



Décembre 2003

**RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL  
sur la planification des travaux législatifs de mise en œuvre de la  
Constitution du 14 avril 2003**

et

**REPONSE DU CONSEIL D'ETAT  
aux interpellations**

- **Jean-Marie Surer – Nouveau découpage du canton en huit à douze districts : évitons de mettre la charrue avant les bœufs**
- **Charles-Pascal Ghiringhelli concernant la réorganisation territoriale de l'école obligatoire**
- **Nicolas Roland et consorts - Modifications des arrondissements des poursuites et faillites de la Côte**
- **Linette Vullioud et consorts - quelle décision pour la préfecture de Cossonay ?**

---

**TABLE DES MATIERES**

**Introduction**

Résumé.....	2
<b>1. Périmètre de la mise en œuvre .....</b>	<b>6</b>
1.1 Périmètre au sens étroit .....	6
1.1.1 Adaptations importantes de la législation.....	7
1.1.2 Adaptations limitées ou ponctuelles de la législation .....	13
1.2 Périmètre élargi .....	16
1.3 Evaluation du périmètre de la mise en oeuvre.....	17
<b>2. calendrier législatif .....</b>	<b>19</b>
2.1 Délais fixés par la Constitution .....	19

2.2 Critères retenus.....	20
2.3 Tableau récapitulatif.....	22
2.4 Evaluation d'ensemble.....	31
2.5 Problèmes et solutions.....	31
2.6 Conséquences financières et en matière de personnel.....	34
2.7 Conclusion .....	35
<b>3. Réponses aux interventions parlementaires .....</b>	<b>36</b>
3.1 Interpellation Jean-Marie Surer – Nouveau découpage du Canton en huit à douze districts: évitons de mettre la charrue avant les bœufs. ....	37
3.2 Interpellation Charles-Pascal Ghiringhelli concernant la réorganisation territoriale de l'école obligatoire. ....	41
3.3 Interpellation Nicolas Roland concernant la modification des arrondissements des poursuites et faillites de la Côte .....	44
3.4 Interpellation Linette Vullioud et consorts - quelle décision pour la préfecture de Cossonay ? .....	50

## **Résumé**

### Préambule

*La nouvelle Constitution vaudoise est entrée en vigueur le 14 avril 2003. Si un certain nombre de nouveautés sont applicables depuis cette date, la plus grande partie des changements qu'elle apporte doivent être concrétisés par des lois, dans un délai général de cinq ans et avec quelques délais spéciaux.*

*Le décret du 2 juillet 2003 sur la mise en œuvre de la nouvelle Constitution charge le Conseil d'Etat d'adopter dans un délai au 30 septembre un rapport concernant la planification des premiers travaux législatifs avec un échéancier et un catalogue des objets législatifs à traiter.*

### Périmètre de la mise en œuvre

*Le présent rapport présente et documente la totalité des objets législatifs relevant de la mise en œuvre. Il distingue un périmètre au sens étroit, qui comprend les adaptations importantes et les adaptations limitées ou ponctuelles*

*de la législation juridiquement indispensables à la mise en œuvre de la Constitution du 14 avril 2003, et un périmètre élargi, dans lequel on trouve en sus des adaptations qui ne sont certes pas juridiquement indispensables, mais qui doivent mettre en œuvre des mandats spécifiques donnés par le Constituant voire, plus largement, s'appuient sur la nouvelle charte fondamentale. En tout, plus d'une cinquantaine de lois devront être revues par le Grand Conseil.*

#### Calendrier

*Le calendrier législatif arrêté par le Conseil d'Etat va au-delà des exigences du décret, en portant sur la totalité des objets relevant de la mise en œuvre (périmètre élargi).*

*Il tient compte de 3 contraintes fondamentales :*

- 1. le respect général des exigences constitutionnelles*
- 2. le souci de la cohérence interne*
- 3. le souci de lisser le mieux possible les travaux*

*Il repose aussi sur un certain nombre d'options, dont les principales sont :*

- l'ensemble des projets législatifs de mise en œuvre de la Constitution (périmètre élargi)*
- l'échelonnement des travaux législatifs durant la présente législature*
- les priorités annoncées pour l'adaptation du droit financier dans le programme législatif de janvier 2003*
- les priorités annoncées pour la Cour des comptes dans ce même programme législatif*
- l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2007 des lois organisant les institutions (GC, CE, OJ)*
- l'entrée en fonction de la Cour constitutionnelle le 1<sup>er</sup> janvier 2005*
- le redécoupage des districts sans attendre le délai de 10 ans fixé par la Constitution*
- le respect d'autres options déjà prises par le Conseil d'Etat.*

*La masse tout à fait exceptionnelle des travaux législatifs à accomplir dans les quelques années à venir chargera très lourdement l'administration, le Conseil d'Etat et le Grand Conseil. Des solutions à ces trois niveaux sont annoncées, évoquées ou suggérées.*

*Les conséquences financières et en matière de personnel des travaux législatifs de mise en œuvre sont enfin présentées – en revanche, les effets des mesures législatives qui seront votées ne le sont pas, leur estimation étant prématurée puisqu'ils dépendront des lois que le Grand Conseil votera.*

## Introduction

1. Le Grand Conseil, dans sa séance du 2 juillet 2003, a pris acte du rapport du Conseil d'Etat sur le programme législatif de mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale, qui fixe les lignes directrices initiales des travaux d'adaptation de la législation vaudoise.

Il a en outre adopté un décret sur la mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale, qui charge le Conseil d'Etat d'élaborer les projets législatifs et de planifier les travaux (article 2), et de lui remettre dans un délai au 30 septembre 2003 un rapport concernant la planification des premiers travaux législatifs recensés sous les rubriques « Etapes 1 et 2 », ainsi qu'un catalogue des objets législatifs à traiter (article 3, amendé).

Le décret prévoit en outre que le Conseil d'Etat remettra chaque année au Grand Conseil, au printemps, un rapport d'activité portant sur l'état des travaux législatifs, un bilan général devant être établi au terme du délai général de cinq ans fixé par la Constitution (article 177 al. 1 Cst-VD) pour terminer ces travaux d'adaptation.

Ce premier rapport identifiait les délais de mise en œuvre requis par les dispositions transitoires de la nouvelle Constitution et en analysait l'impact sur la législation cantonale. Il dressait un inventaire des travaux législatifs impérativement requis par la nouvelle Constitution et les distinguait selon leur degré d'importance. Il indiquait, sous « Etapes 1 et 2 », les objets pour lesquels *l'ouverture* d'un dossier, c'est-à-dire d'une réflexion au sein de l'administration, était jugée prioritaire, soit, pour l'étape 1 (ouverture immédiate), l'élargissement des droits politiques communaux aux personnes étrangères (article 142 Cst-VD), la législation sur les communes (Titre VI Cst-VD), le droit financier (163-165 Cst-VD) et la Cour des comptes (166 Cst-VD) et, pour l'étape 2 (ouverture progressive jusqu'à la fin de l'année 2003), l'ordre judiciaire (Titre V, chapitre 4 Cst-VD), les relations Eglises-Etat (Titre VII) et les autorités politiques (Titre V, chapitres 1 à 3). Ces matières couvrent *grosso modo* une vingtaine de projets législatifs. Le rapport prévoyait enfin l'intégration progressive des autres chantiers législatifs dans les activités ordinaires de l'administration.

2. Adopté le 29 janvier 2003 sur la base d'études réalisées tout au cours de l'année 2002, le rapport du Conseil d'Etat a été transmis à une commission du Grand Conseil, qui en a discuté le 17 février. Le plénum du Grand Conseil n'en a été saisi qu'à la fin de sa session de juin.

Dans l'intervalle toutefois les travaux liés à la mise en œuvre de la nouvelle Constitution se sont poursuivis au sein du dispositif institué par le Conseil d'Etat pour conduire et planifier ce chantier. Il s'est agi en particulier :

- de préciser l'impact, direct ou indirect, de la nouvelle Constitution sur le droit en vigueur et plus largement sur l'action de l'Etat,
- d'établir un inventaire des travaux législatifs requis, impérativement ou non,
- de délimiter le périmètre de la mise en œuvre selon différentes catégories d'objets à traiter,
- d'attribuer les dossiers aux départements et services de l'administration, d'établir les échéances visées dans le délai général de cinq ans fixé par la Constitution et enfin
- d'élaborer un calendrier législatif fixant les dates auxquelles les projets seront soumis au Grand Conseil. Cette analyse devait intégrer les aspects financiers, organisationnels et politiques de la mise en œuvre, de même que les interventions parlementaires la concernant plus ou moins directement.

Le présent rapport présente les principaux résultats de cette réflexion d'ensemble sur la mise en œuvre de la nouvelle Constitution. Il visé à renseigner le Grand Conseil sur les modalités que le Conseil d'Etat a arrêtées à propos de la planification proprement dite des travaux législatifs (délais, calendrier, échéances) et sur les problèmes ou risques qu'elle implique et pour lesquels il convient d'imaginer des solutions.

L'article 3 du décret du 2 juillet 2003 n'impose certes au Conseil d'Etat que de soumettre au mois de septembre 2003 une planification précise pour la vingtaine de lois couvrant les sept domaines des Etapes dites 1 et 2 du programme législatif, ainsi que le catalogue des objets législatifs à traiter, le reste des travaux devant être intégré dans une planification complète qui interviendrait au printemps 2004. Toutefois, il est apparu que l'établissement d'un calendrier législatif dans une réforme aussi importante implique une vue d'ensemble, c'est-à-dire un échéancier aussi exhaustif que possible. Il en va de la cohérence de la démarche (en raison des nombreuses interdépendances liant les objets) et de la nécessaire organisation du travail (le gouvernement et son administration doivent pouvoir disposer le plus rapidement possible d'un instrument de travail offrant une perspective complète de la mise en œuvre, qui permette dès à présent de l'organiser et de la conduire ces prochaines années). Ce constat est également valable pour le Grand Conseil qui doit également bénéficier d'une vue d'ensemble, ne

serait-ce que pour évaluer les demandes de mise en priorité de certains objets en regard de la complexité globale du programme législatif.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat a souhaité aller au delà de ce que demande le décret amendé, en intégrant dans le présent rapport la totalité des thèmes constitutionnels pour lesquels une action législative est envisagée ces prochaines années.

3. Plusieurs interventions parlementaires en relation étroite avec la mise en œuvre de la nouvelle Constitution sont intervenues ces derniers mois. Les réponses à celles d'entre elles qui concernent directement la planification des travaux complètent le présent rapport.

## **1. PERIMETRE DE LA MISE EN ŒUVRE**

Le premier rapport du Conseil d'Etat distinguait les objets selon leur degré d'importance, ne s'en tenait qu'aux adaptations législatives impérativement requises par la nouvelle Constitution et fixait des échéances pour l'ouverture des dossiers au sein de l'administration et non pour la soumission des projets au Grand Conseil.

La logique du présent rapport est différente.

Tout d'abord, une réflexion est amorcée pour *la totalité des objets* relevant de la mise en œuvre. Ensuite, cette réflexion couvre non seulement les objets pour lesquels l'intervention du législateur est impérativement requise par la Constitution (périmètre au sens étroit), mais aussi les objets en relation avec la mise en œuvre pour lesquels une action législative est envisagée, sans pour autant être juridiquement exigée par la Constitution (périmètre élargi). Enfin, la planification proposée plus bas renvoie désormais au processus législatif ordinaire et se réfère à la date de passage des objets au Grand Conseil.

### **1.1 Périmètre au sens étroit**

Selon l'article 176 Cst-VD, l'ancien droit demeure en vigueur tant que la législation requise par la nouvelle Constitution n'aura pas été édictée dans les délais fixés aux articles 177, 178 et 179 Cst-VD. Cette disposition impose d'identifier les contradictions matérielles entre la nouvelle Constitution (règles non directement applicables) et la législation cantonale.

Ces contradictions sont plus ou moins importantes. Il se justifie, pour évaluer avec une précision accrue l'ampleur des travaux à réaliser, de distinguer (1.1.1) les thèmes constitutionnels pour lesquels un travail législatif d'une certaine

envergure doit être entrepris et (1.1.2) ceux qui appellent une intervention législative limitée et ciblée.

### *1.1.1 Adaptations importantes de la législation*

#### **Thèmes inventoriés dans le rapport de janvier 2003 sous Etapes 1 et 2**

Droits politiques (articles 5, 31, 32, 74-88, 92-93, 114, 142, 144-145, 149, 173-174 Cst-VD) : une première révision partielle de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) est d'ores et déjà intervenue. Le Grand Conseil a en effet adopté le 2 juillet 2003 un premier EMPL introduisant le droit de vote des étrangers sur le plan communal, la suppression du délai d'attente de trois mois pour les nouveaux arrivants dans le canton et dans la commune, l'élection tacite du syndic, la prise en considération des bulletins blancs dans le calcul de la majorité absolue pour les scrutins majoritaires à deux tours et l'incompatibilité liée au mandat de député au Conseil des Etats. Un deuxième train d'adaptations est à l'étude. Il intégrera des dispositions législatives nouvelles relatives aux droits populaires, fixera la procédure permettant l'intégration des personnes interdites dans le corps électoral et établira la répartition entre les arrondissements électoraux des sièges à repourvoir lors de la prochaine élection au Grand Conseil. Il réglera en outre l'adaptation des mandats des autorités communales et du système d'élection du conseil communal, ainsi que la question de la composition du conseil général. Il concrétisera enfin les procédures visant à la révision totale ou partielle de la Constitution. Ces aspects sont en relation avec d'autres chantiers législatifs d'envergure (communes, districts, droit financier, autorités cantonales) qui impliqueront également des révisions ponctuelles de la LEDP.

Communes (articles 5, 23, 124, 137-168 Cst-VD) : la nouvelle Constitution contient de nombreuses innovations dans ce domaine qui impliquent une refonte d'ensemble de la législation en vigueur (loi sur les communes), dans le délai très bref de deux ans fixé à l'article 179 ch. 3 Cst-VD. L'adaptation législative prévue comprend deux volets principaux. D'une part, la révision d'ensemble de l'actuelle loi sur les communes, intégrant diverses questions relatives au statut, au fonctionnement, ainsi qu'aux droits et obligations des communes, considérées ici pour elles-mêmes. Cette révision portera notamment sur la problématique du contrôle des communes (renforcé en matière financière, mais limité d'une manière générale à la légalité) et de ses modalités (mise sous régie ou autres), clarifiera les droits des conseillers généraux et communaux et posera des règles en partie nouvelles dans différents domaines (procédure de révocation des membres de la municipalité, droit d'initiative, conditions pour se doter d'un conseil communal ou général). D'autre part, considérant

l'environnement régional des communes, il convient d'élaborer une nouvelle loi couvrant le domaine des relations intercommunales (agglomérations, associations et fédérations de communes), ainsi que celui des fusions de communes.

