



JUIN 2005

257  
(R. 8/05)

**RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL**  
**sur l'état des travaux de mise en œuvre de la nouvelle Constitution**  
(2<sup>ème</sup> rapport annuel d'activité)

**INTRODUCTION**

La nouvelle Constitution cantonale (RSV 101.01) a été adoptée par le corps électoral le 22 septembre 2002. Elle est entrée en vigueur le 14 avril 2003. La garantie fédérale lui a été accordée le 24 septembre 2003.

Pour sa mise en œuvre, de nombreuses révisions législatives doivent être adoptées par le parlement jusqu'à la mi-avril 2008 (délai général de cinq ans, art. 177 al. 1 Cst-VD), dans quelques cas plus tôt (mi-avril 2005 pour le renouvellement des autorités et les communes, art. 178 et 179 ch. 3).

Le décret du 2 juillet 2003 sur la mise en œuvre de la nouvelle Constitution (RSV 101.051), à son article 4 al. 1, charge le Conseil d'Etat de remettre au Grand Conseil, chaque année au printemps, un rapport d'activité portant sur l'état des travaux de mise en œuvre.

Le présent document est le deuxième rapport annuel d'activité, après le rapport 187 R. 5/04 dont le Grand Conseil a pris acte le 29 juin 2004. Il :

- rappelle l'organisation de la démarche et rend compte de ses travaux,
- rend compte de l'avancement des travaux législatifs,
- adapte la planification pour quelques objets,
- présente d'autres actions ayant contribué de manière significative à la mise en œuvre de la nouvelle Constitution au cours de l'année écoulée, et
- dresse un bilan intermédiaire de la démarche.

## **1. ORGANISATION ET TRAVAUX EFFECTUÉS**

### **1.1 Organisation de la démarche (rappel)**

Le Conseil d'Etat a mis en place l'organisation de projet suivante :

- une Cellule d'appui à la mise en œuvre de la nouvelle Constitution, dirigée par le délégué du Conseil d'Etat ;
- un comité de pilotage (CSG complété par les chefs du SAGEFI et du SJIC) ;
- le chef du Département des institutions et des relations extérieures ;
- la délégation du Conseil d'Etat à la nouvelle Constitution et au découpage territorial, présidée par le chef du DIRE et composée en outre, depuis février 2004, des chefs du DINF, du DFIN et du DSAS ; depuis le début 2005, le chef du DSE y remplace celui du DSAS ;
- une équipe de projet réunissant un représentant de chaque département.

La Cellule Constitution a pour missions la coordination, l'animation, la conduite, la communication et la maîtrise générale de la réforme : proposition et gestion du programme et du calendrier, et de leurs adaptations, documentation des risques, proposition et coordination de la communication, appui aux départements pour la planification de leurs projets, vérification de la constitutionnalité des projets de loi et, en matière financière, préavis sur les demandes de ressources puis financement par imputation interne.

L'élaboration des projets de loi est de la responsabilité des départements.

### **1.1 Activités de la structure opérationnelle**

Pendant l'année écoulée (d'avril 2004 à mars 2005), les principales activités de la Cellule Constitution ont été les suivantes :

#### *Coordination et suivi des travaux*

Suivi de l'avancement, vérification de la conformité des projets de loi à la Constitution, appui aux départements pour la planification de leurs projets, coordination avec les autres projets législatifs, mise en évidence des conséquences diverses, gestion des risques, proposition d'adaptation des décisions antérieures. Coordination, avec le Bureau et le chancelier, du programme législatif du Conseil d'Etat et du programme des sessions.

Préparation des adaptations du calendrier législatif

Intégration des aléas des projets ponctuels, des délais fixés par la Constitution, des impératifs de cohérence (matérielle et chronologique) et de la capacité de réalisation (administration, Conseil d'Etat, Grand Conseil) ; documentation et préparation des adaptations de la planification.

