

## Révision totale de la Constitution vaudoise et dynamique du champ politique

### Essai sur un processus politique

Le 22 septembre 2002, le corps électoral vaudois a approuvé le projet de Constitution cantonale avec une participation relativement importante avoisinant les 44 % (imputable en partie à l'introduction récente du vote par correspondance) et une majorité de 56 % qui, à défaut d'être écrasante, n'en est pas moins assez nette, en dépit d'une campagne vive et efficace des opposants, qui laissait augurer un score plus serré, voire même un rejet. Ce scrutin ouvre donc une nouvelle page de l'histoire constitutionnelle vaudoise. Il ponctue un processus qui s'est amorcé au cours de l'année 1996, dont l'analyse fait précisément l'objet de la présente contribution, sorte d'épilogue prenant place à la fin de cet ouvrage collectif ayant pour ambition de marier l'histoire constitutionnelle et l'histoire des idées.

Il ne s'agira pas ici d'évaluer cette révision constitutionnelle par une mise en perspective historique de ses aspects les plus saillants. Une telle approche pourrait se justifier dans un projet qui aurait pour horizon d'inventorier les tendances générales de l'histoire constitutionnelle vaudoise, d'identifier les continuités institutionnelles, mais aussi les ruptures ou les innovations qui scandent cette histoire politique bicentenaire. Un projet donc qui, en partant du présent de la révision, s'interrogerait sur ce que la nouvelle Constitution doit au passé dont elle est inévitablement redevable, mais aussi sur ce qu'elle doit tout aussi inévitablement au contexte spécifique de son élaboration. Tel n'est pas l'objectif principal de ce texte, qui se concentrera sur le second volet seulement de cette problématique. En ce sens, cet épilogue diffère des contributions précédentes, toutes résolument ancrées dans le passé, pour s'en tenir, dans une perspective d'histoire immédiate ou d'histoire du temps présent, à une analyse d'un fragment récent de la vie politique vaudoise, c'est-à-dire au fond de l'histoire politique *en train de se faire*.

Ce point de départ repose aussi sur une préoccupation de nature plutôt théorique, qui concerne précisément la façon dont peut être envisagée, dans une optique de sociologie politique, l'articulation entre l'histoire constitutionnelle et l'histoire des idées. La tentation est grande, tant pour l'historien que pour le politologue d'ailleurs, d'envisager la première à l'aune de la seconde. D'appréhender les Constitutions et les combinaisons institutionnelles que celles-ci codifient comme étant principalement le résultat de l'affrontement entre des idées ou des doctrines politiques plus ou moins antagonistes qu'il appartiendrait au Constituant de transposer dans une forme juridique, et à l'observateur de restituer à partir d'une analyse des débats parlementaires et des rapports de force au sein de l'organe constituant. Une telle analyse est certes légitime. Pour le juriste, elle permet de saisir le texte constitutionnel d'une manière *interne*, en fonction des arguments échangés lors de son élaboration. Pour le politologue, elle ouvre la possibilité d'identifier les forces politiques à l'origine du texte constitutionnel et donc aussi, d'un point de vue plutôt *externe* selon les analyses, certains intérêts sous-jacents à ce dernier. Dans une perspective plus sociologique (qui n'est pas nécessairement étrangère aux juristes et aux politologues), cette démarche soulève bien entendu le problème du rôle des idées dans les processus politiques, de leurs conditions de possibilité (comment s'élaborent-elles ?) et d'efficacité (quel est leur poids ?). Il s'agit tout à la fois de les prendre au sérieux sans pour autant leur attribuer une force intrinsèque qu'elles ne possèdent pas en tant que telles.

Le problème est ancien et, on le sait, il divise profondément les sciences sociales. L'histoire des idées est du reste toute entière traversée par cette opposition entre le texte (la doctrine, l'idée) et le contexte (les conditions sociales de leur élaboration). Tout comme l'analyse juridique d'ailleurs, où prévaut une opposition analogue entre une approche purement interne du droit, qui le considère comme un système clos, autonome, trouvant en lui-même son propre fondement et sa propre cohérence, et une approche externe qui, au contraire, considère

le droit d'un point de vue instrumentaliste ou fonctionnaliste, comme un reflet ou un outil qui tire ses principes explicatifs d'un ensemble de déterminations extérieures, pour l'essentiel, à l'univers du droit.

Sans prétendre résoudre intégralement cette problématique dans le cadre limité de cette contribution, le point de vue général adopté ici, et qui devrait en partie permettre de dépasser ces oppositions, consistera à rendre compte du processus de révision de la Constitution vaudoise sous l'angle de la dynamique du champ politique cantonal et à partir de certaines propriétés du jeu politique. Une série de questions « faussement naïves » sont à l'origine de cette perspective. Elles commanderont l'essentiel de notre argumentation. La première de ces questions tient à la perception de l'enjeu même de la révision totale : selon quelles logiques socio-politiques cet enjeu a-t-il émergé, sachant que l'hypothèse d'ouvrir un tel chantier a dans un premier temps été écartée pour être ensuite considérée, en quelques mois, comme l'enjeu politique central dans le canton ? La seconde question concerne la conduite des travaux de révision : comment analyser leur évolution en regard de la méthode de travail retenue par l'Assemblée constituante (inhabituelle et particulièrement complexe), des attentes à bien des égards démesurées qui ont été portées sur cette révision et de son résultat final, au fond assez conservateur ? Enfin, la dernière question porte sur la campagne ayant précédé le scrutin populaire et sur le résultat de ce dernier : comment se fait-il qu'un texte « de compromis » ayant été approuvé à une écrasante majorité au sein de l'organe constituant (dans une composition tout à fait conforme aux équilibres politiques prévalant dans le canton) fasse l'objet d'une contestation dont l'écho est considérable, tant durant la campagne que dans le secret de l'isoloir ?

Ces trois questions visent à souligner plusieurs paradoxes de la révision totale de la Constitution vaudoise, et cela sur des aspects importants que sont la décision d'initier les travaux constitutionnels, la façon de les conduire et la manière dont ils se sont conclus. Et l'on serait en peine de les élucider simplement en se référant aux débats d'idées et aux arguments juridiques qui ont été échangés au cours du processus. En réalité, ces paradoxes ne sont qu'apparents si on les examine à la lumière de certaines propriétés du jeu politique. En effet, comme tout processus politique, il convient de saisir la révision totale de la Constitution vaudoise en partant du fait qu'elle se déroule dans un lieu différencié — le champ politique —, sorte de microcosme, de monde à part, espace relativement autonome de relations et de luttes, de positions et de prises de position, où s'engendrent de façon concurrentielle les produits politiques (programmes, causes, problèmes, analyses, commentaires, événements, décisions, textes juridiques, etc.). Certes, ce processus politique, comme les autres, est animé par des idées, des doctrines, des principes politiques. Ceux-ci nourrissent des débats, des polémiques et des analyses, parfois répercutés par les médias, et structurent en partie les échanges entre les personnes plus ou moins directement impliquées dans le jeu. De même, s'agissant d'une révision constitutionnelle, il est clair que la mise en forme de principes politiques dans le langage du droit implique que ces échanges soient en partie aussi conditionnés par les exigences de l'argumentation juridique, avec ses renvois à d'autres textes constitutionnels, à la jurisprudence ou encore à la doctrine. Cependant, ce ne sont là en quelque sorte que des contraintes d'une situation imposant certaines formes aux échanges politiques. Plus fondamentalement, nombre d'idées émanant du champ politique doivent en fait leur existence, et éventuellement leur force, aux logiques des interactions à partir desquelles elles sont produites. Ainsi en va-t-il des idées touchant l'ouverture et le déroulement de la révision, comme de celles qui portent sur l'évaluation du projet finalement adopté par l'Assemblée constituante.