Régime des finances (articles 105, 122, 161-165, 167 Cst-VD) : conformément à la nouvelle Constitution, cet important chantier impose une révision importante de la loi sur les finances (LFin). Il s'agit en particulier (i) de rappeler les principes généraux applicables au régime des finances, tels que le principe de la légalité, de la gestion économe et efficace, de l'équilibre du budget de fonctionnement, de la couverture des charges avant amortissement (art. 161, 163 al. 1, 164 al. 1 et 3 Cst-VD), (ii) de reconsidérer les compétences respectives du Grand Conseil et du Conseil d'Etat en matière budgétaire, de planification financière, d'endettement, d'impôt cantonal, d'emprunts, d'établissement des comptes, de crédits supplémentaires, de dépenses, d'acquisition et d'aliénation du domaine public (art. 105 et 122 Cst-VD) et (iii) d'élaborer des dispositions concrétisant le principe relatif au financement des charges nouvelles (art. 163 al. 2 Cst-VD), ainsi que la procédure tendant à l'assainissement des finances (art. 165 Cst-VD) à l'occasion de l'examen des comptes de l'Etat. Au final, il apparaît que la Constitution impose de reconsidérer globalement la gestion des finances publiques.

Cour des comptes (article 166 Cst-VD) : parallèlement au thème précédent, la mise en place de la Cour des comptes implique l'élaboration d'une loi nouvelle concrétisant les aspects principaux de cette nouvelle institution : composition, compétences, étendue du pouvoir d'examen, fonctionnement, autonomie, publicité des rapports. Parallèlement, il conviendra de procéder à une modification des dispositions relatives au Contrôle cantonal des finances (article 179 ch. 7 Cst-VD), qui se trouvent actuellement dans la loi sur les finances (art. 45 et ss. LFIN). En dehors des questions législatives, l'installation de cette nouvelle institution et la transformation du CCF soulèvent des problèmes concrets de mise en œuvre (élection des magistrats, locaux, personnel, etc.).

Justice (articles 42, 126-135 Cst-VD) : dans ce domaine également, la nouvelle Constitution induit un nombre important de révisions législatives, qui prolongent le processus de réforme de l'ordre judiciaire, amorcé depuis plusieurs années déjà. Tout d'abord, sur le plan de l'organisation et de la structure, telles que définies dans la loi d'organisation judiciaire (OJV) et la loi sur la juridiction et la procédure administrative (LJPA), elle impose l'élaboration d'une loi nouvelle permettant la fusion du Tribunal cantonal et du Tribunal administratif, fusion qu'il s'agira ensuite de concrétiser en réglant les nombreux

problèmes pratiques qu'elle posera inévitablement. Simultanément aux changements commandés par la nouvelle Constitution, mais dans ce même contexte, le Conseil d'Etat prévoit de faire intervenir dans ce contexte une réforme de la juridiction des assurances sociales (loi sur le Tribunal des assurances), qui serait confiée, conformément à un projet émanant de l'ordre judiciaire lui-même, à un Tribunal des assurances détaché du Tribunal cantonal, à l'instar d'un tribunal spécialisé (comme par exemple le Tribunal des baux ou celui des mineurs). Ensuite, sur le plan des procédures (Code de procédure civile - CPC), la nouvelle Constitution introduit le principe général de la double instance, principe conduisant à la suppression de la Cour civile, dès lors que le Tribunal cantonal (nouvelle formule) n'exercera plus son autorité qu'en tant qu'instance de recours. Dans ce domaine également, le travail législatif devra être complété par la résolution des problèmes pratiques soulevés, notamment, par la mise en place du Tribunal cantonal dans sa nouvelle composition.

Cour constitutionnelle (article 136 Cst-VD) : second volet important dans le domaine de l'ordre judiciaire, la mise en place d'une telle Cour soulève des questions tant juridiques que politiques. Il s'agira en particulier de déterminer les modalités à travers lesquelles cette nouvelle section du Tribunal cantonal sera appelée à exercer ses attributions, soit le contrôle abstrait de la conformité des normes cantonales au droit supérieur, la résolution des conflits de compétences entre les autorités et dans le domaine de l'exercice des droits politiques. Dans l'ensemble, la mise en place d'une juridiction constitutionnelle est susceptible de modifier l'équilibre entre les pouvoirs au sein de l'Etat.

Régions - découpage territorial (articles 158 et 179 ch. 5 Cst-VD) : la nouvelle Constitution prévoit une réduction importante du nombre de districts (fourchette 8-12), qui affecte l'exercice des droits politiques (les districts étant des arrondissements électoraux) et plus largement l'implantation territoriale de l'administration cantonale, donc son organisation et son fonctionnement. Ce volet de la mise en œuvre est particulièrement complexe. Non seulement il pose des questions de nature institutionnelle et politique susceptibles de se répercuter sur l'élection des députés (loi sur l'exercice des droits politiques – LEDP), mais il concerne également l'activité de l'Etat dans son ensemble et tout particulièrement la façon dont celui-ci entend aménager les services délivrés à la population. Il est clair que la réduction du nombre de districts met en jeu des identités régionales, parfois fortes, qu'il conviendra de prendre en compte dans la nouvelle législation appelée à remplacer la loi (de 1803) sur la division du canton en districts. En raison des nombreuses questions soulevées, aussi bien techniques que politiques, ce dossier est tout particulièrement complexe.

Districts-préfets (articles 158-160 Cst-VD) : en lien étroit avec le chantier précédent, la fonction préfectorale doit bien entendu être reconsidérée (loi sur les préfets). La taille plus élevée affectera tant le volume de travail des préfetures que les qualités professionnelles attendues des préfets, voire certaines de leurs prérogatives. C'est pourquoi le Conseil d'Etat souhaite mettre en place une nouvelle procédure d'engagement et d'évaluation des préfets tenant compte du nouveau découpage des districts.

Eglises et communautés religieuses (articles 169-172 Cst-VD) : le domaine du droit ecclésiastique (loi sur l'Eglise évangélique réformée du canton de Vaud et loi sur l'exercice de la religion catholique) est profondément touché par la nouvelle Constitution. Celle-ci modifie tout d'abord le statut des deux Eglises actuellement reconnues, l'Eglise évangélique réformée et l'Eglise catholique romaine. Pour la première, il s'agit en fait d'un changement assez mineur : elle bénéficie d'ores et déjà d'une large autonomie qui sera en fait confirmée par le nouveau statut reposant sur l'acquisition de la personnalité morale. Pour la seconde, en revanche, l'innovation est plus substantielle, puisqu'elle passera d'un statut de droit privé à un statut de droit public, ce qui implique une réorganisation interne d'envergure, ainsi qu'une redéfinition de ses relations à l'Etat. Ce chantier législatif comprend en outre la problématique de la reconnaissance des autres communautés religieuses, la Constitution accordant, d'une part, un statut d'intérêt public, distinct du précédent, à la communauté israélite et prévoyant, d'autre part, la mise en place d'une procédure permettant à d'autres communautés d'accéder à ce même statut.

Conseil d'Etat (articles 112-113, 115-120, 123 Cst-VD) : la nouvelle Constitution introduit deux innovations majeures à propos du pouvoir exécutif cantonal. D'une part, elle institue une présidence du Conseil d'Etat pour la durée de la législature, cette dernière assurant la cohérence de l'action gouvernementale et disposant de l'administration générale aux fins de coordonner l'activité des départements et de veiller à leur bon fonctionnement. D'autre part, elle prévoit que le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil un programme de législature. La loi sur l'organisation du Conseil d'Etat (LOCE) doit donc être complétée en vue de concrétiser ces deux aspects qui imposent, pour l'un, une réorganisation des départements et, pour l'autre, l'adoption de règles nouvelles fixant les modalités d'adoption et de mise en œuvre du programme de législature. Doivent également être intégrés dans cette révision de la LOCE trois innovations (évoquées ci-après) concernant les relations extérieures (conférence des affaires fédérales), les incompatibilités et la mise en place d'un organe de prospective.

Grand Conseil (articles 94-111 Cst-VD) : pour l'essentiel, la nouvelle Constitution (qui réduit le nombre de députés) affecte l'organisation, le fonctionnement et certaines compétences du Grand Conseil, ainsi que le statut de ses membres. Ces aspects sont intégrés dans une révision totale (en deux temps) de la loi sur le Grand Conseil (LGC). Il s'agira notamment d'instituer et organiser les services du parlement et de reconsidérer certaines procédures, en particulier dans le domaine du traitement des pétitions et des interpellations. La nouvelle Constitution prévoit en outre une procédure nouvelle pour l'élection des magistrats (membres du Tribunal cantonal et de la Cour des comptes), avec l'intervention d'une commission de présentation qu'il s'agira d'inscrire dans la loi, afin d'en déterminer la composition et les attributions.

#### **Autres thèmes importants**

Naturalisation (article 69) : cette disposition (directement applicable) prévoit la gratuité de la procédure de naturalisation. Une directive concrétisant ce principe a été adressée aux communes peu avant l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution. Il s'imposera toutefois de reprendre cette règle dans la loi sur le droit de cité vaudois (LDCV). Par ailleurs, cet article institue une voie de recours dans la procédure de naturalisation, ce qui affecte assez substantiellement la nature même de cette procédure, qui devra en outre être aménagée de façon à satisfaire aux exigences récemment posées par le Tribunal fédéral en cette matière. Enfin, la révision de la loi entend améliorer la rapidité des procédures de naturalisation, en réaménageant la procédure dite facilitée par la création d'une procédure *sui generis* en faveur des personnes de la deuxième génération.

Médiation (article 43 Cst-VD) : cette disposition de la nouvelle Constitution implique la mise en place définitive du Bureau cantonal de la médiation administrative, qui fonctionne depuis 1998 à titre expérimental sur la base d'un arrêté du Conseil d'Etat. Cet arrêté fixe d'ores et déjà un certain nombre de principes (objectifs, champ d'action, procédure) qui pourront pour l'essentiel être repris dans la loi sur la médiation administrative. La personne assurant cette fonction doit être élue par le Grand Conseil.

Prospective (article 72 Cst-VD) : il s'agit d'un nouvel organe. La loi devra en déterminer la composition et les attributions, ainsi que définir ses relations avec les autorités, notamment le gouvernement, mais peut-être aussi le parlement.

Assurance maternité (articles 35 et 64 Cst-VD) : la Constitution impose à l'Etat de mettre en place une assurance maternité, pour peu cependant qu'un tel dispositif ne soit pas institué au niveau fédéral. Un projet de loi cantonale est actuellement à l'étude au sein de l'administration, suite notamment au dépôt

d'une motion (transformée en postulat) datant du mois de mai 2001. Par ailleurs, un projet de loi dans ce domaine est en voie d'adoption sur le plan fédéral (initiative dite Triponez), mais un référendum est d'ores et déjà annoncé, de sorte que l'existence même d'une assurance maternité fédérale reste incertaine à ce jour. Toujours est-il qu'une disposition transitoire de la Constitution vaudoise (article 179 ch. 2 Cst-VD) fixe un délai au 14 avril 2006 pour l'entrée en vigueur de la loi, délai dont la brièveté impose de poursuivre les études relatives à cette loi. Et cela de manière à pouvoir la faire entrer en vigueur au plus tard à la date prévue si le projet fédéral venait à échouer en votation populaire.

Allocations familiales (article 63 Cst-VD) : la Constitution fixe à l'Etat la tâche de veiller à ce que chaque famille puisse bénéficier des allocations familiales, ce que ne prévoit pas l'actuelle loi cantonale sur les allocations familiales. Il s'agit donc pour l'Etat d'étudier la question de l'élargissement du cercle des ayants droit selon le principe « un enfant, une allocation », ainsi que le financement d'une telle mesure. Ces deux aspects soulèvent plusieurs questions d'ordre juridique qui sont assez complexes et que la loi devra régler. Un arrêt récent du Tribunal fédéral a été rendu à propos d'une loi genevoise nouvelle, élargissant selon ce même principe le cercle des bénéficiaires de prestations au delà des seules personnes salariées, mais soulevant des objections relatives au mode de financement prévu.

Environnement (article 52 Cst-VD) : cette disposition de la Constitution fixe un certain nombre de principes généraux dans le domaine de la protection du patrimoine et de l'environnement qui, pour l'essentiel, sont conformes aux législations assez nombreuses, tant fédérales que cantonales, actuellement en vigueur dans le canton. Le deuxième alinéa trouvera cependant une concrétisation dans la loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS) en ce qui concerne les mesures à prendre dans le domaine du suivi de la biodiversité. Par ailleurs, le cinquième alinéa confie à la loi le soin de « définir les zones et régions protégées », disposition qu'il convient de mettre en relation avec l'article 179 ch. 1 Cst-VD, qui maintient provisoirement en vigueur les articles 6bis et 6 ter (protégeant les sites de Lavaux et de la Venoge) de l'ancienne Constitution dans l'attente de l'élaboration de dispositions légales conformes à l'article 52 al. 5 Cst-VD. Enfin, s'intègre dans cette problématique le traitement de deux initiatives constitutionnelles, l'une dite « Sauver le pied du Jura » et l'autre relative à la région de Lavaux. En tout état de cause, la concrétisation de l'article 52 al. 5 Cst-VD devra faire l'objet d'une réflexion approfondie pour savoir si elle doit prendre place dans la LPNMS ou dans un autre dispositif législatif, dès lors qu'il s'agit ici de répertorier les zones et régions protégées.

Couples non mariés (article 14 Cst-VD) : la Constitution, au Titre des droits fondamentaux, reconnaît la liberté de choisir une autre forme de vie en commun. Bien que l'article 14 Cst-VD n'indique pas la portée exacte de cette reconnaissance, le Conseil d'Etat est acquis à l'idée de soumettre au Grand Conseil un projet de loi sur le partenariat enregistré, s'inspirant de textes adoptés récemment dans les cantons de Zurich et de Genève. Cet objectif figure dans son programme de législature. Certes, la marge de manœuvre du législateur cantonal est étroite, attendu que les principaux domaines concernés par cette problématique relèvent du droit fédéral. Dans un rapport approuvé le 8 octobre 2001 par le Conseil d'Etat, il était cependant constaté des discriminations dans la procédure judiciaire (dispense de témoigner), en matière fiscale (discrimination en défaveur des couples non mariés pour l'impôt de succession, mais en leur faveur pour l'impôt sur le revenu) et dans le domaine du droit de séjour pour les étrangers (qui relève toutefois du droit fédéral). Sur le plan fédéral, un projet de loi sur le partenariat enregistré a été adopté par le Conseil fédéral le 29 novembre 2002. Il ne concerne toutefois que les personnes du même sexe et ne recouvre donc pas exactement le champ d'application de l'article 14, 2<sup>e</sup> alinéa Cst-VD. L'élaboration d'un dispositif cantonal propre sera donc, dans des domaines limités, complémentaire à la législation fédérale actuellement en projet.