Rendu compte

Mise à jour mensuelle du tableau de synthèse des thèmes constitutionnels et du calendrier effectif ; gestion des fiches hebdomadaires de suivi, du tableau des actions de communication et de celui des interventions parlementaires en relation avec la Constitution ; information périodique de la délégation et du Conseil d'Etat ; élaboration d'une fiche en vue du bilan que le Conseil d'Etat présentera en 2008 (art. 4 al. 2 du décret du 2 juillet 2003).

Coordination et suivi budgétaires et financiers

Gestion des réallocations (le coût des renforts est porté au budget des services et la Cellule Constitution les re-finance trimestriellement par imputation interne, l'UB 3010 enregistrant tous les coûts de la mise en œuvre législative).

Communication

A l'interne et à l'externe (presse, partis politiques, administration, préfets, autorités communales) et comme action de mise en œuvre de valeurs et principes. Administration du site internet [www.dire.vd.ch/constitution](http://www.dire.vd.ch/constitution).

Vérification de la conformité à la Constitution

Avis sur la portée de la nouvelle Constitution dans le cadre de tous les projets de lois et de réponses à des interventions parlementaires. En collaboration avec le SJIC, avis ponctuels sur l'application de dispositions constitutionnelles.

Appui à certains chantiers départementaux

Participation (notamment au sein de groupes de travail ou de comités de pilotage) à des projets dans lesquels la compréhension de la Constitution et la cohérence avec d'autres lois ou projets de lois sont particulièrement importantes (communes, préfets, Conseil d'Etat, droits politiques, découpage territorial).

Rédaction

Le présent Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'état des travaux de mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale. Contribution à la rédaction de projets législatifs en cours et de réponses à des interventions parlementaires.

## **2. ETAT DES TRAVAUX LÉGISLATIFS DE MISE EN ŒUVRE DE LA CONSTITUTION DU 14 AVRIL 2003 ET ADAPTATION DE LA PLANIFICATION**

### **Introduction**

Ce chapitre décrit l'avancement de la mise en œuvre de la Constitution au regard des deux rapports précédents (140 R. 40/03 et 187 R. 5/04) et fait état des nouvelles adaptations de la planification décidées par le Conseil d'Etat. On renvoie aussi le lecteur aux tableaux récapitulatifs annexés à ce rapport.

On verra que l'année écoulée a vu l'élaboration et l'adoption d'une partie très significative du programme législatif. D'une manière générale, les travaux se sont déroulés comme prévu. Dans certains cas néanmoins, comme l'an passé, des raisons politiques et techniques ont conduit le Conseil d'Etat à s'écarter quelque peu du programme et de la planification. Les impératifs du financement des projets posés par l'article 163 al. 2 Cst-VD ont joué à cet égard un rôle significatif.

On évoquera enfin les difficultés rencontrées dans l'application de l'article 165 Cst-VD relatif aux mesures d'assainissement financier.

### **2.1 Programme et calendrier arrêtés par le Conseil d'Etat le 25 septembre 2003 (rapport 140 R. 28/03)**

Ce rapport présentait le programme des travaux législatifs de mise en œuvre (plus de cinquante) et leur planification (calendrier), établie dans le respect de trois *contraintes* (respect des délais constitutionnels, souci de la cohérence interne et faisabilité pratique) et construite sur des *options*, principalement l'aboutissement des projets durant la législature, le traitement prioritaire du droit financier et de la Cour des comptes, l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2007 des lois organisant les institutions (Grand Conseil, Conseil d'Etat, Tribunal cantonal), l'entrée en fonction de la Cour constitutionnelle le 1<sup>er</sup> janvier 2005 et l'adoption du nouveau découpage territorial en 8 à 12 districts dans les trois ans.

Un tableau récapitulatif indiquait le mois au cours duquel le parlement serait appelé à traiter chaque objet, le thème général auquel se rapportait le projet et son intitulé (parfois provisoire), avec un bref commentaire sur les critères retenus pour la mise à l'agenda ou sur des aspects de fond éclairant ce choix.