## **L'émergence d'un enjeu politique**

Le lancement des travaux de révision au cours des années 1996-1997 s'inscrit dans un contexte de relative crise politique. En premier lieu, cette crise s'amorce sur le plan gouvernemental avec la démission le 18 mars 1996 de Pierre-François Veillon, Conseiller d'Etat de l'UDC, chef du département des finances, mais depuis deux semaines seulement à la tête du département de la justice, de la police et des affaires militaires, suite à une rocade décidée par le Conseil d'Etat. Ce départ (en deux temps) est en quelque sorte exigé par les autres membres du Conseil d'Etat, qui doivent faire face à une perte de crédit politique consécutif à une série d'« affaires » liées à la gestion du département des finances, dans un contexte où la réduction des déficits publics devient prioritaire et qu'est lancée une série de mesures d'austérité connues alors sous le nom de plan « Orchidée ». Ce dernier est l'objet d'une contestation importante des milieux syndicaux, dont la mobilisation commence d'ailleurs à gagner en intensité.

Cette crise gouvernementale ouvre alors une crise politique plus large. L'élection partielle destinée à remplacer le Conseiller d'Etat démissionnaire est marquée par des divisions entre les formations politiques de droite. L'UDC estime que son ministre a fait office de fusible et revendique pour elle-même le siège. Les radicaux espèrent de leur côté profiter de cette élection partielle pour conquérir un troisième siège au gouvernement. A gauche, les socialistes ont deux représentants, les écologistes un seul et l'équilibre des forces entre les partis rend légitime une revendication du POP sur le siège vacant. De fait, l'élection est marquée par l'affrontement de trois candidats : le radical Jean-Christian Lambelet, le représentant du POP et de la gauche unie pour l'occasion, Josef Zisyadis, et le représentant de l'UDC Jean-Claude Mermoud. Ce dernier réalise un bon score au 1<sup>er</sup> tour, restant toutefois assez loin des deux autres candidats. Il se maintient toutefois au second tour, pour notamment démontrer le caractère incontournable de l'UDC dans une coalition de droite, provoquant ainsi l'élection du candidat du POP le 9 juin 1996.

A son tour, cette épisode électoral va nourrir une crise de nature institutionnelle, qui va s'étaler sur près d'un an et demi. En effet, le Conseil d'Etat a désormais une majorité de gauche. Encore que celle-ci reste fragile dès lors que Josef Zisyadis mène rapidement une politique de relative rupture envers l'esprit collégial qui prévaut habituellement au sein du Conseil d'Etat et que ses collègues, notamment à gauche, attendent de lui. D'autre part, si le gouvernement est à gauche, le Grand Conseil reste lui solidement ancré à droite, adoptant dès lors une attitude de défiance, voire d'opposition envers le Conseil d'Etat dans sa nouvelle composition, et plus particulièrement envers son représentant le moins consensuel, Josef Zisyadis. Cette opposition croît du reste au fur et à mesure que ce dernier s'écarte de la majorité gouvernementale sur les dossiers les plus sensibles, tous liés à un degré ou à un autre à l'austérité budgétaire souhaitée, moyennant des nuances plus ou moins importantes, tant à droite qu'à gauche.

Dans l'ensemble, ces différents éléments fort brièvement évoqués ici ouvrent plus largement une crise de légitimité au sein de l'Etat, et par conséquent aussi des espaces politiques aux différentes formations du canton, toutes placées devant la nécessité de reconsidérer les systèmes d'alliance dans la perspective du renouvellement des autorités prévu pour mars 1998.

Ce contexte initial pèse lourdement sur le lancement des travaux de révision, comme il pèsera, par la suite, sur leur déroulement. Un premier élément à l'appui de cette appréciation réside dans le fait que le gouvernement vaudois, et avec lui les différents partis de la coalition de droite, écartent d'entrée de cause l'hypothèse d'une révision totale de la Constitution cantonale, en dépit du fait que cette idée ait pu être lancée ici ou là, notamment par voie de presse, par des personnalités politiques reconnues. Le 25 mars 1996, peu après la démission de Monsieur Veillon, le Conseil d'Etat répond du reste à une interpellation urgente des présidents des groupes politiques lui demandant de se déterminer, dans ce contexte de crise

politique, sur l'opportunité de procéder à une telle révision. Dans sa réponse, ce dernier se borne à rappeler les règles constitutionnelles prévues en la matière (art. 100-102 CstVD), pour préciser que « les décisions appartiennent au peuple et, dans une certaine mesure, au Grand Conseil », mais aussi pour indiquer sa préférence pour la voie des réformes sectorielles de modernisation de l'Etat. A ses yeux, la révision totale présente le risque que l'organe constituant ne parvienne pas à « une convergence d'objectifs et d'intérêts suffisante » pour obtenir un succès populaire, ainsi que l'inconvénient de paralyser plusieurs réformes en cours. Dans ce contexte, la priorité reste « la résolution des problèmes économiques et sociaux, l'assainissement des finances publiques et la modernisation de l'administration ». La révision totale de la Constitution cantonale n'est donc pas à mettre à l'ordre du jour.

Le changement de majorité gouvernementale change la donne, et donc l'argumentation. Dès le début de l'automne 1996, le Conseil d'Etat décide en effet d'initier une réflexion sur la révision totale de la Constitution cantonale. A sa demande, le dossier est confié à Josef Zisyadis, qui en avait par ailleurs fait un des thèmes de sa campagne. Il s'empare donc de cette problématique, y consacre des ressources en personnel et obtient rapidement une décision de principe du Conseil d'Etat sur la mise en place d'un Groupe de travail, interne à l'administration, chargé d'élaborer un premier avant projet de Constitution. Il s'agit alors d'étudier les perspectives d'une révision totale de la Constitution cantonale à partir de l'examen comparatif des procédures adoptées dans les autres cantons suisses et de concevoir une étape dite « pré-institutionnelle » destinée à ouvrir un débat public à ce sujet. Le groupe de travail réalise son mandat à un rythme soutenu. Un avant-projet de Constitution cantonale, suivi d'un rapport explicatif, est publié dans une brochure de 55 pages présentée lors d'une Conférence de presse le 19 août 1997. Le lendemain, un autre avant-projet, réalisé par le Groupe de réflexion politique « A propos », est également rendu public.

Dans l'intervalle, la réflexion relative à l'étape « pré-institutionnelle » se précise. Le 9 avril 1997, le Conseil d'Etat en approuve définitivement le principe, ainsi que son organisation, et décide de saisir le Grand Conseil, lors de sa session de septembre, d'un rapport à vocation principalement informative, dans lequel il est proposé d'ouvrir « un chantier démocratique » destiné à provoquer un débat public sur les perspectives de la révision constitutionnelle avant même d'organiser le scrutin préalable sur le principe la désignation de l'organe de révision, selon la procédure prévue par la Constitution cantonale. Ce rapport est en outre accompagné d'un projet de décret portant sur un crédit de 715'000.- destiné à couvrir les coûts de cette première étape (consultation, mise en place d'une commission dite « de sages et d'experts », communication, etc.). Dans la foulée, le 15 septembre 1997, Eric Golaz, président du groupe radical, développe une initiative parlementaire tendant à la mise en œuvre immédiate de la procédure prévue aux articles 100 et suivants de la Constitution cantonale. De manière explicite, cette démarche est destinée à remettre en question l'étape dite pré-institutionnelle présentée dans le rapport du Conseil d'Etat.

La réception du dossier au niveau parlementaire porte donc rapidement sur des questions de procédure, dont l'intelligibilité resterait largement obscure sans une compréhension des enjeux politiques sous-jacents à ces débats, des calculs et stratégies des protagonistes engagés dans cette phase initiale et, finalement, du sens pratique qu'ils manifestent de part et d'autre à cette occasion.