#### *1.1.2 Adaptations limitées ou ponctuelles de la législation*

Protection sociale (articles 33 et 60 Cst-VD) : l'article 60 Cst-VD pose un certain nombre de principes qui figurent actuellement dans les législations vaudoises relatives à la politique sociale. Toutefois, la lettre b de cette disposition indique que l'aide sociale doit en principe être non remboursable. La loi sur la prévoyance et l'aide sociales (LPAS) impose au contraire le remboursement de cette aide. Elle doit donc être modifiée sur ce point et préciser les situations, par hypothèse exceptionnelles, où le remboursement de l'aide sociale peut être exigé par l'Etat. Cette question s'inscrit dans un projet global de révision des différents dispositifs cantonaux relatifs à la protection sociale. Un paquet législatif doit être soumis cet automne encore au Grand Conseil. Il comprend un projet de loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF), trois nouvelles lois sociales se substituant à la LPAS - soit la loi sur l'action sociale vaudoise (LASV), la loi sur le recouvrement et les avances sur pension alimentaires (LRAPA), la loi sur les mesures d'aide et d'intégration des personnes handicapées (LAIH) - et une révision de la loi sur l'emploi et l'aide aux chômeurs (LEAC). Le caractère non remboursable de l'aide sociale est inscrit dans le projet de LASV. On relèvera qu'il ne s'agit en

fait que d'un aspect très ponctuel de la mise en oeuvre, qui est intégré dans un paquet législatif de très grande ampleur.

Liberté syndicale – Lpers (article 23 Cst-VD) : il s'agit ici d'une révision ponctuelle consistant à insérer les principes énoncés par la Constitution à propos de la liberté syndicale dans la loi sur le personnel (LPers). En outre, en relation avec cette thématique, le Grand Conseil a été saisi d'un projet de révision de la loi sur le règlement des conflits collectifs de travail, qui vise à améliorer les procédures en la matière, notamment dans le domaine de l'arbitrage des conflits.

Droit et procédure (articles 27-30, 42 Cst-VD) : la législation actuelle est très largement conforme à ces dispositions de la Constitution, sous réserve de trois points particuliers. D'une part, le code de procédure pénale (CPP) ne prévoit pas l'information des proches en cas de mise en détention préventive. Cette situation prévaut également en cas d'hospitalisation non volontaire. Il convient donc de modifier le CPP et la loi sur la santé publique (LSP) dans le sens de l'article 30 al. 2 Cst-VD. D'autres lois pourraient encore être touchées, mais un examen plus précis doit encore être effectué. D'autre part, si l'indemnisation pour détention injustifiée prévue par l'article 67 CPP s'avère conforme à la Constitution, il y a lieu d'examiner s'il convient de prévoir un tel droit à l'indemnisation pour d'autres cas de détention. Cette question ponctuelle doit toutefois être approfondie. S'agissant d'une disposition directement applicable (art. 30 al. 5 Cst-VD), une révision législative n'apparaît pas indispensable à ce stade.

Santé publique (articles 34 et 65 Cst-VD) : les deux alinéas de l'art. 34 couvrent trois aspects, soit le droit aux soins essentiels, qui est réglé par la LAMal, le droit de mourir dans la dignité, qui fait l'objet du droit fédéral (article 115 du Code pénal et démarches législatives en cours) et qui est, quant à l'assistance au décès, appliqué de manière équilibrée et respectueuse dans le canton de Vaud et enfin l'assistance devant la souffrance. Les deux premiers aspects sont du ressort de la législation fédérale. Quant au troisième, le Grand Conseil a adopté en juin 2002 un décret instituant un programme cantonal de développement des soins palliatifs. Les objectifs de ce programme sont de garantir à tous un égal accès à ces soins, d'assurer une formation adéquate aux soignants et de mettre en place une collaboration entre l'ensemble des partenaires. En 2003, le programme commence à déployer ses premiers effets : création d'équipes mobiles et premières mesures de formation. De nombreuses actions sont prévues dans ce domaine ces prochaines années.

Incompatibilités (article 90 Cst-VD) : les dispositions relatives aux incompatibilités sont directement applicables. Elle laissent toutefois une marge

de manœuvre au législateur pour introduire des exceptions ou d'autres cas d'incompatibilités, notamment personnelles, comme le prévoient articles 8 et 9 de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat (LOCE). Relevons à ce propos que cette loi (articles 4 à 7) contient un système très complet et complexe concernant les mandats des Conseillers d'Etat aux Chambres fédérales. Ces articles devront être abrogés. Une question devra être examinée en rapport avec l'article 90, 1<sup>er</sup> alinéa Cst-VD : selon cette disposition, en l'absence de base légale, les députés ne peuvent être assesseurs d'une justice de paix ou d'un tribunal de prud'hommes. Il y aura donc lieu de déterminer dans quelle mesure une participation à de telles instances peut être autorisée aux députés. Une modification de la loi d'organisation judiciaire (OJV) est également à envisager, afin de permettre à des fonctionnaires des offices judiciaires d'être membres d'une autorité judiciaire. Dans ce cadre, il y aura lieu d'examiner si les fonctionnaires des offices doivent être considérés comme des employés de l'administration cantonale au sens de l'article 90 al. 3 Cst-VD.

Liberté de manifestation (articles 21, 124, 125 et 139 Cst-VD) : au niveau cantonal, la loi sur les routes contient déjà une base légale soumettant les manifestations à autorisation. En revanche, il y a lieu d'examiner l'opportunité de créer une base légale dans la loi sur l'utilisation des lacs et cours d'eau dépendant du domaine public. Une information doit également être donnée aux communes quant à la conformité de leurs règlements de police à l'article 21 Cst-VD.

Clause générale de police (article 125 Cst-VD) : cette disposition permet au Conseil d'Etat non seulement de rendre des décisions administratives sans base légale formelle, mais également d'adopter des actes législatifs dits de nécessité, à l'instar de ce que l'article 185 al. 2 de la Constitution fédérale prévoit pour le Conseil fédéral. Cependant, une loi devra définir la procédure de ratification de ces actes exceptionnels par le Grand Conseil.

Information (articles 17, 20 et 41 Cst-VD) : dans ce domaine, il apparaît que la LInfo, la mise en œuvre du droit à l'information, les règles sur la publicité des activités des collectivités publiques du canton et leur politique d'information, ainsi que les mesures prises en l'état en matière de communication concrétisent déjà le mandat constitutionnel. Un examen complémentaire doit toutefois être entrepris dans le cadre d'un toilettage de la LInfo.

Relations extérieures (articles 5, 118 et 121 Cst-VD) : il s'agit ici de mettre en place une « Conférence des affaires fédérales » réunissant le Conseil d'Etat et la députation vaudoise aux Chambres fédérales, sous une forme qui reste à déterminer.

Jeunesse (articles 62, 63 et 85 Cst-VD) : dans l'ensemble, la législation actuelle est conforme à la nouvelle Constitution. Toutefois, le Conseil d'Etat prévoit trois nouvelles lois dans ce domaine : loi sur la protection des mineurs (LPM), loi sur l'accueil de jour (LAc) et loi sur l'aide à la jeunesse (LAJe). C'est dans le cadre de cette dernière loi qu'est prévue la mise en place de la « Commission des jeunes » prévue à l'article 85 Cst-VD.

Droit transitoire pour le changement de législature : la nouvelle Constitution allonge d'un an la durée des législatures. De nombreuses lois mettent en place des organes ou des commissions diverses dont la durée du mandat est de quatre ans. Il en est notamment ainsi de la durée du mandat des juges cantonaux, mais ce point sera réglé dans le droit transitoire lié à la révision de la législation concernant l'ordre judiciaire. Dans les autres cas, à vrai dire assez nombreux, il y a lieu de procéder à un toilettage des textes concernés, en examinant pour chaque situation s'il est nécessaire - ce le sera dans la plupart des cas - d'aligner la durée du mandat sur celle de la législature.

## **1.2 Périmètre élargi**

La Constitution contient un important catalogue de tâches publiques confiées à l'Etat et/ou aux communes. De ce fait, la charte fondamentale poursuit l'ambition de couvrir l'intégralité de l'activité étatique en déterminant, avec un degré de précision qui varie selon les dispositions constitutionnelles, les domaines d'intervention des collectivités publiques. Le Titre III de la Constitution (articles 39 à 73 Cst-VD) fixe donc au législateur un certain nombre de mandats. Certains de ces mandats figurent dans le périmètre au sens étroit de la mise en œuvre, dans la mesure où la tâche publique considérée est libellée d'une manière telle qu'elle introduit une contradiction avec l'action que mène actuellement l'Etat dans un domaine spécifique (par exemple en matière de naturalisation, d'aide sociale ou encore à propos de l'assurance maternité). En revanche, la plupart des mandats figurant dans ce Titre III sont d'ores et déjà réalisés, la nouvelle Constitution se limitant alors à mentionner une tâche déjà assumée par l'Etat.

Du point de vue de la mise en œuvre - au sens strict - de la nouvelle Constitution, c'est dire que la plupart des dispositions du Titre III n'impliquent pas une action législative particulière. Toutefois, dans un certain nombre de domaines, le Conseil d'Etat prévoit de prendre appui sur la nouvelle Constitution pour mettre en place des dispositifs législatifs en partie nouveaux concrétisant certaines tâches qui sont d'ores et déjà assumées, mais pour lesquels il estime opportun que l'intervention de l'Etat soit reconsidérée. Entrent dans cette catégorie différents thèmes constitutionnels, notamment

l'intégration des personnes handicapées (article 61 Cst-VD), l'intégration des étrangers (article 68 Cst-VD), l'aide humanitaire et la coopération au développement (article 71 Cst-VD) et le logement (articles 33 et 67 Cst-VD).

Plus largement encore, l'Etat est actuellement engagé, et continuera à s'engager à l'avenir, dans toute une série de domaines énumérés dans la Constitution. Il en résulte que de nombreux travaux législatifs en cours ou envisagés à plus ou moins brève échéance ont désormais une assise constitutionnelle. Dans la mesure où la planification de la mise en œuvre de la nouvelle Constitution répond à la préoccupation d'élaborer une échéancier raisonné et réaliste des travaux législatifs, il s'impose de mentionner également, à titre exemplatif et de manière non exhaustive, quelques uns des thèmes constitutionnels par rapport auxquels le Conseil d'Etat envisage, ces prochaines années, d'initier un processus législatif. On peut ainsi évoquer la politique énergétique (article 56 Cst-VD), l'Université (article 47 Cst-VD), la politique économique (article 58 Cst-VD), la santé (article 65 Cst-VD), le sport (article 54 Cst-VD), l'agriculture (article 59 Cst-VD) ou encore la protection des données (article 15 Cst-VD).

Enfin, il convient encore de préciser que la mise en œuvre ne se limite pas à un travail législatif, mais comprend également l'ensemble des mesures concrètes qui doivent ou peuvent être prises en relation avec des principes généraux figurant à plusieurs endroits de la nouvelle Constitution. Par exemple, le Titre I décline d'une part certains principes de l'Etat de droit (article 7 Cst-VD) ayant une réelle portée juridique, mais contient d'autre part une liste de principes et d'objectifs (article 6 et 8 Cst-VD) qui doivent guider tant le législateur que le gouvernement et les services administratifs. De même, les articles 39 à 41 Cst-VD, qui figurent en tête du Titre III relatif aux tâches et à la responsabilité de l'Etat et des communes, posent plusieurs principes encadrant l'intégralité de l'action menée par les pouvoirs publics. C'est dire que la mise en œuvre implique également un effort continu pour que les différentes autorités, cantonales et communales, politiques et administratives, s'approprient la nouvelle Constitution et la concrétisent dans leur pratique quotidienne.

### **1.3 Evaluation du périmètre de la mise en oeuvre**

Au sens étroit, le périmètre de la mise en œuvre correspond à 27 projets législatifs d'envergure et 11 projets ponctuels et ciblés. A ces quelques 38 projets législatifs s'ajoutent ceux relevant de la mise en œuvre comprise dans son sens large, soit quatre projets législatifs réalisant un mandat spécifique nouveau de la nouvelle Constitution et une dizaine de projets trouvant leur assise constitutionnelle dans différentes dispositions de la nouvelle Constitution. En tout, plus d'une cinquantaine de lois doivent être revues par le

Grand Conseil dans un délai de cinq ans (mais en réalité d'ici à la fin de la législature pour les raisons qui sont exposées ci-après). Encore que ce nombre de lois ne désigne que les objets relevant à l'heure actuelle, d'une manière plus ou moins étroite selon les projets émanant des différents départements, de la mise en œuvre proprement dite de la nouvelle Constitution. Ne sont pas compris d'autres chantiers législatifs qui arriveront à échéance ces prochains mois, voire ces prochaines années, dans différents domaines d'envergure pouvant également être reliés à la nouvelle Constitution cantonale et qui sont aux limites du périmètre le plus large de cette mise en œuvre.

Il ne fait donc aucun doute que la mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale, quel que soit par ailleurs le périmètre envisagé, implique la conduite d'un chantier législatif dont le caractère est tout à fait exceptionnel, tant sur le plan quantitatif que qualitatif.

En amont de la procédure parlementaire, il faudra compter avec un surcroît important de travail pour le Conseil d'Etat et son administration, de même que pour les partenaires habituellement consultés par l'Etat (communes, partis, groupes d'intérêts, milieux associatifs divers, etc.) dans les processus législatifs ordinaires.

Le Grand Conseil devra en outre être en mesure de traiter les nombreux projets qui lui seront soumis ces prochaines années, attendu que la mise en œuvre de la nouvelle Constitution lui impose d'adopter un nombre tout à fait inhabituel de textes législatifs, dont de nombreux soulèvent des problèmes techniques parfois complexes et/ou des questions politiques de première importance.

Enfin, en aval de la procédure parlementaire, il s'agira pour l'administration de conduire la mise en œuvre graduelle des nouveaux dispositifs légaux, et cela dans plusieurs domaines où l'adoption d'une loi nouvelle ne clôt pas pour autant, loin s'en faut, l'intégralité de la problématique de la mise en œuvre de la nouvelle Constitution.

Dans l'ensemble, l'appréciation que le Conseil d'Etat formulait dans son premier rapport, selon laquelle la mise en œuvre de la nouvelle Constitution représentait une opportunité pour le canton de rénover ses institutions et de repenser son action, se confirme largement. La mise en œuvre ne se limite nullement à un exercice purement institutionnel, mais s'étend à de nombreux domaines d'intervention de l'Etat qui intéressent au premier plan la vie des Vaudoises et des Vaudois.

## 2. CALENDRIER LEGISLATIF

Compte tenu de ce qui précède, une planification fine des travaux législatifs s'impose. Pour être réaliste et cohérente, cette planification doit porter sur l'ensemble de ces travaux, c'est-à-dire comprendre le périmètre au sens large de la mise en œuvre.

Cette planification doit également tenir compte de plusieurs autres facteurs : délais constitutionnels, interactions entre les objets, faisabilité d'un programme législatif d'une telle envergure, priorités politiques diverses concernant des sujets particuliers.

Le calendrier législatif décidé par le Conseil d'Etat répond à la nécessité d'intégrer cette pluralité de paramètres, parfois contradictoires les uns par rapport aux autres. Il forme donc un *ensemble* aussi cohérent que possible, qu'il convient d'évaluer globalement.