## **2.2 Adaptations du programme et du calendrier au printemps 2004 (rapport 187 R. 5/04)**

Le premier rapport annuel d'activité, au printemps 2004, a apporté un certain nombre d'adaptations à ce programme et à cette planification, pour des raisons techniques et politiques. Les principaux objectifs ont été maintenus.

## **2.3 Les projets adoptés par le Grand Conseil jusqu'à fin mars 2004 (rappel)**

1. Le projet de révision partielle de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) portant sur les droits politiques des personnes étrangères sur le plan communal et quelques adaptations ponctuelles a été adopté le 2 juillet 2003. Les dispositions concernant les droits politiques communaux des étrangers sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004, le premier membre étranger d'un conseil général a été assermenté le 19 janvier 2004, le premier conseiller communal l'a été le même jour et un étranger a été élu comme municipal pour la première fois le 8 février. A cette même date, les étrangers ont pris part à des scrutins dans 22 communes. Deux initiatives populaires visant à supprimer les droits politiques des étrangers dans la Constitution n'ont pas abouti, en décembre 2003 et juillet 2004, par manque de signatures. Une troisième initiative a été déposée le 29 novembre 2004 (délai au 30 mars 2005 pour la récolte des signatures).
2. Une nouvelle loi concernant l'élection des membres vaudois du Conseil des Etats, remplaçant celle du 26 août 1931, a été adoptée le 2 juillet 2003 ; elle concrétise l'incompatibilité désormais fixée dans la Constitution (art. 90 al. 2 Cst-VD) entre la qualité de membre du Conseil d'Etat et celle de député aux Chambres fédérales. C'est sur cette nouvelle base légale que s'est déroulée l'élection de l'automne 2003.
3. La nouvelle loi sur le règlement des conflits collectifs, qui notamment adapte la législation à l'article 23 Cst-VD (garantie de la liberté syndicale), a été proposée au Grand Conseil pour sa session de septembre 2003 et adoptée par lui le 28 octobre 2003.
4. En relation avec la mise en œuvre des mandats constitutionnels en matière de protection sociale (art. 33 et 60 Cst-VD, avec notamment le caractère en principe non-remboursable de l'aide sociale) et d'intégration des personnes handicapées (art. 61 Cst-VD), le Grand Conseil a voté un « paquet social » comprenant quatre lois nouvelles et la révision d'une cinquième. Le traitement de ces projets a été le suivant :

- Loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF) : adoption le 24 novembre 2003.
  - Loi modifiant la loi du 25 septembre 1996 sur l'emploi et l'aide aux chômeurs (LEAC) : adoption le 24 novembre 2003.
  - Loi sur l'action sociale vaudoise (LASV) : adoption le 2 décembre 2003.
  - Loi sur le recouvrement et les avances sur pensions alimentaires (LRAPA) : adoption le 10 février 2004.
  - Loi sur les mesures d'aide et d'intégration pour personnes handicapées (LAIH) : adoption le 10 février 2004.
5. L'adaptation de la loi sur le personnel de l'Etat de Vaud pour permettre à un collaborateur de l'Etat d'être assesseur au Tribunal de prud'hommes de l'ACV (art. 90 al. 3 Cst-VD) a été votée par le Grand Conseil le 23 mars 2004.