Pour Josef Zisyadis, le dossier de la révision constitutionnelle lui ouvre un espace politique considérable qu'il entend mettre à profit en initiant un débat public aussi large que possible sur la révision constitutionnelle. Si cette manière de faire n'a rien d'inhabituel — après tout, les révisions opérées dans les autres cantons ont le plus souvent été précédées de travaux préparatoires parfois assez longs et approfondis —, en revanche la conception, le style adopté, les intentions ne peuvent que susciter méfiance et hostilité auprès de la majorité du Grand Conseil. Le rapport du Conseil d'Etat, certes sous une forme sensiblement retraduite en

fonction des impératifs du genre, exprime du reste assez bien le dessein du Conseiller d'Etat Zisyadis. Il s'agit certes de procéder à une « modernisation de l'Etat », mais dans le cadre d'un « chantier démocratique ouvert sur la société civile », d'une démarche « participative, transparente et démocratique », et cela pour résoudre une « crise politique » attestant la coupure entre la « classe politique » et les citoyens. Aussi la méthode (et donc la procédure) doit-elle répondre à l'objectif d'associer ces derniers à la réflexion en vue de lancer un débat politique de fond pouvant le cas échéant revenir sur la procédure même de révision. L'ensemble du dispositif prévu repose sur l'idée implicite que la révision de la charte fondamentale de l'Etat constitue un enjeu majeur, essentiel même pour le canton, qui impose alors une démarche « participative ».

Par delà cette argumentation, il est clair que la conduite du dossier permet au Conseil d'Etat, mais surtout à Josef Zisyadis, d'avancer sur un certain nombre de thématiques, de peser sur l'agenda politique, bref d'occuper le terrain propre aux débats d'idées et aux enjeux de société dans une posture idéale. Aussi déclare-t-il devant le Grand Conseil lors de la présentation du rapport : « On ne révisé pas une Constitution comme n'importe quel autre texte de loi. La Constitution, c'est la charte fondamentale de l'Etat, c'est le texte fondateur d'une collectivité. Elle définit le sens de la vie en commun, les règles qui président au fonctionnement de l'Etat ainsi que les droits des citoyennes et des citoyens (...). Le canton de Vaud ne vit certes pas une période révolutionnaire, il traverse néanmoins une crise politique. Le besoin de moderniser les institutions et de les adapter à la situation présente, la nécessité de juguler l'abstentionnisme, le fait que l'exclusion sociale guette des secteurs entiers de la société, que les finances publiques et le service public lui-même sont aujourd'hui remis en question, voilà des problèmes qui constituent des éléments clés de toute réforme de la Constitution. La démocratie, c'est la société qui pratique la politique, et c'est dans l'esprit de cette conviction politique profonde que je me suis emparé de ce dossier ».

Ses adversaires, évidemment, sont conscients de la manœuvre et la déjoueront, ou du moins parviendront à la retarder sans grandes difficultés. Ils peuvent compter sur une majorité parlementaire maîtresse, en définitive, des échéances institutionnelles et des questions liées au financement de l'étape pré-institutionnelle. Cependant, la riposte les contraint à se rallier au principe même de la révision constitutionnelle que le précédent Conseil d'Etat avait jugée non souhaitable. Une certaine surenchère s'opère du reste à cet égard. Peu à peu, la question n'est donc plus tant celle de l'opportunité de la révision et de ses perspectives. Cette question devient évidente et sa nécessité est désormais acquise. Ce qui est en cause, en revanche, c'est la méthode : « Tout le problème est de savoir qui conduit ce processus », déclare Franco del Pero, député libéral, fermement opposé à l'étape pré-institutionnelle qu'il juge contraire aux règles constitutionnelles en vigueur, ou du moins à leur esprit. De fait, l'argumentaire de l'initiative Golaz, de même que les longs débats parlementaires de l'hiver 1997-98 attestent le ralliement quasi unanime à la révision constitutionnelle, progressivement érigée, toutes tendances confondues, en enjeu politique fondamental pour le canton. Cette appréciation ne sera plus guère remise en cause. Pour la majorité parlementaire, le traitement de cet enjeu, en vertu précisément de son caractère fondamental, nécessite l'organisation rapide d'une consultation populaire. Comme l'indique Jean-Marc Rapp, député libéral, « il s'agit en fait de respecter strictement la procédure normale, qui est une procédure de bon sens. Tout le monde parle et a parlé, à juste titre, de chantier. Si l'on veut que ce chantier soit véritablement démocratique, il est impératif de ne pas mettre la charrue avant les bœufs. Et nos concitoyens comprendraient très bien qu'avant d'engager des moyens très importants, on leur pose d'abord la question de savoir s'ils veulent que l'on commence ce grand chantier. Et si on leur pose la question, il y a de fortes chances — en tout cas je l'espère — qu'ils répondent par l'affirmative. Ensuite de quoi le débat démocratique aura lieu, avec des gens qui seront élus et qui auront la mission démocratique de le mener à chef ».

Dans les faits, le crédit demandé pour assurer la conduite de l'étape pré-institutionnelle est refusé. Celle-ci se poursuit certes, mais d'une manière limitée, par une consultation publique restreinte et la mise en place d'une commission extra-parlementaire. L'initiative Golaz est quant à elle acceptée par le Grand Conseil. Le dossier s'accélère donc et le scrutin populaire est prévu pour le 7 juin 1998.

La campagne est peu animée. D'une manière unanime, l'ensemble des partis politiques, le Conseil d'Etat et le Grand conseil soutiennent le principe de la révision, ainsi que le choix de l'Assemblée constituante. Seule une petite coalition d'acteurs de droite intervient tardivement et assez discrètement dans la campagne, en tentant de minimiser l'enjeu que représente la révision constitutionnelle qu'ils jugent dans l'ensemble inutile et coûteuse. A une très large majorité, le corps électoral vaudois approuve cependant le principe de la révision (80%) et décide de confier le mandat à une Assemblée constituante (74%). La participation est faible (33%), mais conforme à la moyenne cantonale. Peu avant ce scrutin, en mars 1998, le renouvellement des autorités politiques est marqué par une victoire des partis bourgeois à nouveau réunis pour cette échéance électorale. Jean-Claude Mermoud gagne un siège pour l'UDC, aux côtés de deux libéraux et deux radicaux. Josef Zisyadis est battu, tout comme le parti socialiste qui perd un siège, tandis que l'écologiste Philippe Biéler conserve le sien. Le Grand Conseil reste largement acquis aux partis de l'Entente vaudoise. La poursuite du processus s'engage donc sous des auspices sensiblement différentes du point de vue des équilibres politiques et institutionnels.

La première phase marque donc le ralliement de l'ensemble des acteurs du champ politique à la révision constitutionnelle. Elle impose progressivement, à la faveur des oppositions politiques et du redéploiement des alliances qui s'opère durant la période, un enjeu politique perçu comme primordial. Et cela à travers l'équation qui se construit progressivement entre Charte fondamentale de l'Etat et enjeu fondamental pour le canton. Cette équation n'était, on l'a vu, pas donnée au départ. Non sans raison d'ailleurs, car — et la suite du processus le montrera — la marge de manœuvre du « Constituant cantonal » reste limitée, notamment par le droit fédéral, mais aussi par le fait que le texte élaboré par l'Assemblée constituante doit être soumis au référendum obligatoire. Ce facteur institutionnel réduit singulièrement la marge de manœuvre escomptée et exige des compromis (au moins à ceux qui souhaitent l'aboutissement de la révision) restreignant du même coup le champ des innovations possibles.