### 2.1 Délais fixés par la Constitution

La Constitution fixe d'ores et déjà, dans ses dispositions transitoires, un certain nombre de règles.

Elle pose tout d'abord un délai général de *cinq ans* (soit jusqu'en avril 2008) pour procéder à l'intégralité des travaux législatifs. Toutefois, le Conseil d'Etat estime opportun qu'un objectif un peu plus ambitieux soit poursuivi, qui consiste à achever l'essentiel de ce travail législatif avant la fin de la présente législature, dont le terme est prévu le 30 juin 2007 (article 178 al. 1 Cst-VD). Cet objectif répond bien entendu au souci de garantir la continuité, et donc la cohérence, dans le traitement des dossiers inclus dans ce programme législatif, en évitant dans la mesure du possible les ruptures occasionnées par le renouvellement des autorités cantonales et, en partie, du personnel politique (répartition nouvelle des départements, démarrage de la législature, éventuellement transformations des équilibres politiques au gouvernement ou au parlement).

Ensuite, la nouvelle Constitution prévoit un certain nombre de délais spéciaux plus *courts*. Elle fixe notamment un délai de deux ans au Grand Conseil pour *adopter* une nouvelle loi sur les communes (article 179 ch 3 Cst-VD) et prévoit *l'entrée en vigueur* au 14 avril 2006 (article 179 ch 2 Cst-VD) d'une assurance maternité cantonale (pour peu qu'une telle assurance ne soit pas mise en place dans l'intervalle au niveau fédéral). Elle prévoit en outre un délai de deux ans pour l'adoption de la législation requise pour le renouvellement des autorités cantonales et communales (article 178 Cst-VD).

Enfin, dans le domaine du découpage territorial du canton, elle assigne au Conseil d'Etat un délai de dix ans pour proposer au Grand Conseil un projet de réduction du nombre de districts, nombre qui devra être compris dans une fourchette de huit à douze (article 179 ch 5 Cst-VD). Ce délai est certes plus long, mais de nombreux éléments (voir ci-dessous) indiquent qu'un objectif ici aussi plus ambitieux doit être poursuivi.

## **2.2 Critères retenus**

L'établissement d'une planification des travaux législatifs doit intégrer plusieurs contraintes ou dimensions, parfois contradictoires les unes par rapport aux autres. Outre les délais constitutionnels, dont le respect s'impose en tout premier lieu, le Conseil d'Etat s'est attaché à trouver un équilibre entre, d'une part, les contraintes internes de la mise en œuvre, d'autre part, la capacité des services de l'administration, de lui-même et du Grand Conseil à absorber cette masse de travail et, enfin, certaines priorités politiques liées à des objectifs gouvernementaux (fixés notamment dans le programme de législature) ou sectoriels (fixés par certains départements). Il a aussi veillé à ne pas privilégier systématiquement les travaux législatifs commandés par la partie instrumentale de la Constitution (règles sur l'organisation de l'Etat, ses organes et leurs relations), mais à laisser la place qui leur revient aux projets intéressant plus directement la société vaudoise (règles dites substantielles, qui se réfèrent au contenu de l'activité étatique).

En ce qui concerne les contraintes internes de la mise en œuvre, elles relèvent pour l'essentiel des interactions forcément nombreuses entre les différents objets.

Ainsi par exemple, la législation sur les communes affecte celle sur l'exercice des droits politiques qui est elle-même liée aux lois concernant les différentes autorités, politiques ou judiciaires, lesquelles sont à leur tour dépendantes les unes des autres, voire d'autres lois, comme celles sur les finances ou encore le découpage territorial. L'organisation du territoire touche à la fois l'exercice des droits politiques, les activités des préfets et la décentralisation des tâches administratives. Les lois relatives aux différentes autorités procèdent à de multiples renvois croisés, qui déterminent les relations entre ces autorités, leurs compétences, leur composition et leur fonctionnement. La mise en place d'un organe nouveau, ainsi celle d'une Cour des comptes, comporte des incidences sur la loi sur le Grand Conseil (pour l'élection des magistrats), sur la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat (s'agissant de la localisation du Contrôle cantonal des finances) et bien entendu sur la loi sur les finances.

Quel que soit le bout par lequel le problème est entamé, il est évident qu'un objet à caractère institutionnel ne peut que très rarement être appréhendé pour lui-même. On comprend dès lors aisément que la planification des travaux doit tenir compte d'un impératif de cohérence dans la conduite des chantiers sectoriels de la mise en œuvre.

En ce qui concerne la faisabilité du calendrier, ce critère très important impose de prévoir un échelonnement régulier des travaux dans le temps imparti jusqu'à la fin de la présente législature. Il s'agit bien entendu d'éviter autant que faire se peut le risque de goulets d'étranglement dans le processus décisionnel qui pourraient perturber, voire même remettre en cause dans les cas les plus prévisibles de blocages, le respect des échéances fixées et, par conséquent, le calendrier global de la mise en œuvre.

Enfin, tout en tenant compte des deux paramètres précédents, le Conseil d'Etat a fixé un certain nombre de priorités politiques formant la structure de base du calendrier législatif. Trois d'entre elles figuraient dans le rapport du Conseil d'Etat de janvier 2003. La première concerne une révision partielle de la LEDP relative à l'élargissement des corps électoraux communaux aux personnes étrangères (article 142 Cst-VD). Comme indiqué plus haut, ce projet de loi a été approuvé par le Grand Conseil, de sorte que les travaux requis pour la mise à jour des registres électoraux ont pu être lancés. L'objectif consistant à permettre l'exercice des droits politiques aux nouveaux ayants droit à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004 sera en toute probabilité atteint. Les deux autres priorités portaient sur l'installation de la Cour des comptes (article 166 Cst-VD) et l'adaptation du droit financier (article 163-165 Cst-VD). En ce qui concerne le droit financier, certains aspects des articles en cause apparaissent directement applicables, alors que d'autres requièrent l'élaboration de dispositions législatives. Afin d'éviter que le flou en la matière ne subsiste trop longtemps, il apparaît ici aussi indispensable de terminer rapidement cette réforme de la loi sur les finances.

D'autres priorités ont depuis lors été fixées.

Il en va ainsi de la Cour constitutionnelle, dont l'installation doit être logiquement considérée comme prioritaire, afin qu'elle puisse assurer sa mission de contrôle sur les nombreuses lois relevant de la mise en œuvre de la nouvelle Constitution. On n'imagine en effet mal que la Cour constitutionnelle, un peu comme la grêle après la vendange, ne commence à fonctionner qu'une fois achevé le chantier législatif dont le présent rapport fait état.

Le Conseil d'Etat estime également que les principales lois concernant les autorités (LGC, LOCE, OJ) doivent entrer en vigueur au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2007, dans la perspective des élections cantonales qui interviendront au printemps 2007.

Cette même perspective du renouvellement des autorités cantonales amène le Conseil d'Etat à envisager l'adoption en juin 2006 déjà de la loi conduisant à la réduction du nombre de districts, pour permettre l'élection du Grand Conseil au printemps 2007 sur la base des nouveaux arrondissements électoraux. Cet objectif est ambitieux et il est annoncé ici avec réserve. D'un côté, en effet, le Conseil d'Etat est conscient qu'il n'est pas indiqué de faire durer trop longtemps une situation provisoire. De nombreux dossiers revêtent une dimension territoriale qu'il est nécessaire de prendre en compte dès à présent. L'élaboration de solutions durables commande donc de lever aussi vite que possible les incertitudes dans ce domaine. D'autre part, vu la complexité des questions à traiter et le souci du Conseil d'Etat de mener une démarche participative, il n'est pas certain qu'un projet de cette ampleur puisse aboutir dans un laps de temps si réduit. Quoiqu'il en soit, le Conseil d'Etat entend d'ores et déjà ne pas se prévaloir du délai de dix ans fixé par la Constitution.

Enfin, le Conseil d'Etat prend l'option d'échelonner les travaux durant la présente législature, pour éviter une rupture de cohérence en raison du renouvellement des autorités au printemps 2007. Le raccourcissement d'un an du délai général de cinq ans lui paraît présenter plus d'avantages que d'inconvénients. Et, dans les – dont il ne faut se cacher qu'ils pourront se produire – de dépassement des délais retenus, ce raccourcissement ménagera une marge de manœuvre devant permettre le respect du délai constitutionnel de cinq ans.

Pour le reste, le programme de législature décline plusieurs thèmes en relation avec la mise en œuvre de la nouvelle Constitution, pour lesquels le Conseil d'Etat envisage une action particulière (notamment : accueil de la petite enfance, assurance maternité, Pacs, intégration des étrangers, création de logements, bénévolat, transparence, relations avec la Confédération, éducation aux citoyennetés, médiation administrative).

### **2.3 Tableau récapitulatif**

Les différents aspects évoqués plus haut conduisent à un calendrier des travaux législatifs dont les éléments principaux figurent dans le tableau ci-après.

Ce tableau indique tout d'abord, par semestres, le mois au cours duquel le Grand Conseil est appelé à délibérer sur un objet particulier. En règle générale, le Conseil d'Etat aura transmis ses projets trois mois avant celui qui est indiqué ici. Compte tenu du temps nécessaire au gouvernement pour l'adoption d'un projet – temps qui peut varier d'un à deux mois, voire plus selon les objets –

cette planification montre que les délais sont souvent très serrés pour la phase d'élaboration des dossiers par l'administration.

Dans la deuxième colonne, le tableau indique le thème général auquel se rapporte le projet législatif, ainsi que son intitulé (parfois provisoire), de façon à identifier les secteurs de la législation affectés par la mise en œuvre de la nouvelle Constitution.

Dans la troisième colonne enfin, chaque objet législatif appelle un bref commentaire portant, selon les cas, sur le ou les critères retenus pour la mise en agenda ou sur des aspects de fond susceptibles, le cas échéant, d'éclairer ce choix.

*Nb : les thèmes suivis d'un \* sont ceux répertoriés sous « Etapes 1 et 2 » dans le rapport du Conseil d'Etat sur le programme législatif de mise en œuvre de la nouvelle Constitution. Les thèmes portés en italique sont ceux qui relèvent du périmètre élargi (voir le chapitre 1.2. ci-dessus) et qui, sans mettre en œuvre un mandat spécifique nouveau de la Constitution, s'appuient néanmoins sur celle-ci.*

Grand Conseil	Thème et intitulé de l'objet	Commentaires
1 <sup>er</sup> semestre 2003		
Juin 2003	<u>Droits politiques</u> * Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) - révision partielle adoptée le 2 juillet 2003.	<u>Article 142 Cst-VD.</u> Droits politiques des personnes étrangères (et autres adaptations ponctuelles). Priorité fixée par le Conseil d'Etat. Entrée en vigueur : 1 <sup>er</sup> janvier 2004.

2 <sup>ème</sup> semestre 2003		
Septembre 2003	<u>Liberté syndicale</u> – Loi sur le personnel (LPers) Révision partielle. – Nouvelle loi sur le règlement des conflits collectifs.	<u>Article 23 Cst-VD.</u> Adaptation ponctuelle de la législation.
Octobre 2003	<u>Protection sociale</u> – Loi sur l'organisation et le financement de la protection sociale (LOF). – Loi sur l'aide sociale vaudoise (LASV). – Loi sur le recouvrement et les avances sur pension alimentaires (LRAPA). – Loi sur les mesures d'aide et d'intégration des personnes handicapées (LAIH). – Loi sur l'emploi et l'aide aux chômeurs (LEAC).	<u>Articles 33 et 60 Cst-VD.</u> Caractère en principe non-remboursable de l'aide sociale. Cette mesure s'inscrit dans un paquet social de grande envergure.  <u>Article 61 Cst-VD</u> Intégration des personnes handicapées.
1 <sup>er</sup> semestre 2004		
Janvier 2004	<u>Droit et procédure (détenion)</u> – Loi sur la santé publique (LSP). – Code de procédure pénale (CPP). – Autres lois.	<u>Articles 27-30 et 42 Cst-VD</u> Adaptations ponctuelles de la législation.
Mars 2004	<u>Grand Conseil *</u> – Loi sur le Grand Conseil (LGC) - révision totale (1ère étape).	<u>Articles 94-104 et 106-111 Cst-VD</u> Cette première étape porte sur l'organisation des services du parlement.
Mars 2004	<u>Politique énergétique</u> – <i>Loi (nouvelle) sur l'énergie.</i>	<u>Article 56 Cst-VD</u> <i>Périmètre élargi de la mise en oeuvre</i>
Avril 2004	<u>Districts / préfets *</u> – Loi sur les préfets – révision partielle (adaptation à la LPers).	<u>Articles 158-160 Cst-VD</u> Mise en place d'une nouvelle procédure d'évaluation et d'engagement des préfets, applicable en 2004.

Mai 2004	<u>Cour constitutionnelle *</u> – Loi sur la juridiction constitutionnelle (nouvelle).	<u>Article 136 Cst-VD</u> Le Conseil d'Etat comme l'Ordre judiciaire souhaitent une entrée en vigueur rapide de cette juridiction, afin qu'elle puisse exercer son contrôle sur les adaptations législatives recensées dans le présent rapport.
Mai 2004	<u>Justice *</u> – Code de procédure civile (CPC) – révision partielle.	<u>Article 129 Cst-VD</u> Suppression de la Cour civile en raison de l'introduction du principe de la double instance judiciaire sur le plan cantonal.
Juin 2004	<u>Régime des finances *</u> – Loi sur les finances (LFin) – révision totale.	<u>Articles 105, 122, 161-165, 167 Cst-VD.</u> L'objectif proposé par le Conseil d'Etat dans son premier rapport que le mécanisme lié à l'assainissement des finances publiques prévu à l'art. 165 Cst-VD serait applicable à la procédure d'adoption des comptes de l'exercice 2003 ne pourra être atteint en raison de la complexité de la matière.
Juin 2004	<u>Incompatibilités</u> – Révision de différentes lois : – Loi sur le Grand Conseil (LGC). – Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat (LOCE). – Loi sur l'organisation judiciaire (OJV)	<u>Article 90 Cst-VD</u> Adaptations ponctuelles de la législation.
Juin 2004	<u>Logement</u> – Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la politique cantonale du logement.	<u>Article 67 Cst-VD</u> Périmètre élargi de la mise en œuvre.
Juin 2004	<u>Naturalisation</u> – Loi sur le droit de cité vaudois (LDCV).	<u>Article 69 Cst-VD</u> Chantier de grande envergure révisant les procédures de naturalisation et introduisant une instance de recours.