#### **2.4 Les projets adoptés par le Grand Conseil entre avril 2004 et fin mars 2005**

6. Une première étape de la révision de la loi sur le Grand Conseil, portant sur l'organisation des services du parlement (art. 98 Cst-VD), a été votée par le parlement le 25 mai 2004. La révision est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2004.
7. Une première révision, partielle, de la loi sur les préfets pour l'adapter à la LPers a été adoptée le 15 septembre 2004. Elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005.
8. Des adaptations ponctuelles de la législation (loi sur la santé publique, code de procédure pénale et autres) aux garanties en matière de détention prévues par les articles 27-30 et 42 Cst-VD ont été votées par le parlement le 21 septembre 2004.
9. Ce même 21 septembre 2004, le Grand Conseil a adopté un projet législatif concernant les incompatibilités (adaptations ponctuelles de la législation fondées sur l'article 90 Cst-VD). Il a simultanément (plus précisément le 15 septembre 2004) pris en considération une motion Olivier Feller et consorts demandant des dispositions légales d'application de l'art. 90 al. 4 Cst-VD (incompatibilité entre un poste de « cadre supérieur de l'administration » et un mandat de député).
10. Une nouvelle loi sur le droit de cité vaudois concrétisant l'art. 69 Cst-VD (l'Etat et les communes facilitent la naturalisation des étrangers ; la procédure est rapide et gratuite ; la loi règle la durée de résidence exigée et

la procédure, et prévoit une instance de recours) a été adoptée le 28 septembre 2004.

11. Le 5 octobre 2004, le Grand Conseil a adopté la loi sur la juridiction constitutionnelle et une révision partielle de la LEDP, mettant en œuvre les articles 80 et 136 Cst-VD. L'entrée en vigueur de la loi (et donc l'entrée en fonction de la Cour constitutionnelle) a eu lieu le 1<sup>er</sup> janvier 2005.
12. Ce même 5 octobre 2004, le Grand Conseil a voté deux décrets réglant de manière transitoire la péréquation financière entre les communes, dans l'attente de la loi sur la péréquation dont il devrait pouvoir délibérer au mois de mai 2005 (voir plus bas l'objet No 25). Une commune a déposé un recours de droit public au Tribunal fédéral contre ces deux décrets ; la cause n'a pas encore été jugée.
13. La procédure de ratification des décisions prises en vertu de la clause générale de police (art. 125 Cst-VD) a été introduite dans la loi sur la protection de la population que le parlement a votée le 23 novembre 2004. Elle sera ensuite intégrée dans la révision de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat, prévue pour la session parlementaire de mai 2006.
14. Le 7 décembre 2004, le Grand Conseil a adopté une loi sur les établissements médico-sociaux reconnus d'intérêt public, qui s'inscrit dans le périmètre élargi de la mise en œuvre de la Constitution. Le corps électoral, saisi d'un référendum, doit se prononcer le 17 avril 2005.
15. Le soutien que la nouvelle Constitution apporte aux fusions de communes (art. 151 ss. et 179 ch. 4 Cst-VD) a été concrétisé dans la loi sur les fusions de communes, votée le 7 décembre 2004, et dans le décret sur l'incitation financière aux fusions de communes, que le Grand Conseil a adopté le 25 janvier 2005. La loi est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2005. L'entrée en vigueur du décret est prévue pour le 1<sup>er</sup> juillet 2006, voire le 1<sup>er</sup> janvier 2007.
16. Dans le cadre du périmètre élargi de la mise en œuvre, le Grand Conseil s'est vu soumettre, le 11 août 2004, un projet de loi sur les subventions dont l'objectif est d'optimiser le régime des subventions et par là contribuer à l'efficacité des dépenses publiques (art. 161 et 163 al. 1 Cst-VD). Ce projet appartient au « paquet financier » comprenant en outre les projets de lois sur les finances et sur les participations de l'Etat et des communes. La loi a été adoptée par le Grand Conseil le 22 février 2005.