Ainsi, il apparaît que ce qui est au final présenté comme un enjeu politique important est surtout important pour les acteurs politiques intervenant directement dans la construction de cet enjeu. Et, on l'a vu également, cette importance est sans doute moins imputable à l'objet même des débats — la révision de la Constitution cantonale — qu'aux interactions qui se nouent entre les acteurs directement impliqués par cette question à partir de leur position spécifique dans le jeu politique. On se gardera toutefois de déduire des brèves analyses qui précèdent une compréhension cynique de l'univers politique, qui réduirait le processus à des calculs intéressés par les jeux de pouvoir et de distinction, mais parfaitement désintéressés des questions constitutionnelles. A cette compréhension cynique ou instrumentaliste, qui n'est au fond que l'exacte inversion d'une représentation naïvement enchantée du jeu politique, il faut opposer une lecture clinique capable d'intégrer la double dimension de ce jeu qui associe des intérêts (électoraux ou plus largement liés à la mobilisation des profanes) et des principes politiques (idées, visions du monde, conceptions, objectifs). D'un côté, comme l'évoque opportunément Michel Dobry, l'analyse des crises politiques doit en effet rester attentive aux calculs des acteurs, aux coups qu'ils échangent, à leur perception des enjeux, à leur capacité de les (dé)former en fonction des intérêts « bien compris » que commandent leur position. Et l'on observe effectivement dans cette première phase des appropriations différenciées de la

question constitutionnelle en fonction des intérêts que les uns et les autres engagent dans la conduite d'une révision totale. De l'autre cependant, la logique de la pratique politique répond aussi au sens pratique des agents, qui leur permet de se mouvoir dans cet univers en faisant, parfois, l'économie du calcul stratégique. L'interprétation que nous faisons de la construction socio-politique de l'enjeu de la révision constitutionnelle illustre cette dynamique complexe en même temps qu'elle interdit de la réduire à l'une de ses deux dimensions. Elle montre au contraire que les jeux de pouvoir, qui sont aussi des jeux de distinction et de classement dans le champ politique, s'appuient sur la plasticité des règles du jeu, sur l'ambivalence qu'autorise les interprétations multiples dont elles peuvent être l'objet, parfois sur leur contournement, mais aussi sur des systèmes de croyances qui conditionnent pour chaque acteur les oppositions jugées pertinentes dans le jeu — comme celle qui oppose le technocrate au populiste, ou encore la classe politique aux citoyens ordinaires — et donc les prises de position sur les procédures de révision.

### **Le lancement des travaux : questions de méthode**

On comprend que la seconde phase de la révision constitutionnelle soit alors profondément marquée par la genèse du processus. Désormais, cette révision totale est perçue comme essentielle pour le canton et sa conduite au sein de l'organe constituant doit répondre à cette caractérisation. Se posent encore quelques questions relatives au financement de cet organe nouveau, ainsi qu'à sa place au sein de l'Etat par rapport au Gouvernement et au Parlement. Le Grand conseil alloue un budget de 4 millions de francs pour une période de trois ans et adopte un décret sur l'Assemblée constituante fixant certaines modalités générales d'organisation et de fonctionnement, ainsi que quelques règles portant sur ses relations aux autres autorités. Ce dispositif se justifie, selon le Conseil d'Etat, par la nécessité d'assurer une certaine coordination entre les travaux constitutionnels et les activités ordinaires de l'Etat. Aussi prévoit-il, dans sa version initiale, un éventail assez large de possibilités d'intervention de l'exécutif, du législatif et même de l'ordre judiciaire dans la conduite de ces travaux. De fait, le projet du Conseil d'Etat reste prudent : il se borne à soutenir une voie moyenne entre une présence très forte de sa part dans la révision constitutionnelle et l'absence de toute implication dans le processus. Tout en reconnaissant l'indépendance de l'Assemblée constituante, le décret introduit toutefois certains mécanismes permettant aux autorités d'intervenir dans les travaux, ainsi qu'à l'organe constituant de les interpellier. Un devoir réciproque d'information est par ailleurs institué. Le débat au Grand Conseil sur cette problématique laisse à nouveau transparaître des appréciations antagonistes concernant la façon de mener ce chantier. Les possibilités déjà modestes d'intervention des autorités dans le processus de révision, et plus particulièrement du Conseil d'Etat dans les séances de commissions, sont atténuées, mais pas totalement supprimées. Une conception commence toutefois à se dessiner qui considère que l'élaboration de la nouvelle Constitution cantonale doit s'écarter du processus législatif habituel. Une certaine méfiance se manifeste envers l'Etat et le « corset juridique » par lequel se maintiendrait le *statu quo*. A l'esprit d'innovation qui devrait caractériser l'entreprise de révision sont opposés le pragmatisme et le réalisme propres aux échanges entre le gouvernement (avec son administration et ses juristes) et le parlement. Bref, le chantier doit être conduit en toute indépendance par une Assemblée constituante soustraite aux influences des autorités politiques constituées (en particulier l'exécutif) et d'une façon qui soit en rupture avec les routines parlementaires traditionnelles sur lesquelles pèse le travail préparatoire des services de l'Etat.

L'Assemblée constituante est élue le 7 février 1999. Conformément à la Constitution, le mode de scrutin est le même que pour le Grand Conseil, soit le système proportionnel appliqué dans les 21 circonscriptions électorales que compte le canton. La campagne est animée : plus de 1000 candidatures se répartissent sur un nombre inhabituellement élevé de listes. Outre celles

des partis politiques qui accueillent pour l'occasion des candidats indépendants, on observe notamment dans plusieurs districts la présence de listes non partisans, telles celle du groupe « A propos », « Vie associative » (qui regroupe près de trente associations du canton) ou encore « Artistes à la Constituante » (qui se profile sur le thème de la culture). En outre, près de trois cents pétitionnaires, emmenés par le député écologiste Luc Recordon, lancent un « Appel pour une Constitution qui ait du souffle » dont l'objectif principal consiste à subordonner les travaux de révision à une réflexion de fond sur l'Etat, ses valeurs et missions fondamentales. Cet appel engage en outre à « dépasser les clivages partisans », à faire de la révision « un acte véritable de rénovation des institutions et de la vie politique » et à éviter que « cette formidable opportunité ne se réduise à un pur exercice de technique législative ». En dépit d'une campagne assez animée, la participation au scrutin est inférieure à 30% et l'équilibre des forces politiques reste conforme à celui qui prévaut au Grand Conseil. La presse fait du reste état d'une certaine déception en présentant l'Assemblée constituante nouvellement élue comme une « pâle copie du Grand Conseil ». Il n'empêche que la dynamique innovatrice portée par les promoteurs successifs de la révision constitutionnelle s'imprime progressivement dans les façons de la concevoir et dans les objectifs qui lui sont assignés.

A l'encontre des intentions affichées initialement par le Conseil d'Etat, l'Assemblée constituante décide, sitôt après son installation officielle, le 23 juin 1999, d'écarter les travaux préparatoires (soit les deux avant-projets disponibles, ainsi que l'analyse comparée de la commission extra-parlementaire), pour se lancer *ex nihilo* dans la conception d'un projet de Constitution. Il s'agit alors de conserver la plus grande marge de liberté possible à l'organe constituant en se démarquant de textes susceptibles, par leurs orientations politiques réelles ou supposées, de retreindre l'esprit d'innovation qui devrait caractériser la révision constitutionnelle. Après de longs débats en commission et en plenum, le travail est réparti en six commissions thématiques de trente membres chargées d'élaborer des dispositions constitutionnelles dans leurs domaines respectifs : statut du canton, principes généraux et relations extérieures ; finances publiques et tâches de l'Etat ; droits fondamentaux ; droits politiques ; autorités ; organisation territoriale). En juin 2000, au terme d'une vingtaine de séances, ces commissions remettent chacune un rapport. L'assemblage des dispositions constitutionnelles proposées (en tout 223 articles avec de très nombreuses propositions minoritaires) constitue alors la trame d'un premier avant-projet, texte sur lequel l'Assemblée constituante est appelée à délibérer selon une procédure qui prévoit trois lectures successives, la dernière ne portant toutefois que sur les divergences issues des deux premières.