<b>2<sup>ème</sup> semestre 2004</b>		
Septembre 2004	<u>Couples non mariés</u> – Loi sur le partenariat enregistré (PACS).	<u>Article 14 Cst-VD</u> Décision du Conseil d'Etat (programme de législature) de combler rapidement une lacune de la législation vaudoise en relation avec le libre choix de la forme de vie en commun prévu par la nouvelle Constitution.
Septembre 2004	<u>Jeunesse</u> – Loi sur l'accueil de jour (LAc).	<u>Article 63 Cst-VD</u> Périmètre élargi de la mise en œuvre.
Septembre 2004	<u>Politique énergétique</u> – Loi (nouvelle) sur le marché de l'électricité.	<u>Article 56 Cst-VD</u> Périmètre élargi de la mise en œuvre
Septembre 2004	<u>Politique économique</u> – Loi sur la police du commerce.	<u>Article 58 Cst-VD</u> Périmètre élargi de la mise en œuvre.
Septembre 2004	<u>Santé publique</u> – Loi sur l'hébergement médico-social	<u>Article 65 Cst-VD</u> Périmètre élargi de la mise en œuvre
Octobre 2004	<u>Participations de l'Etat</u>	<u>Article 162 Cst-VD</u> Fixation des modalités de contrôle.
Novembre 2004	<u>Cour des comptes *</u> – Nouvelle loi sur la Cour des comptes, avec incidences sur : – Loi sur les finances (Lfin). – Loi sur le Grand Conseil (LGC).	<u>Article 166 Cst-VD</u> Le programme législatif du Conseil d'Etat prévoit la mise en œuvre prioritaire de cette nouvelle autorité, qui implique également de redimensionner le CCF.
Novembre 2004	<u>Politique économique</u> – Loi sur le tourisme.	<u>Article 58 Cst-VD</u> Périmètre élargi de la mise en œuvre.
Décembre 2004	<u>Intégration des étrangers</u> – Loi sur l'intégration des étrangers.	<u>Article 68 Cst-VD</u> Mesure figurant dans le programme de législature. Périmètre élargi de la mise en œuvre.

Décembre 2004	<u>Liberté de manifestation</u> – Loi sur l'utilisation des lacs et cours d'eau. – Actions envers les communes.	<u>Articles 21, 124-125 et 139 Cst-VD</u> Adaptation ponctuelle de la législation.
Décembre 2004	<u>Sport</u> – Loi sur le sport.	<u>Article 54 Cst-VD</u> <i>Périmètre élargi de la mise en œuvre.</i>
<b>1<sup>er</sup> semestre 2005</b>		
Janvier 2005	<u>Droits politiques *</u> – Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP).	<u>Articles 5, 31, 32, 74-88, 92-93, 114, 142, 144-145, 149, 173-174 Cst-VD</u> Révision totale de la loi intégrant un deuxième train d'adaptations à la nouvelle Constitution. D'une part, l'art. 178 Cst-VD fixe un délai de deux ans pour l'adoption de la législation requise pour le renouvellement des autorités politiques communales et cantonales. D'autre part, il y a lieu d'adopter rapidement les règles relatives au traitement des initiatives populaires.
Janvier 2005	<u>Jeunesse</u> – Loi sur l'aide à la jeunesse (LAJe).	<u>Article 85 Cst-VD</u> Mise en place d'une commission des jeunes.
Mars 2005	<u>Communes *</u> - Loi sur les communes. - Loi (nouvelle) sur les collaborations intercommunales et les fusions de communes.	<u>Articles 5, 23, 124, 137-168 Cst-VD</u> La Constitution fixe un délai de deux ans pour l'adaptation de la législation d'application du Titre VI (article 179 ch. 3 Cst-VD).
Avril 2005	<u>Assurance maternité</u> – Loi vaudoise sur l'assurance maternité.	<u>Article 64 Cst-VD</u> La Constitution impose à l'Etat, à défaut d'une assurance maternité fédérale, de mettre en place cette assurance en avril 2006 au plus tard (art. 179 ch. 2 Cst-VD).

Avril 2005	<u>Politique économique</u> – Loi sur le développement régional (LDR).	<u>Article 58 Cst-VD</u> Périmètre élargi de la mise en œuvre.
Mai 2005	<u>Santé publique</u> – Loi sur la planification et le financement des hôpitaux	<u>Article 65 Cst-VD</u> Périmètre élargi de la mise en œuvre
<b>2<sup>ème</sup> semestre 2005</b>		
Septembre 2005	<u>Médiation administrative</u> – Loi (nouvelle) sur la médiation administrative, avec incidence sur : – Loi sur le Grand Conseil (LGC).	<u>Article 43 Cst-VD</u> Mise en place définitive du Bureau cantonal de la médiation administrative.
Octobre 2005	<u>Clause générale de police</u> - Loi (nouvelle) sur les situations exceptionnelles.	<u>Article 125 Cst-VD</u> Adaptation ponctuelle de la législation.
Décembre 2005	<u>Aide humanitaire et coopération au développement</u> – Loi (nouvelle) sur l'aide humanitaire et la coopération au développement.	<u>Article 71 Cst-VD</u> Périmètre élargi de la mise en œuvre : réglementation des aspects financiers (modalités et critères d'octroi).
Décembre 2005	<u>Information</u> – Loi sur l'information (LInfo).	<u>Article 17, 20 et 41 Cst-VD</u> Toilettage de la loi.
<b>1<sup>er</sup> semestre 2006</b>		
Mai 2006	<u>Conseil d'Etat *</u> – Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat (LOCE). – Deux autres thèmes couverts dans cette révision : <u>Prospective.</u>  <u>Relations extérieures.</u>	<u>Article 112-120 et 123 Cst-VD</u> Révision totale de la loi incluant la mise en place d'une présidence et d'une réorganisation des départements. <u>Article 72 Cst-VD</u> Mise en place d'un organe de prospective <u>Article 121 Cst-VD</u> Mise en place d'une Conférence des affaires fédérales.

Mai 2006	<u>Grand Conseil *</u> – Loi sur le Grand Conseil (LGC) - 2ème étape.	<u>Articles 94-111 Cst-VD</u> Traitement des pétitions, statut et des droits des députés, procédures parlementaires : 2 <sup>ème</sup> volet de la révision totale LGC.
Mai 2006	<u>Justice *</u> – Loi sur l'organisation judiciaire (OJV). – Loi sur la juridiction et la procédure administrative (LJPA). – Loi sur le Tribunal des assurances.	<u>Articles 42 et 126-135 Cst-VD</u> Ce paquet législatif correspond à la réorganisation du Tribunal cantonal (fusion du TC et du TA) et à la mise en place du Tribunal des assurances comme juridiction spécialisée. Fait suite à la mise en place de la juridiction constitutionnelle et à la suppression de la Cour civile.
Mai 2006	<u>Régions / Découpage territorial*</u> – Loi sur les districts, avec incidence sur : – Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP).	<u>Articles 158 et 179 ch. 5 Cst-VD</u> En vue du renouvellement du Grand Conseil l'année suivante, cette loi devrait être adoptée suffisamment tôt. Ce délai est un objectif du Conseil d'Etat qui pourrait être reconsidéré.
Juin 2006	<u>Eglises et communautés religieuses*</u> – Loi sur l'Eglise évangélique réformée vaudoise (LEERV) – révision partielle. – Loi sur l'exercice de la religion catholique (LERC) – révision totale.	<u>Articles 169-172 Cst-VD</u> 1 <sup>er</sup> volet de la réforme du droit ecclésiastique vaudois.  <i>L'échéance indiquée doit toutefois être relativisée : le CE a désigné un groupe de travail et chargé le DIRE de proposer une planification. L'opportunité de traiter simultanément les 4 lois ecclésiastiques est aussi envisagée.</i>
<b>2<sup>ème</sup> semestre 2006</b>		
Septembre 2006	<u>Districts/Préfets</u> – Loi sur le préfets.	<u>Article 159 Cst-VD</u> Adaptation de la fonction préfectorale au nouveau statut des districts.

Novembre 2006	<u>Logement</u> – Loi sur le logement – révision totale.	<u>Article 67 Cst-VD</u> Périmètre élargi de la mise en œuvre. Fait suite au rapport du Conseil d'Etat (juin 2004)
Décembre 2006	<u>Agriculture</u> – Loi sur l'agriculture – nouvelle.	<u>Article 59 Cst-VD</u> <i>Périmètre élargi de la mise en œuvre. Nouvelle loi-cadre sur l'agriculture.</i>
Décembre 2006	<u>Protection des données</u> – Loi sur la protection des données (LPDP) – révision partielle.	<u>Article 15 Cst-VD</u> <i>Périmètre élargi de la mise en œuvre.</i>
<b>1<sup>er</sup> semestre 2007</b>		
<b>2<sup>ème</sup> semestre 2007</b>		
Novembre 2007	<u>Eglises et communautés religieuses *</u> – Loi (nouvelle) sur la reconnaissance de la communauté israélite.	<u>Articles 169-172 Cst-VD</u> Fait suite à la révision du statut des communautés catholique et protestante. <i>Voir toutefois la réserve faite plus haut (juin 2006)</i>
Décembre 2007	<u>Allocations familiales</u> – Loi sur les allocations familiales - révision totale.	<u>Article 63 Cst-VD</u> Réexamen de la loi à la lumière de l'élargissement du cercle des ayants droit.
<b>1<sup>er</sup> semestre 2008</b>		
Janvier 2008	<u>Eglises et communautés religieuses *</u> – Loi (nouvelle) sur la reconnaissance des communautés religieuses.	<u>Articles 169-172 Cst-VD</u> Met un terme à la révision du droit ecclésiastique vaudois. <i>Voir toutefois la réserve faite plus haut (juin 2006).</i>
Avril 2008	<u>Environnement</u> – Loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPMNS) – révision partielle, ou autre base légale.	<u>Article 52 Cst-VD</u> Enumération dans la loi des zones et régions protégées et traitement du suivi de la biodiversité. <i>(Le traitement de l'initiative Sauver Lavaux pourrait conduire à un calendrier différent).</i>

## **2.4 Evaluation d'ensemble**

Le calendrier législatif du Conseil d'Etat présente deux caractéristiques principales.

D'une part, il confirme l'ampleur du chantier législatif requis par la mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale. Plus de cinquante projets législatifs sont impliqués dans un laps de temps de quatre ans, et cela sans considération des travaux courants du Grand Conseil qui devra sans doute absorber, outre ses objets ordinaires (décrets, réponses du Conseil d'Etat aux interventions parlementaires, budget, comptes, etc.), d'autres projets législatifs excédant le périmètre, même large, de la mise en œuvre de la Constitution.

D'autre part, ce calendrier atteste que l'étalement des travaux législatifs réalise un bon équilibre entre les priorités politiques du Conseil d'Etat et les multiples contraintes de la mise en œuvre. Les objets sont échelonnés dans le temps d'une manière continue, de sorte que le critère de faisabilité semble a priori rempli, sous réserve de facteurs impondérables qu'aucune planification, si fine soit-elle, ne saurait maîtriser. En outre, la chronologie des objets fait apparaître une logique d'ensemble qui est en cohérence avec les contraintes liées aux interactions entre les différents projets législatifs.

On relèvera toutefois que deux périodes seront très probablement surchargées. En 2004, entre mars et septembre selon les prévisions actuelles du Conseil d'Etat, le Grand Conseil aura à traiter pas moins de 14 objets (parmi lesquels les lois sur les finances, la cour des comptes, la naturalisation, la juridiction constitutionnelle et l'accueil de la petite enfance). En 2006, durant les mois de mai et juin selon ces mêmes prévisions, 10 objets seront soumis, dont le découpage territorial, les lois ecclésiastiques et celles sur les autorités cantonales.

Qu'il soit considéré globalement ou en fonction de ces deux périodes de surcharge prévisible, il est évident que ce calendrier soulève une série de problèmes dont le Grand Conseil doit être conscient et par rapport auxquels il convient d'ores et déjà d'imaginer un certain nombre de solutions.

## **2.5 Problèmes et solutions**

### Les problèmes

Les problèmes ont été évoqués à plusieurs reprises dans le présent rapport. Ils tiennent au volume de travail et à la capacité du Grand Conseil (et avant lui du Conseil d'Etat et de l'administration) à traiter les très nombreux objets soumis, dont certains présentent des degrés de complexité, tant politique que technique, élevés.

A titre comparatif, on relèvera que le Grand Conseil, en 2000, a adopté ou modifié 24 lois correspondant à 12 objets et, en 2001, 59 lois correspondant à 13 objets, et cela dans un contexte où, évidemment, il n'était pas encore question de mettre en œuvre une nouvelle constitution. De plus, il apparaît que certains thèmes engendrent un travail de commission considérable. On peut citer les exemples relativement récents de la LGC (9 séances), de la LADB (16 séances), de la LPers (plus de vingt séances), d'une révision de la LSP (15 séances), de la réforme de l'OJ (13 séances) et de la LAJE (15 séances).

En retenant par pure hypothèse une moyenne de cinq séances de commission par projet législatif, la cinquantaine de projets législatifs que devra traiter le Grand Conseil générera à elle seule près de 250 séances de commission.

#### Les solutions

- a) S'agissant de la charge de travail sur une période donnée, le Conseil d'Etat a cherché à lisser le mieux possible les travaux dans le temps. Malgré cela, certaines périodes apparaissent comme particulièrement chargées. La marge de manœuvre est en effet étroite en raison des délais constitutionnels eux-mêmes et des deux options retenues que sont d'une part la mise en place pour le 1<sup>er</sup> juillet 2007 des nouvelles règles sur l'organisation des autorités, leur fonctionnement et leurs relations et, d'autre part, l'échelonnement des travaux durant la présente législature, qui conduit à ne pas utiliser l'intégralité du délai constitutionnel de cinq ans. Cette dernière option répond à un souci de cohérence dans la conduite du chantier législatif qui l'emporte finalement sur le gain (très relatif) que permettrait une poursuite de ces travaux au delà de juin 2007 ; du reste, l'expérience démontre que le transfert, à l'issue d'une législature, de la responsabilité politique des dossiers peut occasionner des retards ou des difficultés de toute sorte, non seulement au niveau de l'exécutif, mais aussi au sein d'un parlement partiellement renouvelé.

Le Conseil d'Etat n'envisage donc pas, à ce stade, d'allonger la période de mise en œuvre au delà de la présente législature. Il procédera en revanche à des études complémentaires susceptibles de désengorger les phases où les travaux apparaissent trop concentrés, en étant toutefois conscient des limites de sa marge de manœuvre en la matière.

- b) C'est en réalité au niveau de l'organisation et des méthodes de travail du gouvernement et du parlement que des solutions doivent être trouvées.

*Le présent rapport*, dès lors qu'il ambitionne de fournir une vue d'ensemble des travaux législatifs et de leur planification, constitue un premier instrument permettant d'anticiper les échéances à venir, et donc de s'y

préparer. Il en ira de même des rapports annuels prévus dans le décret sur la mise en œuvre de la Constitution cantonale. Le Conseil d'Etat espère à cet égard que ces rapports seront de nature à donner des informations suffisamment pertinentes aux députés pour que ceux-ci modèrent la fréquence de leurs éventuelles interventions portant sur les questions de calendrier et puissent également ajuster leurs priorités aux importantes échéances annoncées. Le cas échéant, ces rapports serviront également de cadre aux réponses que le Conseil d'Etat apportera aux différentes interventions parlementaires soulevant des problèmes de calendrier. Le présent rapport fixant les principaux rendez-vous législatifs, on pourrait envisager que les interventions parlementaires sur les thèmes concernés soient directement renvoyées au Conseil d'Etat - sous réserve de motions ou d'initiatives qui proposeraient des options justifiant un débat au stade de la prise en considération.