## 2.5 Les projets en cours de traitement au Grand Conseil à fin mars 2005

17. Un avant-projet de loi sur les finances a été adopté par le Conseil d'Etat le 7 juillet 2004. Il est examiné par une commission parlementaire.
18. Le Conseil d'Etat a remis au Grand Conseil, le 15 septembre 2004, un projet de loi sur les participations de l'Etat et des communes, qui concrétise l'article 162 al. 1 Cst-VD (modalités de contrôle). Ce projet est accompagné d'un projet de décret visant à la révision de l'article 108 Cst-VD, de façon à ce que le législateur puisse, dans certains cas, autoriser le Conseil d'Etat à décider lui-même de la participation de l'Etat à des personnes morales.
19. Le 10 novembre 2004, le Conseil d'Etat a adopté un avant-projet de loi sur l'exercice des activités économiques, qui fait partie du périmètre élargi de la mise en œuvre (art. 58 Cst-VD). La nouvelle loi devrait se substituer à la loi sur la police du commerce.
20. Le Conseil d'Etat a soumis au parlement, le 24 novembre 2004, un projet de décret sur le secteur électrique, qui s'inscrit dans le périmètre élargi de la mise en œuvre (art. 56 Cst-VD), dans l'attente d'un projet de loi cantonale d'application de la loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité (LApEI), annoncée pour 2007.
21. La mise en œuvre des règles constitutionnelles concernant les communes contenues dans le Titre VI de la Constitution - hormis la question des fusions et celle de l'initiative qui sont traitées dans des projets distincts - fait l'objet d'un avant-projet de révision de la loi sur les communes que le Conseil d'Etat a adopté le 16 décembre 2004. Ce projet devrait être adopté jusqu'au 14 avril 2005, qui marque l'échéance du délai fixé par l'article 179 ch. 3 Cst-VD.
22. Ce même 16 décembre 2004, le Conseil d'Etat a remis au Grand Conseil un projet de loi sur l'emploi (art. 58 Cst-VD – périmètre élargi), qui vise à regrouper dans une seule loi l'ensemble des dispositions régissant ce domaine dans le canton.
23. La loi sur l'exercice des droits politiques doit être révisée - après la révision partielle de juillet 2003 -, notamment pour le traitement des initiatives (y compris en matière de décrets et de traités et concordats) et des contre-projets, pour l'intégration au corps électoral des personnes interdites et pour permettre la prochaine élection du Grand Conseil si le nouveau découpage des districts devait ne pas être effectif à temps. Cette révision a été proposée au parlement le 23 décembre 2004. La commission a achevé ses travaux le 25 février 2005.

24. Dans le cadre de la concrétisation des dispositions constitutionnelles sur les communes et sur les droits politiques, le Conseil d'Etat a adopté, le 19 janvier 2005, un avant-projet modifiant la LEDP portant sur les droits d'initiative et de référendum sur le plan communal. Cet avant-projet est accompagné d'un projet de décret ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur l'initiative populaire «CIVIC, pour un authentique droit d'initiative en matière communale». La commission a achevé ses travaux.
25. Les problèmes posés aux communes par les différents systèmes de péréquation, renforcés par l'accroissement de la participation communale à la facture sociale, ont conduit le Conseil d'Etat à proposer une réforme substantielle de la péréquation intercommunale, selon un projet du 23 février 2005.

## **2.6 Le calendrier pour la période subséquente (projets précédemment annoncés comme devant être soumis au Grand Conseil entre mai 2005 et avril 2008) - état des travaux et adaptation de la planification**

On se réfère au calendrier des projets législatifs annexé au premier rapport annuel sur l'état des travaux de mise en œuvre de la nouvelle Constitution (187 R. 5/04). Selon ce calendrier, 21 projets, correspondant à plusieurs dizaines de révisions législatives (penser par exemple aux adaptations aux nouvelles législatures et aux nouveaux districts), allaient être soumis à la délibération du Grand Conseil entre la session parlementaire de mai 2005 et celle de mai 2008.