Dans un premier temps, l'Assemblée constituante est incontestablement marquée par une impulsion innovatrice. Les commissions explorent de nombreuses possibilités, font appel à des experts, entendent des représentants de l'Etat ou de l'administration, étudient les autres Constitutions cantonales. Cette première esquisse est cependant effectuée sans concertation entre les différentes commissions, qui élaborent leur texte d'une manière relativement isolée. Au final, l'assemblage manque certes de cohérence et de rigueur technique, mais tel n'était pas l'objectif, à ce stade tout au moins. Il reste cependant que les innovations imaginées séparément dans chaque commission, une fois mises bout à bout, configurent une organisation politique certes originale, mais particulièrement complexe, marquée par une méfiance certaine envers les autorités. Surtout, le résultat apparaît révélateur, au fond, de la conception qui prévaut jusque dans la méthode de travail retenue, selon laquelle l'innovation implique une rupture importante envers les institutions en place et les méthodes traditionnelles du travail parlementaire. La dynamique politique de cette phase initiale est difficilement lisible, parce qu'elle se situe au croisement de plusieurs logiques. Si le clivage droite-gauche reste prédominant, il est en partie compensé par une identification partisane peu importante chez de



nombreux membres de l'Assemblée constituante, ainsi que par une forte pression à l'innovation, qui isole dans un premier temps les approches plutôt conservatrices.

D'une manière générale, en effet, ce premier avant-projet aboutit à une complexification importante de l'activité étatique. Notamment, il multiplie les instances de pouvoir (introduction d'une cour constitutionnelle, d'une cour des comptes et d'un conseil de l'avenir), accentue l'indépendance de l'ordre judiciaire (avec la réunion du tribunal administratif et du tribunal cantonal) et du parlement (réduit à 150 membres) à l'égard du gouvernement, prévoit des mécanismes instituant des logiques fortes de contre-pouvoir dans le fonctionnement de l'Etat (de l'ordre judiciaire sur le parlement et de ce dernier sur le gouvernement), étend les droits politiques (révocation des autorités, motion populaire, initiative sur le plan communal), les accorde aux personnes étrangères tant au niveau communal que cantonal, renforce les minorités parlementaires (en leur attribuant la possibilité de lancer une procédure référendaire, voire de saisir la cour constitutionnelle), confère des droits fondamentaux et des droits sociaux justiciables, encadre l'activité parlementaire par un catalogue important de tâches publiques, renforce l'autonomie communale et les instruments de collaboration entre communes en instituant, avec les fédérations de communes dotées d'autorités politiques élues et d'une certaine autonomie fiscale, un échelon politique supplémentaire dans le canton. La pierre angulaire du système réside dans une nouvelle formule de gouvernement prévoyant l'élection du Conseil d'Etat —au sein duquel sont appelés à siéger les deux représentants au Conseil des Etats — selon un scrutin majoritaire de liste à un seul tour intervenant après celle du Grand Conseil. Ce dispositif vise à favoriser la construction de coalitions politiques stables à vocation majoritaire. Il s'agit d'obtenir une cohérence politique interne au gouvernement, mais aussi entre l'exécutif et le législatif en instaurant pour chacun d'eux un droit de dissolution de l'autre organe, ayant pour effet de provoquer des élections générales. Par ailleurs, le Conseil d'Etat doit soumettre au Grand Conseil un programme de législature sous la forme d'une loi que seul ce dernier peut modifier en cours de législature.

La lisibilité de cette architecture institutionnelle n'est pas évidente *a priori*, dès lors que se cumulent les caractéristiques singulières de plusieurs formes de régime politique. C'est ainsi notamment que la logique d'un système de démocratie semi-directe est associée à une organisation des relations entre l'exécutif et le législatif réunissant certaines caractéristiques d'un régime présidentiel (par l'élection directe du gouvernement et de son président) et d'un régime parlementaire (par les mécanismes de dissolution). La forme collégiale du système de gouvernement se combine à une logique majoritaire dans le système politique. Les mécanismes de démocratie directe s'étendent à un renforcement des minorités parlementaires. Le pouvoir judiciaire obtient avec la juridiction constitutionnelle une place politique importante dans le processus législatif. Sur le plan vertical de l'organisation territoriale de l'Etat, le pouvoir local, communal et régional, est singulièrement renforcé.

Dans l'ensemble donc, l'imagination institutionnelle des constituants est importante. Si l'avant-projet n'est par le fruit d'une volonté manifeste, ni ne résulte d'un diagnostic communément partagé et clairement formulé, il n'en demeure pas moins que ce travail initial, effectué à huis clos, configure des changements significatifs dans l'organisation et le fonctionnement de l'Etat. La presse ne s'y trompe pas et plusieurs journaux parlent de «révolution» au moment où ce texte est rendu public (le 30 juin 2000).

### **Les délibérations : de l'innovation au consensus**

Alors que la première phase des travaux est caractérisée par une forte pression à l'innovation, les lectures successives de l'avant-projet sont quant à elles marquées du sceau d'un certain réalisme politique, qui se manifeste notamment par l'émergence progressive d'une discipline politique au sein des groupes de l'Assemblée constituante. Il n'est certes pas question ici de

résumer dans le détail l'ensemble des débats du plenum de l'Assemblée constituante. Ceux-ci s'étaleront à un rythme particulièrement soutenu sur une période de plus de vingt mois (du 8 septembre 2000 au 17 mai 2002), à l'occasion d'une quarantaine de séances plénières. Une consultation est ouverte au terme de la première lecture, durant l'été 2001.

Certains aspects sont particulièrement sensibles et suscitent d'ailleurs des débats parfois vifs — y compris au sein des groupes politiques, parfois divisés sur certains objets importants — et des votes serrés. Ainsi en est-il par exemple d'une décision — purement symbolique — de modifier la devise figurant sur les Armoiries vaudoises, de l'octroi des droits politiques aux personnes étrangères, des procédures de naturalisation, de l'introduction d'une assurance maternité sur le plan cantonal, de la mise en place d'un frein à l'endettement, ou encore de l'organisation territoriale et des mécanismes favorisant les fusions de communes. Par contre, l'organisation institutionnelle du régime politique cantonal nourrit la discussion d'une manière inégale. L'introduction d'une cour des comptes et d'une juridiction constitutionnelle cantonale ne suscitent pas les débats de fond pourtant attendus sur des innovations pouvant revêtir des conséquences politiques non négligeables sous l'angle de l'aménagement du principe de la séparation des pouvoirs. En revanche, la formule gouvernementale imaginée en commission provoque des échanges particulièrement nourris, avec discussion de multiples variantes.

Les votes successifs traduisent progressivement une logique de réduction des aspects innovateurs du texte. Outre le renforcement d'une appréciation partisane à leur égard, il convient également de souligner que la perspective du référendum obligatoire sur le projet de Constitution cantonale impose progressivement aux différentes composantes de l'Assemblée constituante d'élaborer des compromis sur les aspects politiquement les plus controversés. Cette logique se manifeste d'autant plus fortement que les deux dernières lectures sont réalisées après une procédure de consultation dont les résultats permettent d'entrevoir les résistances les plus importantes qui commencent s'exprimer en dehors de l'Assemblée constituante. En bref, la méfiance initiale manifestée envers les pouvoirs constitués, et plus particulièrement envers l'exécutif, s'estompe progressivement. Il s'agit désormais moins d'imaginer des dispositifs s'écartant d'une certaine tradition constitutionnelle que de s'inscrire dans une perspective plus réaliste et surtout plus conforme aux équilibres politiques cantonaux.