*Le Conseil d'Etat* lui-même a déjà pris un certain nombre de mesures propres à organiser la mise en œuvre de façon optimale.

La première de ces mesures est la mise en place d'une Cellule d'appui aux travaux de mise en œuvre, dont la tâche essentielle est d'assurer l'interface entre la conduite politique par le Conseil d'Etat et la conduite opérationnelle de l'ensemble des travaux législatifs par les départements et services de l'administration.

Le Conseil d'Etat mettra un accent particulier sur l'organisation de son calendrier et la planification de ses travaux, en utilisant et développant les instruments de planification mis en place au cours de ces dernières années.

Il étudie aussi des mesures propres à décharger quelque peu ses membres les plus mis à contribution par les réformes constitutionnelles.

L'administration assumera l'essentiel des travaux avec ses forces actuelles. Des renforts limités dans le temps sont néanmoins nécessaires pour la conduite et la coordination du projet et dans quelques situations particulières. On renvoie sur cette question au chapitre suivant consacré aux conséquences financières et en matière de personnel.

La recherche et la mise en place de solutions concernant le *Grand Conseil*, qui devra pratiquement doubler sa « production législative » dès 2004, relève de ce dernier et de sa souveraineté. Le Conseil d'Etat s'est limité, à ce stade, à lui suggérer quelques pistes et se tient prêt, dans la mesure où il en sera requis, à lui apporter son appui.

## **2.6 Conséquences financières et en matière de personnel**

La mise en œuvre législative de la nouvelle Constitution, par quoi on entend ici les travaux conduisant à l'adoption des nombreuses lois qui devront être élaborées, a un coût.

La somme très considérable de travail que cela imposera à l'administration cantonale au cours des années à venir, d'une part, d'autre part l'ouverture simultanée, sous contrainte de délais constitutionnels, de plusieurs grands projets qui bénéficient usuellement de renforts temporaires (à l'exemple d'EtaCom et de la réforme de l'organisation judiciaire), et enfin la nécessité de conduire, coordonner et suivre l'ensemble de la réforme font que l'administration n'est pas en mesure à mener à bien cette opération sans renforts sectoriels et temporaires.

Le coût des renforts apparaissant comme indispensables s'élève à un peu moins de 2 millions de francs par an, sur quelques années.

Il comprend :

- les charges de fonctionnement de la Cellule d'appui à la mise en œuvre de la nouvelle Constitution (« Cellule Constitution »), pour 3,5 ETP et des ressources pour la communication du projet ;
- 2 conseillers juridiques supplémentaires au SJIC, pour le surcroît de travail législatif (ces deux postes et leur financement figurent déjà au budget 2003)
- 2 postes supplémentaires provisoires et quelques mandats au SJIC pour l'animation et la conduite des importants projets relevant de ce service (communes, préfets et Eglises notamment) ;
- 1 poste supplémentaire provisoire de chef de projet et quelques mandats au DINF pour la conduite et l'animation du projet de nouveau découpage du canton en districts ;
- quelques mandats au DFIN pour la cour des comptes, au SASH pour l'assurance maternité et les allocations familiales et au DSE pour la législation sur les zones et régions protégées ;
- l'équivalent de 2 ETP provisoires à l'ordre judiciaire, pour une structure de projet et des décharges pour les magistrats et fonctionnaires judiciaires qui seront particulièrement sollicités par les importantes réformes commandées par la Constitution.

L'ensemble de la question de ces besoins et le mécanisme budgétaire prévu pour l'allocation et le contrôle des ressources affectées à la réforme ont été documentés de manière détaillée par la Cellule Constitution.

Pour une partie non négligeable, ces ressources proviennent de transferts internes de postes vacants (3 ETP sur les 3,5 de la Cellule Constitution et 1 ETP de chef de projet au SJIC) ou ont déjà été accordées au budget 2003 (2 conseillers juridiques au SJIC).

Le Conseil d'Etat tient à souligner l'aspect temporaire et très ciblé de ces renforts, qui ne sont demandés qu'en l'absence de compétences particulières disponibles à bref délai au sein de l'administration, celle-ci prenant sur elle la très grande partie du travail à effectuer sans demander de ressources supplémentaires. Il s'agit-là d'un effort très considérable, qui supposera la fixation de priorités dans l'accomplissement des missions et tâches ordinaires.

La Commission des finances du Grand Conseil, dans ses séances des 26 juin et 10 juillet 2003, a donné son accord au mécanisme budgétaire proposé et à l'engagement en 2003 déjà, par crédits supplémentaires, des sommes nécessaires à la création ou au transfert des postes demandés pour la Cellule Constitution, pour le nouveau découpage territorial et une partie du renfort temporaire du SJIC (1 ETP) – le solde des renforts étant demandé dans le projet de budget 2004.

La mise en œuvre législative de la nouvelle Constitution aura aussi un coût pour le Grand Conseil, en raison de l'augmentation du nombre des séances de commissions et du plénum qui résultera du nombre très important de lois à débattre et voter.

En revanche, les effets financiers des mesures législatives qui seront votées en application de la nouvelle Constitution ne sont pas compris ici. Leur estimation est prématurée, puisqu'ils dépendront des lois qui seront votées et donc de la mesure dans laquelle le Grand Conseil acceptera de mettre en œuvre les différents mandats constitutionnels.

## **2.7 Conclusion**

Les analyses qui précèdent devraient suffire à convaincre de l'ampleur, tant quantitative que qualitative, de ce chantier législatif de mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale. Le Conseil d'Etat en avait pris la mesure dans son rapport de janvier 2003 déjà. Il en prend une mesure plus exacte dans le présent rapport, qui lui confirme l'opportunité que la Constitution offre de

rénover les institutions et l'action de l'Etat, et donc le caractère prioritaire de ce chantier législatif.

L'inventaire des travaux, qu'ils soient considérés sous l'angle du périmètre étroit de la mise en œuvre, et plus encore si l'on examine son périmètre élargi, atteste que l'Etat va s'engager, ces prochaines années, dans une série de réformes qui touchent de nombreux secteurs d'activité. Non seulement plusieurs aspects de l'organisation de l'Etat sont à revoir (autorités politiques, justice, droits populaires, communes, finances publiques), mais c'est également la substance même de l'action étatique, celle qui affecte plus directement la vie des Vaudoises et des Vaudois, qui est concernée par cette mise en œuvre.

En examinant la planification des travaux, le Conseil d'Etat ne peut que constater la brièveté des délais. En réalité, il apparaît que la marge de manœuvre est relativement restreinte pour l'élaboration d'un programme législatif réaliste, dont l'échéancier puisse être tenu par tous les acteurs concernés. S'il n'est pas souhaitable de repousser les adaptations législatives aux limites du délai général de cinq ans fixé par la Constitution, il n'est guère imaginable non plus de penser pouvoir mener de front et très rapidement tous ces travaux. La capacité de décision, tant du gouvernement que du parlement, a des limites. La capacité de traitement des dossiers par l'administration est pareillement limitée. Des choix doivent donc être faits, dans le respect des exigences fixées par la Constitution elle-même. Certains objets seront traités très rapidement, d'autres le seront ultérieurement. L'essentiel est que le programme soit réalisé dans des conditions optimales. La sérénité des travaux impose qu'ils soient menés d'une manière échelonnée dans le temps.

Le Conseil d'Etat est certain que, comme lui, le Grand Conseil a pris la mesure de ce qui l'attend ces prochaines années. Du moins était-ce là l'un des objectifs de ce rapport. Un suivi de la planification est d'ores et déjà prévu. Annuellement, le Grand Conseil sera nanti d'un rapport faisant le point sur la mise en œuvre. Il sera l'occasion, sans doute, de réajuster et d'affiner certaines échéances, attendu que la planification proposée reste évolutive, à l'intérieur toutefois de son objectif général : achever l'essentiel de la mise en œuvre avant la fin de la présente législature.

### **3. REPONSES AUX INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES**

Le Conseil d'Etat saisit l'occasion de ce rapport pour répondre à quatre interpellations qui ont trait à l'organisation territoriale de l'Etat et à la mise en œuvre du nouveau découpage du canton en districts

### **3.1 Interpellation Jean-Marie Surer – Nouveau découpage du Canton en huit à douze districts: évitons de mettre la charrue avant les bœufs.**

#### ***Rappel de l'interpellation***

En date du 29 avril 2003, Monsieur le député Jean-Marie Surer a développé l'interpellation suivante :

*En cinq ans, le Conseil d'Etat a engagé plusieurs chantiers concernant la réorganisation territoriale des services de l'Etat et de leur administration : paroisses, tribunaux d'arrondissement, centralisation du registre du commerce ; d'autres attendent l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution telle que la Justice de paix, l'Etat civil, éventuellement la carte sanitaire et les différents services du domaine économique dépendant du projet MERITE (Commission d'impôts et Recette de district, Office des poursuites et faillites, Registre foncier) ; ils ne trouveront leur fonctionnement définitif qu'après la mise en place des futurs districts voulus par la nouvelle Constitution.*

*De plus, l'organisation des élections cantonale de 2007 sera grandement facilitée si ces districts sont déjà définis ; on évitera ainsi des élections hybrides de 150 députés sur la base des anciens arrondissements électoraux correspondant pour la plupart des cas aux districts actuels. Il s'agit donc de ne pas mettre la charrue avant les bœufs et d'avoir aujourd'hui la lucidité et la volonté politique de procéder rapidement à la mise en place de ces nouveaux districts. Le peuple vaudois et ses représentants au Grand Conseil veulent un vrai débat où la marge de manœuvre et la liberté de création du découpage territorial soient aussi grandes que possible.*

*Ce découpage doit absolument émaner de la base, des communes en particulier. Ce ne sont pas que des critères administratifs qui doivent être le moteur de la constitution des futurs districts. Il faut tenir compte des critères politiques tels que géographie, histoire, économie, démographie, affinités locales, etc... Il est temps d'empoigner ce dossier afin d'éviter un long débat réducteur, frustrant, et dont le résultat n'aura pas de valeur pérenne. Il est hors de question que le Conseil d'Etat confisque ce dossier et annihile la réflexion en mettant dans dix ans le Grand Conseil devant le fait accompli. C'est bien le Parlement qui doit avoir le « leadership » de cette réflexion, le Conseil d'Etat s'en inspirant pour proposer un nouveau découpage du canton. Cette démarche doit aller du bas vers le haut et non du haut vers le bas. La proposition de maillage du canton en districts rencontrera inéluctablement des oppositions ; mais celles qui prendront ancrage à la base trouveront une légitimité indispensable. La nouvelle carte des districts de notre canton (qui devrait durer elle aussi au moins deux siècles !) ne doit pas être la simple résultante*

*inévitable et inexorable de la réorganisation administrative des services de l'Etat.*

*Dès lors, nous posons les questions suivantes au Conseil d'Etat :*

- 1. Quelles sont les intentions du Conseil d'Etat sur cet objet ? Comment entend-il mener la réflexion et l'action du nouveau découpage de notre canton sans confisquer le débat et en respectant la volonté du Constituant ?*
- 2. Il existe déjà dans différents districts et régions des réflexions sur ce sujet. Le Conseil d'Etat pourrait-il faire le point de la situation sur ces démarches ?*
- 3. Bien que les dispositions transitoires de la nouvelle Constitution (art. 179 nCst.) prévoient un délai de dix ans pour établir un nouveau découpage du canton de huit à douze districts, ne serait-il pas judicieux de s'attaquer dès maintenant à l'élaboration de la loi qui en fixe le nombre et le territoire ?*
- 4. Le Conseil d'Etat pourrait-il préparer au plus tard pour le 14 avril 2005 un projet de loi sur la réduction du nombre de districts et sur les limites de leur territoire, après consultation des milieux politiques communaux et cantonaux ?*

Le Grand Conseil a fixé au Conseil d'Etat un délai de réponse au 30 septembre 2003.

#### ***Réponse du Conseil d'Etat***

Les districts, selon l'article 158 al. 2 et 3 Cst-VD, sont les entités administratives et judiciaires où s'exercent en principe des tâches décentralisées de l'Etat dont ils assurent les services de proximité; ils constituent les arrondissements électoraux. En vertu de l'article 179 chiffre 5 Cst-VD, le Conseil d'Etat doit, dans les dix ans dès l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, proposer un nouveau découpage administratif du Canton en vue de la réduction du nombre de districts, en tenant compte des besoins de la population et des facilités de communication. Le nombre de districts sera de huit à douze.

Le Conseil d'Etat partage le souci du député Surer de proposer rapidement un découpage territorial qui ait un fort ancrage populaire. Il entend à cet effet mettre en œuvre une démarche participative et de concertation, en tenant compte aussi bien des données objectives (découpages existants, regroupements et collaborations intercommunales, trafic pendulaire, temps nécessaire et distance à parcourir pour rejoindre le chef-lieu d'un district, etc.), que des données subjectives (sentiment d'appartenance à une région, identité régionale, etc.).

Cette opération sera également l'occasion de préciser le rôle du district et l'influence du découpage sur la relation de la population avec l'administration.

La configuration des districts aura en effet une influence très directe sur les élections cantonales, puisqu'ils constitueront les arrondissements électoraux pour l'élection du Grand Conseil. Il est donc important que le découpage corresponde à des régions « vécues » et « identifiables » par les électeurs.

L'influence du découpage sur la relation entre la population et l'administration décentralisée doit toutefois être relativisée. On devrait en effet à terme pouvoir obtenir la plupart des prestations de l'Etat indépendamment de son lieu de domicile, comme c'est déjà le cas par exemple pour les mariages. Avec une telle approche, ce qui compte, c'est davantage la localisation des prestations à destination du public que le découpage lui-même. La réflexion sur le découpage territorial ne peut donc se faire sans que l'on s'interroge, en parallèle, sur le type d'organisation que l'on souhaite mettre en place pour les prestations décentralisées. Faut-il maintenir le cloisonnement actuel (un type de prestation – un office) ou tendre à regrouper un maximum de prestations à un même guichet (approche de type guichet universel) ? Les prestations doivent-elles être disponibles uniquement au chef-lieu de son district (approche de type administrative) ou peuvent-elles être obtenues dans tous les guichets du canton (approche de type client) ? La qualité du réseau informatique cantonal devrait permettre aussi bien l'une que l'autre approche.

Le Conseil d'Etat ne peut pour l'heure répondre à ces questions et ne pourra probablement pas le faire de manière définitive lorsqu'il proposera un découpage territorial au Grand Conseil. Il tient toutefois à préciser d'ores et déjà les ambitions et les limites de l'opération qu'il s'apprête à mener.