Un certain nombre de modifications doivent toutefois être apportées tant au programme qu'à la planification, pour plusieurs raisons :

- les travaux sont parfois plus complexes et prennent plus de temps que prévu ;
- des aléas techniques et/ou politiques lors de l'élaboration de projets ont parfois un effet défavorable ou au contraire favorable sur la planification retenue le printemps dernier ;
- en particulier, l'exigence du financement des charges nouvelles posée par l'article 163 al. 2 Cst-VD crée parfois du retard, voire un blocage momentané de plusieurs projets ;
- une nouvelle appréciation en fonction des circonstances et de l'évolution des choses montre qu'il se justifie d'intégrer tel projet nouveau à la mise en œuvre de la nouvelle Constitution, ou qu'au contraire il convient de suspendre, voire d'abandonner tel autre.

**a. Maintien du programme et de la planification**

La planification initiale demeure valable pour les 12 objets suivants (le mois entre parenthèses étant celui au cours duquel le Grand Conseil devrait pourvoir en débattre, selon les délais usuels) :

26. Prolongation des législatures en cours et des futures législatures (septembre 2005).
27. Nouveau découpage du Canton en 8 à 12 districts (avril 2006).
28. Conseil d'Etat, organe de prospective et conférence des affaires fédérales (mai 2006).
29. Réunion du Tribunal cantonal et du Tribunal administratif (mai 2006).
30. Juridiction des assurances sociales (mai 2006).
31. Eglises et communautés religieuses (septembre 2006).
32. Préfets (septembre 2006).
33. Logement (novembre 2006) – voir toutefois ad objet No 41 ci-après.
34. Agriculture (décembre 2006).
35. Protection des données (décembre 2006).
36. Zones et régions protégées (avril 2008).
37. Suivi de la biodiversité (avril 2008).

**b. Ajustements de la planification**

Le calendrier subit des ajustements dans les cas suivants :

38. Le projet de loi sur l'accueil de jour de l'enfance (art. 63 al. 2 Cst-VD), relevant du périmètre élargi de la mise en œuvre, était annoncé pour la session parlementaire de septembre 2004. Les difficultés rencontrées pour son financement (art. 163 al. 2 Cst-VD) lui ont fait prendre du retard. Pour autant que ces difficultés puissent être résolues à bref délai et sachant que le nouveau système devrait entrer en vigueur au début d'une année civile, l'objectif est maintenant la fin de l'été 2005 (septembre).
39. Le projet de loi sur l'énergie, qui s'inscrit dans le périmètre élargi de la mise en œuvre (art. 56 Cst-VD), a été annoncé le printemps dernier pour la session de janvier 2005. Le traitement des prises de position recueillies à l'issue de la procédure de consultation et la recherche du financement des charges nouvelles (art. 163 al. 2 Cst-VD) ont fait prendre quelque retard à ce projet. C'est maintenant l'automne 2005 qui est visé.

40. La loi sur la Cour des comptes (art. 166 Cst-VD) était annoncée comme devant être soumise au Grand Conseil pour la session de mai, voire juin 2005. Les travaux prenant un peu plus de temps que prévu et la surcharge du Grand Conseil ayant été prise en compte, c'est désormais octobre/novembre 2005 qui constitue l'objectif, pour une élection des membres de cette autorité dans le deuxième semestre 2006 et une entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007.
41. Le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la politique du logement, qui s'inscrit dans le périmètre élargi de la mise en œuvre (art. 67 Cst-VD), annoncé le printemps dernier pour la session de juin 2005, doit être reporté de cinq mois (session parlementaire de novembre 2005) en raison de la complexité de la matière et des difficultés rencontrées dans les négociations, ainsi que des aléas de la législation fédérale. Le calendrier des révisions législatives qui seront ensuite proposées dépendra de l'accueil que le Grand Conseil réservera à ce rapport ; il n'est pas modifié pour l'instant (novembre 2006).
42. L'élaboration de la nouvelle loi sur l'intégration des étrangers (art. 68 Cst-VD) a pris quelque retard en raison du changement du responsable du dossier au sein de l'administration. Annoncé le printemps passé pour la session de février 2005, ce projet de loi devrait pouvoir être traité par le Grand Conseil lors de sa session de novembre 2005.
43. La révision de la législation sur l'aide aux études et à la formation professionnelle (bourses), qui prend appui sur l'art. 51 Cst-VD et relève du périmètre élargi de la mise en œuvre, avait été annoncée pour la session de janvier 2005. Les problèmes de financement (art. 163 al. 2 Cst-VD) ont contraint le Conseil d'Etat à repousser d'un an cette échéance. C'est maintenant la session de janvier 2006 qui est visée.
44. La révision partielle du Code de procédure civile en raison de l'introduction du principe de la double instance judiciaire sur le plan cantonal (art. 129 Cst-VD) était annoncée le printemps dernier pour la session d'octobre 2004. Le choix à opérer entre la suppression de la cour civile du Tribunal cantonal ou son maintien avec aménagement de voies de recours appropriées au sein du Tribunal cantonal s'est révélé plus complexe que prévu ; c'est finalement la première solution qui a été retenue et mars 2006 qui est visé.
45. Le calendrier de la nouvelle loi sur l'éducation physique et le sport (art. 54 Cst-VD, périmètre élargi) est retardé par la nécessité de trouver le financement des charges nouvelles qui résulteraient de cette loi. Il est