Dans le domaine des droits fondamentaux et des principes généraux, le clivage droite-gauche reprend rapidement de son ampleur et une distinction plus rigoureuse est établie entre les dispositions dites justiciables, qui confèrent des droits aux particuliers, et celles qui se bornent à fixer des mandats au législateur. Aussi le catalogue des droits fondamentaux est-il maintenu, mais sans s'écarter d'une manière significative de celui qui figure dans la Constitution fédérale, y compris en matière sociale. Les tâches publiques sont très largement énoncées, mais sous une forme qui n'indique que très rarement des priorités ou des orientations précises à caractère impératif.

En matière de droits politiques, au terme de longs échanges, l'élargissement aux personnes étrangères est accepté, mais sur le plan communal seulement et moyennant une durée de résidence en Suisse de dix ans et de trois ans dans le canton. L'introduction d'instruments nouveaux (comme la motion populaire ou le référendum extraordinaire actionné par les minorités parlementaires) est écartée et les instruments existants (initiatives et référendums) sont à peu près maintenus tels qu'ils fonctionnent alors, sous réserve de leur élargissement au domaine concordataire et de la suppression du référendum financier.

La formule gouvernementale, pierre de touche de l'avant-projet, destinée à imprimer une logique majoritaire dans la vie politique et à renforcer la cohérence du Conseil d'Etat et plus largement du système politique, est abandonnée, non sans que plusieurs variantes soient proposées. Au final, une présidence du gouvernement, élue par les membres de ce dernier et

disposant des services transversaux de l'Etat, est instituée. Le parlement est réduit à 150 membres, les législatures sont allongées d'une an, mais les mesures destinées à renforcer le caractère semi-professionnel du Grand Conseil se heurtent au résultat d'un scrutin populaire ratifiant *grosso modo* le statu quo en la matière. Si le programme de législation est maintenu, il n'a désormais plus guère de portée politique puisque les possibilités de dissolution des autorités ne sont plus prévues et qu'il perd son caractère contraignant pour l'exécutif.

En matière judiciaire, l'introduction d'une juridiction constitutionnelle est confirmée, mais son opportunité ne suscite que très peu de débats au sein de l'Assemblée constituante. Il en va de même de la réunion du Tribunal administratif et du tribunal cantonal, ainsi que de l'installation d'une Cour des comptes, dont le principe est rapidement et très largement admis, sans guère de préambule.

Dans le domaine ecclésiastique, les partisans d'une séparation de l'Eglise et de l'Etat sont très rapidement et très largement mis en minorité, y compris dans la commission thématique chargée d'élaborer des dispositions à ce sujet. L'Assemblée constituante prévoit cependant d'accorder un statut de droit public à l'Eglise catholique romaine — la plaçant dès lors juridiquement sur un pied d'égalité avec l'Eglise évangélique réformée —, reconnaît la communauté israélite comme institution d'intérêt public et ouvre la possibilité d'accorder ce statut à d'autres communautés religieuses, selon des procédures à préciser dans la loi.

L'organisation territoriale était annoncée comme un objet particulièrement sensible, avant même le lancement des travaux de révision. Etaient en question notamment la réduction du nombre des communes et des districts, ainsi que l'institution de nouveaux mécanismes de collaboration entre communes. Les partisans de la réduction du nombre des communes sont très tôt et largement battus. En lieu et place, l'Assemblée constituante adopte des procédures de fusion de communes prévoyant, dans tous les cas de figure, l'accord des corps électoraux concernés. Pour le reste, elle renforce l'autonomie des communes et introduit de nouveaux mécanismes de collaboration intercommunale — la fédération de communes et l'agglomération — sans vraiment les distinguer de la forme des associations de communes à buts multiples. S'agissant de la division territoriale du canton, là encore le principe initial consistant à localiser l'administration dans des Maisons de l'Etat situées dans chaque district est considérablement assoupli. Tout en maintenant l'objectif d'atteindre une meilleure lisibilité de l'organisation territoriale et de promouvoir la proximité des services administratifs, les modalités, rigoureuses au départ, sont finalement formulées d'une manière peu contraignante et la notion de maison de l'Etat disparaît du projet. De même, l'Assemblée constituante ne parvient pas à déterminer un nombre exact de districts.

Enfin, dans le domaine lui aussi sensible des finances publiques, le plenum adopte une proposition radicale d'instituer un mécanisme de frein à l'endettement impliquant le corps électoral cantonal chargé, en cas de dépassement budgétaire, de trancher l'alternative entre une augmentation des impôts et la réalisation d'économies sectorielles.

Les dernières délibérations de l'Assemblée constituante sont consacrées à d'ultimes équilibres à propos de dispositions susceptibles de créer des blocages rédhitoires en son sein à l'occasion d'un vote final. Sont notamment en cause, à droite, le frein à l'endettement et, à gauche, l'assurance maternité, ainsi que l'octroi des droits politiques aux personnes étrangères. Un compromis se réalise entre les groupes politiques sur ces objets, de sorte que le 17 mai 2002, l'Assemblée constituante adopte très majoritairement et avec un certain enthousiasme un projet de Constitution cantonale. Seul groupe à s'opposer au projet, Agora (POP et indépendants) motive sa position essentiellement en indiquant que le texte lui apparaît dans de nombreux domaines comme excessivement marqué par les options soutenues par la droite. On note toutefois quelques oppositions ou abstentions éparses dans les rangs libéraux.

Le projet définitif de l'Assemblée constituante présente donc deux caractéristiques principales. La première est que dans l'ensemble ce texte est plutôt conservateur. Les innovations formelles sont certes assez nombreuses et l'ancienne Constitution ne ressemble guère à la nouvelle. Toutefois, son contenu est matériellement assez proche du *statu quo*. Au regard des attentes exprimées au début du processus par tous les courants politiques et des propositions initiales des commissions thématiques, force est de constater — sans que cela constitue un jugement de valeur — que ce projet n'établit pas une rupture significative avec le cadre constitutionnel existant. La seconde caractéristique tient au fait que ce texte fait l'objet d'un large consensus interne, qui traduit un rapport de force politique favorable aux courants modérés de l'Assemblée constituante. Ces deux aspects sont évidemment liés. C'est parce que le texte est plutôt conservateur qu'il est susceptible de faire l'objet d'un consensus qui n'existait pas *a priori*. D'un côté, en effet, le renforcement de la discipline politique au sein de l'Assemblée constituante et donc le redéploiement en son sein des clivages politiques traditionnels, notamment entre la droite et la gauche, a sans doute pesé sur le cours des travaux et réduit progressivement l'espace des possibles politiques. De l'autre, la perspective du référendum obligatoire, qui s'est essentiellement fait sentir dans la phase finale, a également contribué à l'élaboration de divers compromis. Il ne s'agit certes pas de considérer que l'ensemble des groupes politiques sont animés d'une volonté *a priori* de faire aboutir le processus. Toutefois, ils trouvent tous, pour des raisons en partie différentes, et pas forcément exprimées de manière consciente ou explicite, un intérêt à soutenir l'ensemble. D'une part, certaines dispositions sont jugées suffisamment importantes par certains groupes pour justifier à leurs yeux la relégation au second plan d'articles plus contestés. D'autre part, cette pesée d'intérêts répond également au positionnement des formations politiques dans le champ politique cantonal. La dynamique de compromis et de consensus s'explique alors par la préoccupation des radicaux de ménager le groupe socialiste et écologiste en vue de son intégration dans la politique gouvernementale, et par le souhait correspondant de ce dernier de ne pas assumer une position qui soit en rupture avec cette même politique. Les deux principaux courants politiques ont du reste clairement affirmé qu'aucun projet ne parviendrait à obtenir une majorité populaire sans un soutien conjoint de leur part. Autrement dit, le résultat final des travaux de l'Assemblée constituante s'explique moins par la force intrinsèque des idées développées au cours du processus que par les rapports de force politiques et les contraintes institutionnelles de la révision, c'est-à-dire dans une configuration propre à provoquer des ralliements en cascade.

