les travaux à la fin pour respecter le budget et le calendrier. Cela a permis au Gouvernement d'aller chercher formellement le texte et d'annoncer dans l'intervalle publiquement qu'il soutiendrait à 7 ce texte pour le bien du canton.

Question

M. LACHAT annonce qu'il a encore deux petites questions techniques. Il relève que M. Broulis a affirmé que si le chef du Gouvernement ne donnait pas satisfaction, le Collège gouvernemental pouvait le destituer mais il se demande s'il est sûr de cela, dans la mesure où le Président a été nommé pour la législature... Il comprend très bien le rapport de forces, mais, institutionnellement, cela n'est pas prévu dans les textes.

Réponse

M. Broulis rappelle qu'il y a une échappatoire, à savoir que, à chaque réélection du vice-président, comme le vice-président est élu par le Collège, il y a la possibilité de faire un petit bilan sur la période écoulée. Effectivement cela n'est pas prévu dans la Constitution, mais que si le Président dysfonctionne ou qu'il se prenne pour un dictateur, il est fini. Il ne faut pas qu'il entraîne tout le Collège dans sa chute. A ce propos l'article 28a de la loi d'organisation prévoit que la désignation d'un nouveau président est autorisée lorsque la fonction ne peut, politiquement, durablement ou raisonnablement plus être exercée par le membre qui en a la charge.

Question

M. LACHAT, observant que le chef du Gouvernement a un rôle et une visibilité extraordinaires dans le canton, se demande s'il est souhaitable que quelqu'un puisse être chef du Gouvernement pendant 2 ou 3 législatures ou si, compte tenu du poids et de l'importance de la fonction, il ne faudrait pas la limiter dans le temps. Il s'interroge s'il est opportun, en termes institutionnels, que quelqu'un puisse rester par hypothèse 15 ans chef du gouvernement vaudois ou genevois.

Réponse

M. Broulis souligne qu'il s'est posé lui-même cette question et qu'elle est très complexe et que l'avenir nous le dira. Il affirme que tant que le système démocratique le permet, quelqu'un peut rester longtemps chef du gouvernement. La force d'une démocratie réside dans l'élection par le peuple. Il indique qu'il a tenu une conférence un jour devant un parterre de professeurs de Grec et d'hellénistes et que la question lui a été posée de comprendre pourquoi Hitler, quoiqu'élu démocratiquement, n'avait pas été entravé dans ses projets criminels. Il a répondu que rien n'avait été fait à l'encontre d'Hitler à cause de la lâcheté des gens. Ensuite, il revient à la question de M. Lachat. Il pense que si le peuple vaudois est satisfait de ses gouvernants, et qu'au travers d'élections démocratiques, il confie à nouveau un mandat de 5 ans à une même équipe ou à une nouvelle équipe et que dans cette équipe, il y ait le même président élu par ses pairs, cela ne pose nullement problème puisque c'est codifié. Il ne s'agit pas d'une prise du pouvoir par un coup d'Etat, mais d'une décision par des articles constitutionnels.

Question

Le Président demande si la limite quant au nombre de mandats est quelque chose qui lui semble opportun, quitte à fixer à 2, 3 ou 4 législatures ou si justement fixer une limite irait à l'encontre du choix fait par la population.

Réponse

M. Broulis indique qu'il est totalement opposé à fixer des règles, des limites. Il a constaté que certains partis qui limitent, ont souvent perdu de belles compétences et que cela a pu créer d'autres interférences et problèmes conséquents. Il réitère son opposition à la limitation des mandats, et rappelle qu'en définitive, c'est le peuple qui décide. Il précise néanmoins que, s'il fallait mettre des limites et qu'on voulût avoir un gouvernement qui fonctionnât sur une certaine durée, on pourrait travailler non plus sur 4 ou 5 ans, mais sur 6 ans. Il y aurait alors au moins des règles pour fonder une institution qui aurait une stabilité. En 2 fois 6 ans, on aurait le temps de faire des choses assez stables, mais il s'agirait d'une autre formule de gouvernance. Selon lui, fixer impérativement dans une loi une durée de mandat ne serait pas souhaitable. Il ajoute qu'il y a aujourd'hui un autre problème, à savoir si un jeune serait mieux qu'un vieux. Or, il pense que cela est absurde, d'autant qu'on vit assez bien jusqu'à

80 ans et que nombreux sont les gens encore brillants à 80 ou 85 ans. Si l'on veut avoir un alliage - qui est de plus en plus perdu - entre riches et pauvres, jeunes et vieux, et que l'on commence à limiter, on se prive peut-être de compétences. Le peuple a toujours raison. Si les partis ont fait un premier choix et qu'il est discuté, il y a encore le grand pouvoir qu'est la presse. Il conclut en réaffirmant son opposition aux limitations dans un système démocratique où le peuple sanctionne, et sait sanctionner.