#### Réponses aux questions

1. *Quelles sont les intentions du Conseil d'Etat sur cet objet ? Comment entend-il mener la réflexion et l'action du nouveau découpage de notre canton sans confisquer le débat et en respectant la volonté du Constituant ?*

La volonté du constituant est très claire et figure dans les dispositions transitoires de la constitution (art. 179 ch. 5). Celles-ci donnent mission au Conseil d'Etat de proposer au Grand Conseil un nouveau découpage administratif du canton dans les dix ans dès l'entrée en vigueur de la constitution, en vue de la réduction du nombre de districts, en tenant compte des besoins de la population et des facilités de communication. Ces dispositions précisent encore que le nombre de districts sera de huit à douze.

Le Conseil d'Etat n'a pas encore arrêté définitivement la méthode de travail qui doit conduire à proposer au Grand Conseil un nouveau découpage territorial qui soit le reflet d'une volonté et d'une identification populaires. Il peut cependant d'ores et déjà affirmer qu'il mènera un important travail participatif et de concertation, afin d'associer les plus larges couches possibles de la population, des autorités et des milieux politiques et associatifs à cette réflexion. Un chef de projet sera prochainement engagé.

2. *Il existe déjà dans différents districts et régions des réflexions sur ce sujet. Le Conseil d'Etat pourrait-il faire le point de la situation sur ces démarches ?*

De multiples démarches émanant de personnes, d'autorités, d'instituts, etc. abordent la question du découpage territorial et, souvent, proposent des solutions. Ce sera l'un des travaux du chef de projet que de recenser ces réflexions et ces propositions, d'en faire la synthèse et de les évaluer.

3. *Bien que les dispositions transitoires de la nouvelle Constitution (art. 179 nCst.) prévoient un délai de dix ans pour établir un nouveau découpage du canton de huit à douze districts, ne serait-il pas judicieux de s'attaquer dès maintenant à l'élaboration de la loi qui en fixe le nombre et le territoire ?*

Le Conseil d'Etat souhaite tout mettre en œuvre pour que les élections cantonales de 2007 puissent être organisées sur la base du nouveau découpage territorial. Ce choix nécessite que le projet soit adopté par le Conseil d'Etat à fin 2005, pour être soumis au Grand Conseil à mi-2006. Il conviendra d'adapter simultanément la Loi sur l'exercice des droits politiques.

C'est pourquoi le travail devant mener à un nouveau découpage territorial va démarrer cet automne encore, avec la ferme volonté de pouvoir organiser les élections cantonales de 2007 sur la base des nouveaux districts. Il n'est pas impossible toutefois que cet objectif ne puisse être atteint, notamment en cas de référendum contre la décision du Grand Conseil.

4. *Le Conseil d'Etat pourrait-il préparer au plus tard pour le 14 avril 2005 un projet de loi sur la réduction du nombre de districts et sur les limites de leur territoire après consultation des milieux politiques communaux et cantonaux ?*

Le Conseil d'Etat ne peut s'engager pour le 14 avril 2005. Les démarches de concertation qui doivent accompagner ce projet prennent en effet du temps. Il convient, pour susciter une adhésion, de recenser les propositions existantes, d'en élaborer peut-être d'autres, sur la base de critères à définir,

de discuter l'ensemble de ces propositions aussi bien dans les régions qu'au niveau cantonal, éventuellement de négocier des solutions consensuelles, etc.

Le Conseil d'Etat entend toutefois adopter un projet à soumettre au Grand Conseil à fin 2005.

### **3.2 Interpellation Charles-Pascal Ghiringhelli concernant la réorganisation territoriale de l'école obligatoire.**

#### ***Rappel de l'interpellation***

En date du 18 septembre 2002, Monsieur le Député Charles-Pascal Ghiringhelli a développé l'interpellation suivante :

*Le Conseil d'Etat s'est engagé auprès du comité de la Constituante afin de tenir compte, dans l'élaboration de ses projets de lois ou décrets, des travaux de cette dernière afin que ceux-ci soient compatibles avec les modifications légales à venir. Cet engagement mettait un accent particulier, notamment sur l'organisation territoriale.*

*En effet, la Constituante, au moment où nous écrivons ces lignes, imagine que le nombre de districts sera fixé dans une fourchette allant de 8 à 12. Pour y parvenir, nous assisterons donc très vraisemblablement au « mariage » de quelques districts et, en complément, au « saut de puce » de communes « frontière » d'un district trop peuplé vers un district voisin moins peuplé.*

*La lettre circulaire du 14 décembre 2001 relative à la réorganisation territoriale de l'école obligatoire ne donne pas le sentiment, dans ce domaine, d'avoir la vue prospective nécessaire. En effet, les regroupements dans ces arrondissements scolaires ne tiennent pas compte de ces éléments territoriaux.*

*Imaginez, par exemple, le mariage du district de Rolle avec celui d'Aubonne, et le projet de réorganisation territoriale de l'école obligatoire est alors totalement décalé ! Imaginez le mariage du district de Cossonay avec celui d'Echallens, et le projet de réorganisation territoriale de l'école obligatoire est alors totalement décalé !*

*Aussi, il est demandé à ce que la nouvelle organisation offre la cohérence nécessaire compatible avec ce que met en place la Constituante.*

### ***Réponse du Conseil d'Etat***

#### Contexte général

Dans sa réponse à l'interpellation de M. le député Jean-Marie Surer, le Conseil d'Etat s'est longuement expliqué sur les enjeux généraux du futur nouveau découpage du canton en districts, sur la manière – participative – dont il entend traiter ce sujet délicat et sur l'échéance – ambitieuse – qu'il retient pour mener ces travaux à chef.

Dans la présente réponse, il s'attache plus spécifiquement aux aspects scolaires de la régionalisation.

Avant de reprendre séparément chaque question de l'interpellation, une description du processus de régionalisation paraît opportune.

Le découpage du canton en 5 régions scolaires, en vigueur au temps du SENEPS, n'était pas propice au travail d'équipe des directions, la plus grande région comportant 24 directions. Une collaboration efficace entre la Direction générale de l'enseignement obligatoire (DGEO) et les conférences régionales impliquait une restructuration en unités efficaces parce que plus petites.

Depuis leur création au 1<sup>er</sup> janvier 2002, les nouvelles régions se sont profilées au-delà de toute attente comme des lieux de gestion privilégiés où les directeurs collaborent au développement d'une école performante, adaptée aux besoins locaux. La taille des régions – entre 5 et 12 directions – offre des conditions propices à cette heureuse évolution.

Ainsi, la région est devenue l'unité de régulation dans l'attribution des ressources de l'enveloppe pédagogique et le lieu de la coordination de projets pédagogiques d'envergure (classes d'accueil partagées, chefs de files régionaux...). Les conférences régionales sont le siège d'un travail intense entre directions et constituent le relais idéal avec la DGEO.

Cette organisation a été entérinée par l'adoption par le Grand Conseil, en juillet 2003, du nouvel article 48 LS qui stipule :

*A des fins de gestion et de collaboration, les établissements sont groupés par région scolaire.*

*Le Conseil d'Etat définit le nombre et les limites des régions scolaires.*

*Dans chaque région scolaire, les directeurs d'établissement constituent une conférence régionale sous la présidence de l'un d'entre eux.*

*Un ou plusieurs établissements d'une même région scolaire peuvent former un groupement ou un arrondissement scolaire dont les limites sont arrêtées par le département sur proposition des communes intéressées.*

Reconnu dans sa pertinence, le nouveau découpage sert de base à d'autres projets d'envergure du service et des autres services et offices du DFJ (SESAF, SPJ, OCOSP, ...).

Contrairement à un découpage politique ou institutionnel, celui des régions créées à des fins de gestion coordonnée n'est pas figé. Il est possible de l'adapter, pour tenir compte d'éléments contribuant à l'amélioration des conditions de travail des établissements scolaires et à la qualité de l'enseignement. Il ne constitue pas un découpage administratif supplémentaire, mais l'amélioration d'une organisation existante.

#### Réponses aux questions de l'interpellation

- *La Constituante imagine que le nombre de districts sera fixé dans une fourchette allant de 8 à 12.*

Cette fourchette de 8 à 12 districts est effectivement fixée par l'article 179 chiffre 5 Cst-VD.

Le découpage scolaire construit avec l'ensemble des directions d'établissement comporte 10 régions. A l'exception de Lausanne où il coïncide avec le territoire communal, ce découpage respecte les arrondissements scolaires. Il constitue un référentiel idéal pour la collaboration entre directions d'établissements scolaires. Les interactions entre le service et les conférences régionales ont gagné en efficience depuis la création de ces nouvelles unités territoriales.

- *Pour parvenir à ce découpage nous assisterons donc très vraisemblablement au mariage de quelques districts et à des sauts de puces de communes frontières*

Le Conseil d'Etat estime prématuré de risquer des pronostics sur la manière dont seront construits les nouveaux districts. Cela dit, la régionalisation opérée avec les directions d'établissement s'est faite en restructurant des unités territoriales jusque là d'inégale importance. Si certaines régions regroupaient moins de 10 établissements, d'autres en regroupaient 24. Dans ces conditions, le travail d'équipe, entre directions, n'était pas garanti. Il était urgent de trouver une solution pragmatique pour rétablir un dialogue constructif entre les conférences régionales et le service départemental. La crise ayant conduit à la restructuration de l'ancien SENEPS avait en partie

comme origine des problèmes de communication entre ces échelons. La nouvelle régionalisation résultant d'un travail participatif entre directions d'école et DGEO est ainsi garante d'une meilleure communication. Si certains regroupements devaient ultérieurement s'avérer infructueux, il a été annoncé que les changements nécessaires pour harmoniser la situation seraient opérés.

- *La réorganisation territoriale de l'école obligatoire ne donne pas le sentiment d'avoir la vue prospective nécessaire.*

Le nouveau découpage du canton ne sera pas prêt avant l'été 2006. Le DFJ a laissé avancer la régionalisation scolaire pour se trouver sur un terrain favorable aux diverses réformes à entreprendre. Le dynamisme et les résultats probants obtenus en une année dans ce domaine démontrent la pertinence de la nouvelle organisation territoriale.

- *Il est demandé que la nouvelle organisation offre la cohérence nécessaire compatible avec ce que met en place la Constituante.*

Le Conseil d'Etat relève que l'organisation en 10 régions, à des fins de gestion et de collaboration entre les établissements, ne concerne par le public, les prestations scolaires étant délivrées par les établissements. Cela dit, l'organisation scolaire pourra, le cas échéant, être modifiée sans problème pour tenir compte du nouveau découpage des districts. La force des régions DGEO est d'être fondée sur une logique pragmatique et efficace. Les entités régionales constituent des ensembles cohérents où le travail en équipe n'est pas un vain mot. Si le nouveau découpage territorial devait fédérer les découpages administratifs existants dans le canton, l'école ne pourrait alors que rejoindre ce dernier avec enthousiasme. L'état de nécessité devant lequel se trouvait le service ne permettait toutefois pas de remettre à plus tard ce grand dossier. Cette nouvelle base de la gestion de l'école obligatoire, permet de développer des projets et de réaliser là où cela est possible des économies d'échelle.

### **3.3 Interpellation Nicolas Roland concernant la modification des arrondissements des poursuites et faillites de la Côte**

#### ***Rappel de l'interpellation***

En date du 3 juin 2003, Monsieur le député Nicolas Roland a développé l'interpellation suivante :

*Le Conseil d'Etat décide le 30 avril 2003 d'autoriser le Tribunal Cantonal à supprimer l'Office des poursuites de Rolle-Aubonne pour l'intégrer dans les Offices de Nyon et Morges.*

*Nous avons là un véritable cas d'école, d'une décision prise par le Conseil d'Etat sans aucune consultation préalable, sans aucune préparation ; d'une décision hâtive, précipitée et inutile. Pour un office aussi sensible du point de vue humain, la simplification de cette carte des offices ne nous paraît plus répondre à la notion de proximité.*

*De plus, l'étude « Profil » visant à regrouper l'Office Rolle-Aubonne à Nyon n'est pas respectée d'où un gaspillage des deniers publics pour une étude devenue inutile.*

*Dès lors, j'ai l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :*

- 1. Pourquoi un tel empressement dans la prise de décision de suppression de cet office ?*
- 2. Quelles synergies concrètes et quelles économies dûment chiffrées le Conseil d'Etat attend-il de cette restructuration ?*
- 3. Qu'en est-il du contrat du bail qui lie le Conseil d'Etat à la Commune de Rolle jusqu'à fin 2006 pour la location des locaux ?*
- 4. Le Conseil d'Etat estime-t-il que la notion de proximité est toujours garantie ?*
- 5. N'aurait-il pas été plus opportun de créer le groupe de travail prévu par le Conseil d'Etat, chargé de la concrétisation des changements de l'Office des poursuites et faillites, avant de prendre une telle décision ?*
- 6. Ne serait-il pas judicieux de cesser de faire de petites réformes administratives qui vont dans tous les sens et qui manquent totalement de cohérence ?*
- 7. Ne serait-il pas nécessaire d'attendre dorénavant le découpage fondamental des districts avant de prendre une telle décision ?*

*Le Grand Conseil a fixé au Conseil d'Etat un délai de réponse au 30 septembre 2003.*

## ***Réponse du Conseil d'Etat***

### Généralités

- a) Dans le cadre de la réforme de l'organisation judiciaire, le Tribunal cantonal a proposé de réorganiser les offices des poursuites et faillites. Ce projet, dénommé ProFil, a été transmis au chef du Département des institutions et des relations extérieures, en été 2002, sous forme d'un avant-projet d'exposé des motifs et projet de lois. A ce jour, cet avant-projet est resté en suspens car le Conseil d'Etat a souhaité qu'une étude d'opportunité sur le rattachement des OPF, notamment, soit réalisée.

ProFil a pour objectif de fournir un service de proximité et des prestations de qualité en conformité avec les prescriptions légales, en tenant compte des moyens mis à disposition de l'ordre judiciaire. Pour atteindre ces objectifs, le projet propose

- de recentrer l'activité des techniciens de terrain sur leur métier de base : le traitement des poursuites et faillites;
- de créer une direction cantonale qui offre aux offices des poursuites et faillites du canton notamment le support nécessaire en matière de gestion du personnel, la formation, les méthodes de travail et la planification des activités;
- d'opérer des regroupements d'offices afin de concentrer les ressources, ce faisant de contribuer à l'effort général d'économie, d'introduire des pratiques de gestion standardisées au sein d'offices de taille comparable et de disposer au sein d'un même office de compétences accrues.

Le regroupement d'offices constitue, par ailleurs, une politique pratiquée depuis plusieurs années. Le souci d'améliorer l'efficacité des offices des poursuites et faillites en créant de plus grandes structures date de plus de 25 ans. A ce jour, sur proposition du Tribunal cantonal, le Conseil d'Etat a décidé les réunions des offices suivants

- OPF des arrondissements d'Aigle et Bex avec siège à Aigle;
- OPF des districts de Moudon et Oron avec siège à Moudon;
- OPF des districts de Rolle et Aubonne avec siège à Rolle;
- OPF des districts de Payerne et Avenches avec siège à Payerne;
- OPF des districts d'Orbe et Yverdon-les-Bains avec siège à Yverdon-les-Bains.