### **L'adoption de la nouvelle Constitution cantonale : attentes, limites et croyances**

Le soutien quasi unanime, et au fond assez enthousiaste formellement, s'accompagne certes de nombreuses déclarations faisant état d'une certaine déception générale par rapport aux « rêves » initiaux. A l'idéalisme des premiers moments et aux espoirs placés dans la révision se substituent des bilans plutôt mitigés de l'esprit innovateur de la nouvelle Constitution cantonale. Et l'on peut également se demander si le consensus finalement obtenu au sein de l'Assemblée constituante n'est pas aussi lié, au fond, aux limites inhérentes à cet exercice. Alors que le contexte initial dans lequel la révision totale a été lancée était favorable à l'émergence d'attentes très importantes, le résultat n'atteste-t-il pas leur caractère en partie illusoire, ou tout au moins la dimension largement symbolique d'une révision totale de la Constitution d'un canton ? Cette interrogation soulève en tout cas la question — à la fois juridique et politique — des perspectives et des possibilités offertes par le droit constitutionnel cantonal.

D'un point de vue juridique tout d'abord, Andreas Auer a sans doute raison de constater que le droit constitutionnel cantonal est une « source négligée du droit constitutionnel suisse », « qu'il ne correspond que très partiellement à l'importance politique et juridique déterminante

des cantons », dès lors que « la loi fondamentale de la collectivité publique la plus importante de l'ordre juridique suisse est pratiquement dépourvue de toute valeur normative ». Le fédéralisme, avec la primauté du droit fédéral et l'extension croissante de ce dernier, explique en partie que les prérogatives du constituant cantonal soient singulièrement restreintes. En outre, selon sa propre jurisprudence, le Tribunal fédéral s'interdit, en principe, de censurer les Constitutions cantonales, les privant ainsi d'une portée juridique effective, sanctionnée par l'intervention éventuelle du juge constitutionnel. Enfin, dans le domaine des libertés et des droits fondamentaux, la réglementation sur le plan fédéral et international est telle que la marge de manœuvre du constituant cantonal est peu importante. Au point du reste que Andreas Auer soutient qu'il serait parfaitement admissible, juridiquement, que ce dernier renonce à prévoir un catalogue en la matière, car au fond « les constitutions cantonales n'ont rien à dire, même si elles en disent long ». En outre, les autres dispositions dites « substantielles » de la Constitution, que l'on trouve essentiellement dans le chapitre sur les tâches publiques, se limitent généralement à fixer des mandats au législateur, sans indiquer de priorités ni fixer de hiérarchies, de sorte que ces règles (non-justiciables) n'ont en fait qu'une très faible valeur normative. En revanche, les cantons disposent d'une autonomie importante s'agissant de définir leur organisation politique (formes, relations et compétences des autorités, droits politiques), ainsi que dans le domaine de leur organisation territoriale (communes, districts).

Or, le projet issu de l'Assemblée constituante contient un important catalogue de droits fondamentaux, qui ne s'écarte que marginalement du droit fédéral, ainsi qu'une liste non moins importante de tâches publiques qui, dans la plus part des cas, codifie d'une manière peu contraignante l'action que l'Etat cantonal mène déjà dans les domaines considérés. Par contre, ce projet n'introduit pas de changements majeurs dans les domaines où la marge de manœuvre était pourtant la plus importante. Certes, il prévoit, entre autres innovations, une juridiction constitutionnelle — institution propre à dynamiser le droit constitutionnel cantonal, selon l'analyse déjà citée de Andreas Auer — de même qu'il élargit le corps électoral en matière communale et étend quelque peu l'exercice des droits politiques. En revanche, la structure des autorités politiques n'est pour l'essentiel pas touchée et l'organisation territoriale subit des modifications plutôt modestes en regard de certaines prises de position initiales sur le nombre des communes ou la décentralisation administrative.

En résumé, l'entreprise de révision apparaît finalement paradoxale : l'Assemblée constituante semble innover là où sa marge de manœuvre est faible, mais se limite singulièrement au cadre constitutionnel existant là où au contraire cette marge est sensiblement plus importante.

A ces aspects juridiques s'ajoutent également des contraintes politiques. On pourrait en effet évoquer que, dans le domaine des droits politiques par exemple, leur exercice s'effectue déjà, en Suisse et plus encore dans les cantons, d'une manière considérablement élargie. C'est le cas également du canton de Vaud : élection directe du parlement et du gouvernement, initiative et référendum. On peut certes aller « plus loin », en prévoyant diverses extensions des droits populaires : révocation des autorités, réduction du nombre de signatures, allongement des délais pour leur récolte, aménagement d'autres forme de référendum ou d'initiatives, introduction de la motion populaire. Mais force est de constater que le Constituant interviendrait ici — ce qu'il n'a toutefois pas fait dans le canton de Vaud — dans les marges par rapport aux prérogatives reconnues actuellement au corps électoral, qui doivent beaucoup à l'influence du mouvement démocratique de la seconde moitié du 19<sup>ème</sup> siècle.

De même, en ce qui concerne l'aménagement des autorités politiques, là aussi les possibilités d'innover sont théoriquement nombreuses, mais elles restent étroitement circonscrites sur le plan politique. D'ailleurs, les systèmes politiques cantonaux se ressemblent beaucoup, et aucun canton ne se singularise d'une manière significative à cet égard. Ni le système

américain du gouverneur, ni le régime parlementaire n'ont pour l'heure inspiré les constituants cantonaux. Il y a certes des raisons qui peuvent être liées à la cohérence interne des combinaisons institutionnelles. Pour le constitutionnaliste, ces possibilités s'accommoderaient peut-être mal d'une cohabitation avec les instruments de la démocratie directe, ainsi qu'avec le multipartisme qui prévaut sur la scène politique cantonale. Des aspects politiques entrent aussi en considération. La formule gouvernementale imaginée initialement au sein de la commission thématique se heurte en effet à des intérêts électoraux solidement établis que ne peuvent compenser des systèmes de croyance concurrents à propos du gouvernement et plus largement de l'organisation du régime politique. Du reste, les promoteurs de ce système convergeaient sur la formule, mais divergeaient fondamentalement sur ses attendus. Les uns escomptaient une polarisation de la vie politique autour du clivage droite-gauche, alors que les autres attendaient d'une logique majoritaire qu'elle favorise une dynamique politique centriste animée par une coalition radicale-socialiste. Enfin, les obstacles politiques à l'innovation sont également très importants dans le domaine de l'organisation territoriale. L'autonomie communale compte de nombreux partisans, au point de rendre difficilement imaginable toute réforme conduisant à la restreindre. Quant aux districts, leur nombre est là aussi associé à des intérêts électoraux qui se sont nettement exprimés au cours des débats.