Question

M. RODRIK observe qu'il a été dit que la répartition des départements demeurerait entre les mains du Conseil d'Etat, mais qu'il y avait une loi d'organisation. Il aimerait savoir ce que contient cette loi, ce qu'elle règle et où arrive la liberté des conseillers d'Etat.

Réponse

M. Broulis explique que par exemple, si l'on prend l'Article 29 précité (planche 5), il s'agit simplement de la mission de la présidence, d'une codification claire qui donne un premier cadre. Dans cette loi il est dit que le Gouvernement s'organise et répartit des services pour lui-même. Cette loi présente donc comment le Gouvernement s'organise et fonctionne. Mais la plus grande compétence, c'est qu'il est inscrit noir sur blanc que c'est le Conseil d'Etat qui est compétent pour répartir les services et s'organiser au niveau de la structure. Il est dit également dans cette loi que l'Etat est composé de 7 départements.

Question

M. RODRIK aimerait avoir des précisions sur la substance, la densité juridique d'une loi qui se contenterait de déléguer au Conseil d'Etat une latitude complète.

Réponse

M. Broulis pense qu'une latitude complète sur les départements ne serait pas forcément souhaitable. Il faut que la loi codifie au minimum le nombre de départements et quelques informations de ce type-là.

Question

M. RODRIK souligne qu'il y a des cantons où la répartition est faite par le Conseil d'Etat mais qui viennent devant le Grand Conseil pour un vote formel.

Réponse

M. Broulis mentionne que cela n'est pas le cas dans le canton de Vaud, mais dans celui du Jura notamment. Néanmoins, il persiste à penser que personne n'est mieux à même que le Gouvernement de s'organiser et de trouver ses marques.

Question

M. RODRIK constate que dans les cantons où ce système est en vigueur, cela devient très vite une formalité. A moins que le Grand Conseil ne se remette à 100 ou 115 à refaire l'exercice que les 7 ont fait ; ils n'ont donc pas l'aval.

Réponse

M. Broulis rappelle que quand le Parlement est très émancipé, le Gouvernement en pâtit ; alors que si le Parlement est à la botte du Gouvernement, c'est plus simple. (*Rires*) Si les

institutions s'entendent, cela fonctionne, mais s'il y a des tensions constructives permanentes, cela va être un bras de fer dangereux et le pire c'est quand il y a une majorité qui est différente dans les deux pouvoirs. Il pense que la loi et la compétence de l'organisation doivent relever du Gouvernement.

M. RODRIK observe que la situation se complique parce qu'il n'y a pas la même majorité dans les deux Conseils. En outre aujourd'hui, il y a le fait qu'on n'a pas la même notion de majorité dans les deux Conseils. Le concept ne recouvre pas des définitions équivalentes.

Réponse

M. Broulis approuve.

Question

M. DE PLANTA aimerait entendre M. Broulis sur le système d'élections qui est différent dans le canton de Vaud de celui appliqué à Genève ; système de majorité absolue au premier tour, relative au deuxième et élections le même jour que l'élection au Grand Conseil. Il souhaiterait savoir si cela fait déjà longtemps qu'il est pratiqué ainsi dans le canton de Vaud ou pas, quels sont les avantages de ce système et si M. Broulis trouve que c'est un bon système.

Réponse

M. Broulis trouve que le système genevois se rapproche déjà plus de la jeunesse de la démocratie. Il serait effectivement judicieux de ne pas faire les élections le même jour. En effet, pour les députés qui veulent être gouvernants, l'élection est importante. Elle est aussi un baromètre pour les partis politiques. Se porter sur une liste, se livrer en pâture au peuple c'est déjà un baromètre. Ensuite, le fait que le système genevois applique une majorité relative à 33%, permet de se rapprocher de l'élection de liste. Il faut faire attention à ne pas retomber dans un gouvernement monocolore comme Genève l'a connu auparavant, parce que il s'agit d'un dysfonctionnement, mais le système est intéressant du point de vue de l'unité au départ. Avoir une majorité relative permet de se rapprocher de l'unité de liste ou de bloc.

Question

M. DE PLANTA demande si dans le canton de Vaud, cela aurait passablement changé le résultat du vote la dernière fois, ou pas.

Réponse

M. Broulis rétorque que cela n'aurait rien changé du tout la dernière fois. Il ajoute qu'on observe aussi, en l'espace-temps de quelques années, que le vote par correspondance a changé passablement la donne. Et dans le cadre de l'élection d'un Gouvernement, on constate que les gens aujourd'hui votent très tôt et n'écoutent plus forcément les débats ou les enjeux, ils votent davantage par rapport à la personne. Il conclut en demandant à combien est le quorum à Genève.

Plusieurs personnes répondent que le quorum est à 7%.

Sans autre demande de parole, le Président remercie M Broulis et prend congé de lui à 16h00.