prolongé de quatre mois ; le Grand Conseil devrait être saisi de ce projet pour sa session de mars 2006.

46. Une révision très ponctuelle de la loi sur les lacs et cours d'eau concrétisant un aspect de la liberté de manifestation était annoncée pour le mois de mars 2005. Elle sera finalement proposée au Grand Conseil pour sa session de mars 2006.
47. La révision totale de la loi sur le Grand Conseil est avancée d'un mois, pour désengorger quelque peu le programme parlementaire de mai et juin 2006. C'est désormais le mois d'avril 2006 qui est visé.
48. Le calendrier de la future loi sur les allocations familiales, qui concrétisera l'élargissement du cercle des ayants droit prescrit par l'art. 63 al. 1<sup>er</sup> Cst-VD, a été avancé de quinze mois (session de septembre 2006 au lieu de décembre 2007).

### **c. Suspension de la planification**

Pour 7 projets, des éléments d'appréciation nouveaux, la recherche du financement pour les charges nouvelles, voire la nécessité de mener une nouvelle réflexion sur l'opportunité du projet lui-même ont conduit le Conseil d'Etat à suspendre provisoirement la planification dont il avait fait part au Grand Conseil dans son premier rapport annuel d'activité :

49. Pour la loi sur le développement régional (LDR), qui s'inscrit dans le périmètre élargi de la mise en œuvre (art. 58 Cst-VD) et qui était annoncée pour la session de décembre 2004, la planification, voire l'opportunité du projet, devra être revue en fonction de l'évolution de la politique fédérale (NPR), qui a fait l'objet en 2004 d'une procédure de consultation.
50. Un projet de loi sur le partenariat enregistré, mettant en œuvre l'art. 14 Cst-VD consacrant le libre choix de la forme de vie en commun, était annoncé pour la session de mars 2005. Or, dans l'intervalle, les Chambres fédérales ont adopté une loi fédérale sur laquelle les citoyens suisses se prononceront en juin 2005, par référendum. Cette loi, si elle est confirmée, aura des impacts forts sur la législation cantonale. L'option est dès lors prise de suspendre le projet cantonal jusqu'au résultat du scrutin fédéral.
51. La loi sur l'aide à la jeunesse, mettant en place la commission de jeunes prévue par l'art. 85 Cst-VD, a été annoncée le printemps dernier pour la session de septembre 2005. La surcharge de travail du Service de protection de la jeunesse, qui conduit et met ou mettra en œuvre les lourds projets de lois sur la protection des mineurs et sur l'accueil de l'enfance, d'une part, les

contraintes de l'article 163 al. 2 Cst-VD, d'autre part, ne permettent pas au Conseil d'Etat de s'engager aujourd'hui sur un calendrier précis.