Tenant compte de l'étroitesse — juridique aussi bien que politique — de la marge de manœuvre du constituant cantonal, on pourrait donc s'étonner de l'ampleur des investissements consentis et des attentes exprimées à propos de la révision constitutionnelle et juger — selon une posture « savante » trop étroitement juriste — que les membres de l'Assemblée constituante auraient fait preuve d'une certaine naïveté. Une telle appréciation laisserait cependant de côté un aspect essentiel de la Constitution d'un Etat, et donc aussi de la révision totale de ce texte, à savoir sa *dimension symbolique*, qui s'est manifestée tout au long du processus : dans la phase initiale, avec la construction d'un enjeu politique, puis dans la manière de concevoir le travail, dans l'élaboration ensuite du texte, dans la justification enfin du pragmatisme consenti pour l'adoption définitive d'un projet. Or cette dimension symbolique est à nouveau capitale pour saisir la campagne précédant le scrutin populaire. On pouvait en effet s'attendre à une campagne consensuelle, unissant l'ensemble des forces politiques cantonales, ou presque. Il n'en fut rien. Sitôt après l'adoption du projet final, un comité d'opposition particulièrement dynamique voit le jour. Ce comité s'enracine dans la droite libérale et conservatrice du canton : le centre patronal et la ligue vaudoise, une très grande majorité du parti libéral, une minorité importante du parti radical. L'UDC emboîte le pas peu avant le scrutin. Dans sa phase ultime, la révision totale de la Constitution vaudoise offre donc un nouveau paradoxe : un texte dans l'ensemble plutôt conservateur (« équilibré » selon une formule très largement partagée par tous les groupes politiques), adopté par une Assemblée assez majoritairement acquise à la droite cantonale, soutenu par tous les groupes politiques de cette dernière, par le Conseil d'Etat *in corpore*, par la presque totalité des partis politiques vaudois, par de nombreuses associations et par la presse, est en définitive combattu par une coalition de la droite conservatrice du canton, qui obtiendra du reste un score plus qu'honorable.

Cette opposition se fonde sur un argumentaire dont la teneur est fortement, et volontairement, idéologique. A l'inverse des partisans, l'appréciation globale des opposants souligne le « paternalisme » et « l'étatisme » du projet, qui présente alors toutes les caractéristiques du « politiquement correct », de la « pensée unique » et du « tout à l'Etat ». Elle dénonce le nombre élevé des articles (la densité normative excessive du projet), l'inscription d'un catalogue d'objectifs et principes généraux traduisant une politique des « bons sentiments », l'existence d'un chapitre de tâches publiques jugées « pléthoriques » et appelant dès lors à «

l'interventionnisme de l'Etat dans tous les domaines » et au « collectivisme », ou encore la présence excessive de droits sociaux et la mise en place d'institutions nouvelles (des « machins » comme la Cour des comptes, l'organe de prospective, la juridiction constitutionnelle). Plus qu'à ses aspects particuliers, les opposants s'en prennent donc d'abord à la « tonalité générale du texte », qui traduirait l'hégémonie au sein de l'Assemblée constituante des idées politiques d'une « certaine gauche socialo-écologiste ». Un représentant de l'UDC affirme même dans le journal de son parti que le projet est d'essence marxiste-léniniste( !). Certes, ces propos doivent être placés dans le contexte de la campagne politique, qui impose une certaine simplification des prises de position et le lancement de slogans forcément réducteurs ou excessifs. On n'aurait d'ailleurs guère de peine à montrer (notamment en faisant une comparaison avec d'autres cantons où des textes sensiblement analogues n'ont pas suscité tant de polémiques) que les griefs évoqués sont sans grands rapports avec la réalité du projet de Constitution et de sa portée tant juridique que politique, sans même parler de son « esprit » et des attendus « politico-philosophiques » ayant présidé à son adoption. L'essentiel n'est toutefois pas là, car les enjeux du scrutin, s'ils se dessinent en fonction des contraintes liées à la conduite d'une campagne référendaire, se rapportent aussi, et sans doute plus fondamentalement, au contexte politique de l'automne 2002. Ce qui est en jeu en effet dans cette campagne, c'est moins le contenu réel du texte et sa portée effective sur la politique cantonale que des considérations liées au positionnement des partis de droite les uns par rapport aux autres. Considérations qui conduisent alors la droite libérale et conservatrice à tenter de briser les compromis que son allié radical est tenté de conclure avec le parti socialiste à l'amorce de la nouvelle législature. Cette attitude se retrouve du reste sur d'autres dossiers où les libéraux manifestent cette même orientation, destinée à approfondir le clivage entre la droite et la gauche dans le canton contre la politique centriste menée par une partie des radicaux et des socialistes. A l'inverse, ces derniers sont portés (non sans difficultés du côté radical) à appuyer un texte en le parant d'atours et de louanges sans correspondance avec son contenu, leur programme politique ou même leurs intentions initiales.

Ici encore, il faut se garder d'une lecture cynique du jeu politique. Si les prises de position répondent à des calculs, elles doivent aussi leur contenu aux configurations du champ politique, aux classements pertinents qui s'y imposent ou qui sont en conflits et aux logiques de distinction que poursuivent les acteurs politiques, parfois à leur insu, selon leur sens pratique de l'univers politique et leurs systèmes de valeurs ou de croyances. C'est dire que le résultat final — l'adoption d'une Constitution — est au croisement de toutes ces logiques souvent divergentes et hétérogènes que la rigueur formelle du texte tend à effacer une fois celui-ci en vigueur.

### **Pour conclure provisoirement : l'ambivalence d'un processus politique**

Les paradoxes que nous avons soulignés en préambule de cette contribution à propos de la nature de l'enjeu de la révision constitutionnelle, de la conduite des travaux et de la phase finale du processus s'éclairent désormais sous un jour différent. L'importance de l'enjeu même de la révision n'est pas tant liée à la supériorité juridique de la Constitution qu'à la configuration politique particulière dans lequel il se construit et se transforme progressivement. De même, les attentes considérables qui ont pu être placées dans la révision ne sont pas tant tributaires du supposé caractère fondamental de la Constitution que des représentations dont ce texte a été investi au fil du processus. L'évolution des travaux a du reste confirmé cette analyse : à l'anti-juridisme de principe qui prévalait largement au sein de l'Assemblée constituante au début des travaux s'est progressivement substitué une logique ajustée aux réalités des protagonistes, aux limites politiques et juridiques de l'exercice et aux contraintes de la codification juridique. Et on ne comprendrait sans doute pas complètement cette dynamique si l'on ne gardait pas à l'esprit le fait que les acteurs politiques font (souvent)

autre chose que ce qu'ils affirment faire, parce qu'ils sont pris dans des logiques (internes ou externes au champ politique) qui pèsent fortement sur leurs positions à l'égard des questions constitutionnelles. C'est dire que le processus de révision de la Constitution vaudoise doit être saisi moins par son objet le plus immédiat — réviser une Constitution — que comme le produit des usages politiques de l'enjeu que représente pour les acteurs politiques la révision elle-même. La fragilité de l'édifice, fortement contesté dans sa version finale, atteste d'ailleurs l'ambivalence qui a caractérisé ce processus politique dans son ensemble, en tension entre les attentes importantes dont il a été crédité et ses limites intrinsèques.

Enfin, les investissements considérables consentis tout au long du processus témoignent également de la forte connotation symbolique d'une Constitution. Comme le dit Max Weber, elle est un instrument de la légitimité « légale-rationnelle » de l'Etat, c'est-à-dire d'une domination fondée sur la rationalité du droit. C'est bien pourquoi la révision constitutionnelle doit être considérée — et peut être dans les faits perçue — comme un moment particulièrement important de la légitimation de l'ordre politique. Issue d'un rapport de force politique, la Constitution tend à le pérenniser en objectivant dans l'univers du droit des règles du jeu qui, pour un temps, vont en partie au moins fixer les conditions du jeu politique légitime. Sans doute est-ce dans cette dimension symbolique que s'éclairent les paradoxes de la révision constitutionnelle qui, par son objet même, est destinée à être un moment privilégié du déploiement des discours sur l'Etat et la politique.