- b) Le Conseil d'Etat est compétent, sur préavis du Tribunal cantonal, pour réunir plusieurs districts en un seul arrondissement (art. 1<sup>er</sup> al. 2 LVLP) et

pour fixer le siège de l'office (art. 3 al. 2 LVLP). Par décision du 30 avril 2003, le Conseil d'Etat a autorisé le Tribunal cantonal à réunir en deux arrondissements de poursuites et faillites les districts de Rolle et de Nyon, d'une part, avec siège de l'office à Nyon, ainsi que les districts d'Aubonne et de Morges, d'autre part, avec siège de l'office à Morges.

Les collaborateurs des offices concernés en avaient été informés préalablement et le personnel de l'OPF de Rolle-Aubonne s'est entretenu à ce sujet avec une délégation du Tribunal cantonal. Les collaborateurs de l'ancien office de Rolle-Aubonne ont été transférés à l'office de Nyon-Rolle; leurs vœux ont été pris en considération dans toute la mesure du possible.

Le 9 avril 2003, une délégation du Tribunal cantonal et le chef du Service de justice, de l'intérieur et des cultes avaient rencontré les préfets d'Aubonne et de Rolle pour leur expliquer les raisons de la suppression de l'OPF de Rolle-Aubonne.

- c) En plus d'être dans l'axe du projet ProFil, la suppression de l'office de Rolle-Aubonne et la rocade subséquente de collaborateurs ont permis, d'une part, de résoudre les difficultés de longue date de l'OPF de Nyon sur les plans relationnel et organisationnel, d'autre part, de lui redonner une direction qualifiée, le substitut puis le préposé de cet office ayant démissionné entre l'automne 2002 et le printemps 2003.

Ainsi, depuis le 1<sup>er</sup> juin 2003, Monsieur Pierre-Alain Chapuisat, précédemment préposé aux poursuites et faillites de l'arrondissement de Cossonay, est le préposé en charge à Nyon; Monsieur Pascal Rime, précédemment préposé aux poursuites et faillites de l'arrondissement de Rolle-Aubonne, l'a remplacé à Cossonay et Monsieur Jean-François Quiblier, précédemment substitut du préposé de l'arrondissement de Rolle-Aubonne, a été transféré à Nyon avec la même fonction.

Une telle rocade a permis de repourvoir convenablement les postes de substitut et de préposé à l'OPF de Nyon-Rolle. Il faut relever qu'actuellement, la relève des préposés et substituts qualifiés et formés fait défaut.

- d) S'agissant des divers problèmes de l'ancien OPF de Nyon, il convient de mentionner qu'en mai 2002 le Tribunal cantonal avait ouvert une enquête portant sur le fonctionnement de l'office et son climat de travail. L'enquête avait également porté sur l'organisation de l'office, vu le retard considérable de celui-ci dans l'exécution de certaines tâches et la nécessité récurrente de faire appel à des collaborateurs d'autres offices.

### Réponses aux questions

*1. Pourquoi un tel empressement dans la prise de décision de suppression de cet office ?*

Les explications précitées démontrent que la décision de supprimer l'office de Rolle-Aubonne n'a pas été prise dans la précipitation. Elle se place avec cohérence dans l'axe du projet ProFil, dont les objectifs ont été décrits sous "Généralités". De plus, elle permet de résoudre les problèmes de gestion de l'ancien OPF de Nyon et de repourvoir efficacement la direction du nouvel office de Nyon-Rolle.

Il convient de relever ici que le projet ProFil tel qu'il est actuellement formulé ne contient pas de référence à un futur découpage territorial. Des documents de travail internes ont, pour vérifier certaines hypothèses, envisagé à titre d'exemples diverses possibilités de découpage. Aucun choix définitif n'a été arrêté, qui aurait été battu en brèche par la décision en cause.

*2. Quelles synergies concrètes et quelles économies dûment chiffrées le Conseil d'Etat attend-il de cette restructuration ?*

Les synergies et les économies, à moyen et long termes, proviendront de la concentration des ressources due au regroupement d'offices, de l'introduction simultanée de pratiques de gestion standardisées et de disposer au sein d'un même office de compétences accrues, conformément aux buts du projet ProFil.

De plus, ce regroupement générera aussi des économies immédiates de fr. 43'000 pour le budget 2003 et de fr. 118'000 pour le budget ordinaire des années suivantes. Elles sont dues à la suppression du loyer de l'OPF de Rolle-Aubonne à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2003 (voir aussi réponse à la question 3) ainsi qu'aux différences sur les traitements des préposé et substitut de l'ancien OPF de Nyon.

*3. Qu'en est-il du contrat du bail qui lie le Conseil d'Etat à la Commune de Rolle jusqu'à fin 2006 pour la location des locaux ?*

Le bail à loyer de l'ancien OPF de Rolle-Aubonne sera effectivement résilié avant son échéance, initialement prévue pour le 30 juin 2006.

Toutefois, cette résiliation aura lieu sans préjudice pour la commune de Rolle. A partir du 1<sup>er</sup> octobre 2003, l'antenne locale de l'Organisme médico-social vaudois (OMSV) reprendra ces locaux avec les installations informatiques et téléphoniques existantes, ce qui constitue un avantage sensible. La commune de Rolle, étant en pénurie de salles de classe, reprendra, elle, les locaux que l'OMSV occupe actuellement au château de Rolle, pour y créer des salles supplémentaires.

4. *Le Conseil d'Etat estime-t-il que la notion de proximité est toujours garantie ?*

La proximité du service public reste garantie, en l'espèce; elle est même améliorée pour les habitants de certaines communes du district d'Aubonne. En outre, le regroupement assurera aux usagers une plus-value qualitative au niveau des prestations, car les plus grands effectifs des OPF à Nyon et à Morges devraient être en mesure de traiter les affaires avec une célérité accrue.

5. *N'aurait-il pas été plus opportun de créer le groupe de travail prévu par le Conseil d'Etat, chargé de la concrétisation des changements de l'Office des poursuites et faillites, avant de prendre une telle décision ?*

Cette mesure vise, certes, à régler une situation ponctuelle et particulière. En revanche, les réflexions qui ont guidé cette décision sont cohérentes avec les objectifs visés par le projet ProFil (voir point A sous Généralités).

Il s'agit aussi de préciser que si le projet ProFil vise le long terme, la gestion et la conduite des offices dans le court terme reste une préoccupation constante, à savoir leur bon fonctionnement interne et un service public répondant aux attentes des citoyens.

Enfin, le Conseil d'Etat a toujours préconisé que les réflexions et les décisions liées aux changements organisationnels devaient se poursuivre sous un angle pragmatique, en tenant compte des projets en cours, dans le cas précis le projet ProFil.

6. *Ne serait-il pas judicieux de cesser de faire de petites réformes administratives qui vont dans tous les sens et qui manquent totalement de cohérence ?*

Compte tenu des explications données, la modification décidée n'est pas une "petite réforme administrative qui va dans tous les sens et manque totalement de cohérence". Au contraire, cette décision ponctuelle s'inscrit dans une réflexion plus large.

7. *Ne serait-il pas nécessaire d'attendre dorénavant le découpage fondamental des districts avant de prendre une telle décision ?*

Le projet ProFil propose, sur le principe, de regrouper les offices selon un découpage territorial cohérent avec celui des offices judiciaires, principalement les tribunaux d'arrondissement, autorité inférieure de surveillance des OPF. La décision du Conseil d'Etat du 30 avril 2003 ne préjuge en rien des décisions relatives au nouveau découpage administratif du canton, notamment le remodelage et le nombre des districts, qui sera réalisé conformément à la nouvelle Constitution.

Il s'agit de préciser que tous les projets d'envergure menés ces dernières années par le Tribunal cantonal ont visé, d'une part, à améliorer le fonctionnement de ses offices et, d'autre part, à mettre en place des structures qui pourront s'adapter à des décisions contraignantes plus générales comme l'est le futur découpage territorial du Canton.

Les regroupements envisagés, mais non encore décidés, par le projet ProFil vise des objectifs d'amélioration du fonctionnement et du service public. Par conséquent, ces objectifs peuvent totalement s'adapter au futur découpage territorial du Canton sans les remettre en cause.

### **3.4 Interpellation Linette Vullioud et consorts - quelle décision pour la préfecture de Cossonay ?**

#### ***Rappel de l'interpellation***

*9 avril 2003 — 9 juin 2003 — deux mois, pas un seul accusé de réception... le courrier est-il parvenu jusqu'à Lausanne que dire, que penser... la réflexion du Conseil d'Etat est-elle en cours un le « couperet » va-t-il tomber, « sans tambour, ni trompette », un de ces jours prochains, au mépris des engagements sur le plan de législature notamment ?*

*Le préfet du district de Cossonay a remis sa lettre de congé au Conseil d'Etat, ceci suite à son départ à la retraite fixé à fin octobre. Ce courrier a été adressé au Conseil d'Etat le 9 avril 2003.*

*IL est évident que non seulement M. le préfet mais les fonctionnaires travaillant à la Préfecture doivent être informés quant à l'avenir de la préfecture.*

*A ce jour, aucune nouvelle, rien, pas un accusé de réception. A ce propos, je pose les questions suivantes au Conseil d'Etat :*

- 1) le Conseil d'Etat est-il en possession de ce courrier ?*
- 2) la préfecture de Cossonay sera-t-elle repourvue en octobre ?*
- 3) si la réponse devait être négative, quelles sont les autres solutions envisagée ?*
- 4) le Conseil d'Etat entend-il créer un groupe de travail chargé des négociations « nouveau découpage » dans la région ?*

*J'attends du Conseil d'Etat une réponse claire et précise allant dans le sens des déclarations figurant dans le plan de législature :*

*« proximité et partenariat*

» *transparence*

» *information complète et claire sur tous les projets du Conseil d'Etat et sur ses décisions, même dans les situations où cela peut être désagréable.*»

La situation permet de croire qu'un SCENARIO EST EN COURS, je remercie donc le Conseil d'Etat pour sa réponse qui pourrait être donnée en plénum.

L'interpellation a été développée au Grand Conseil le 26 août 2003.

#### ***Réponse du Conseil d'Etat***

En préambule, le Conseil d'Etat doit dire qu'il n'a jamais été question de supprimer la Préfecture de Cossonay. Une telle action contreviendrait d'ailleurs à la loi. On rappelle en effet que l'article 2, alinéa 2 de la loi sur les préfets prévoit spécifiquement que « les bureaux de la préfecture sont situés au chef-lieu du district ».

Toutefois, dans le cadre de la mutation des différents offices de l'Etat – initiée depuis plusieurs années et qui va aller en s'accroissant avec l'application de la nouvelle Constitution –, le Conseil d'Etat comprend que des inquiétudes se soient faites jour, notamment au sein du personnel de la Préfecture de Cossonay.

A cet égard, si un certain délai s'est écoulé entre la réception de la démission pour cause de retraite de M. le Préfet Robert Chanson et les décisions du Conseil d'Etat, c'est que le règlement de cette succession posait des questions pratiques délicates :

1. en premier lieu, il faut rappeler que le nouveau découpage des districts ramènera ceux-ci de 19 à un nombre situé entre 8 et 12 ;
2. a cela s'ajoute que le nombre de départs à la retraite parmi les préfets devrait s'élever à 8 au cours des 3 prochaines années.

Compte tenu de ces éléments, il s'agissait pour le Conseil d'Etat d'arrêter une politique d'engagement des préfets qui réponde aux exigences principales suivantes :

- respect de la loi sur les préfets, qui prévoit notamment que le Conseil d'Etat nomme un préfet par district (art. 2, al. 1 de la Loi sur les préfets) ;
- mise en place d'une politique de gestion des ressources humaines qui ne conduise pas le Conseil d'Etat à engager des préfets pour se trouver ensuite dans l'obligation soit de les rétrograder dans la hiérarchie, soit de les licencier.

C'est notamment sur la base de ces considérations qu'il a été décidé de procéder à la nomination d'un préfet adjoint, ainsi qu'il est prévu à l'article 3 de la Loi sur les préfets. Ce magistrat agira de manière autonome, comme le précise l'article 3 al. 3 de la loi sur les préfets.

Cette décision prise, le poste a été mis au concours le 18 juillet 2003. Sept candidatures ont été déposées dans le délai prévu. Elles sont actuellement à l'étude.

Sur la base des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat répond aux questions particulières de l'interpellatrice de la manière suivante :

1. Le Conseil d'Etat est-il en possession de ce courrier ?

Oui, la lettre de démission de Monsieur le Préfet Chanson a donné lieu à un accusé de réception du Conseil d'Etat, qui a été adressé à M. Chanson, le 27 juin 2003.

2. La préfecture de Cossonay sera-t-elle repourvue en octobre ?

La démission de M. le Préfet Chanson doit prendre effet au 31 octobre 2003. Tout est entrepris pour que la succession soit assurée au 1<sup>er</sup> novembre 2003. La chose dépendra évidemment des disponibilités du ou de la candidate qui aura été retenu.

3. Si la réponse devait être négative, quelles sont les solutions envisagées ?

Dans l'hypothèse où le nouveau préfet ne pourrait entrer en fonction au 1<sup>er</sup> novembre 2003, le Conseil d'Etat aura le choix entre deux options :

- soit demander à M. Chanson de continuer à fonctionner en tant que préfet, pour une courte période ;
- soit demander à un préfet d'un district voisin de suppléer la vacance pour une courte période.

4. Le Conseil d'Etat entend-il créer un groupe de travail chargé des négociations « nouveau découpage » dans la région ?

Dans la réponse à l'interpellation de M. le député Surer, le Conseil d'Etat a expliqué qu'il entend effectivement mettre en œuvre une démarche participative et de concertation, mais qu'il n'a pas encore arrêté définitivement la méthode de travail qui doit le conduire à proposer au Grand Conseil un nouveau découpage territorial qui soit le reflet d'une volonté et d'une identification populaires. Il rappelle néanmoins qu'il mènera un important travail participatif et de concertation, afin d'associer les plus larges couches possibles de la population, des autorités et des milieux politiques et associatifs à cette réflexion.

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil

- I. de prendre acte du rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la planification des travaux législatifs de mise en œuvre de la Constitution du 14 avril 2003
- II. de prendre acte des réponses aux interpellations
  - Jean-Marie Surer – Nouveau découpage du canton en huit à douze districts : évitons de mettre la charrue avant les bœufs
  - Charles-Pascal Ghiringhelli concernant la réorganisation territoriale de l'école obligatoire
  - Nicolas Roland et consorts - Modifications des arrondissements des poursuites et faillites de la Côte
  - Linette Vullioud et consorts – quelle décision pour la préfecture de Cossonay ?

Le président :

.....

Le chancelier :

.....