52. Il était annoncé que le projet de loi sur la médiation administrative qui doit concrétiser l'article 43 Cst-VD (mise en place définitive du Bureau cantonal de la médiation administrative) serait soumis au Grand Conseil à sa session de septembre 2005. Il est maintenu prévu de mettre en consultation un projet embrassant la médiation administrative et judiciaire. Pour l'instant, il se justifie de suspendre la calendrier annoncé.
53. Un projet de loi sur la planification et le financement des hôpitaux (périmètre élargi de la mise en œuvre, art. 65 Cst-VD) était prévu pour la session de septembre 2005, en relation avec le projet de deuxième révision de la LAMal. Les aléas de la législation fédérale conduisent à la suspension de ce projet.
54. Un projet de loi sur l'aide humanitaire et au développement devant régler les aspects financiers (modalités et critères d'octroi) du mandat contenu à l'article 71 Cst-VD était annoncé pour la session parlementaire de décembre 2005. Une réflexion sur l'opportunité de légiférer et, là encore, les difficultés financières et l'exigence du financement des charges nouvelles ont amené le Conseil d'Etat à suspendre le calendrier du projet législatif annoncé.
55. Une nouvelle loi sur le tourisme, s'appuyant sur l'at. 58 Cst-VD et faisant partie du périmètre élargi de la mise en œuvre, était annoncée pour la session de juin 2006. L'avancement des réflexions et des négociations montre qu'il est en réalité prématuré de s'engager dans un calendrier décisionnel.

#### **d. Autres modifications du programme et de la planification**

Dans plusieurs cas, les circonstances ou une nouvelle appréciation politique conduisent à aménager le programme des travaux législatifs de mise en œuvre de la nouvelle Constitution.

56. Le Canton devait mettre en place une assurance maternité cantonale dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, en l'absence d'une assurance maternité fédérale (art. 64 al. 1 et 179 ch. 2 Cst-VD). Un projet de loi allant dans ce sens était annoncé sous cette réserve pour la session d'avril 2005. La Confédération a entre temps adopté une assurance fédérale (scrutin populaire du 26 septembre 2004). La réflexion porte maintenant sur les mesures législatives qu'il convient de prendre pour s'assurer que la législation vaudoise soit conforme à l'article 35 Cst-VD, aux termes duquel chaque femme a droit à la sécurité matérielle avant et après

l'accouchement. Il apparaît que cette disposition constitutionnelle implique le maintien du chapitre V *ter* – allocation de maternité – de la loi sur les allocations familiales. Si l'examen approfondi auquel il est procédé devait montrer la nécessité de renforcer ce régime, alors ce serait fait dans le cadre de la révision générale de cette loi (voir plus haut, objet No 48).

57. Un projet de loi sur la répartition de l'hébergement des requérants d'asile sur le territoire cantonal, émergeant à la mission d'accueil des étrangers (art. 68 al. 1 Cst-VD) et relevant du périmètre élargi de la mise en œuvre, était prévu pour la session de septembre 2004. L'évolution des besoins et la réorganisation de la FAREAS ont rendu nécessaire une nouvelle réflexion sur l'opportunité de ce projet législatif. La question est finalement traitée dans le cadre du projet de loi sur la FAREAS. Cela conduit à son retrait du programme de mise en œuvre de la nouvelle Constitution.
58. Un toilettage de la loi sur l'information, lors de la session parlementaire de décembre 2005, avait été évoqué, pour le cas où sa conformité avec les articles 17 et 41 de la Constitution l'aurait demandé. A l'analyse, ce toilettage n'apparaît pas comme nécessaire. Le projet est donc retiré du programme des travaux législatifs de mise en œuvre de la Constitution.
59. Application de l'article 165 Cst-VD (mesures d'assainissement)

En mars 2004, le Conseil d'Etat a constaté que, dans les comptes 2003, les charges après déduction des amortissements excédaient de 162,4 millions de francs les recettes. Dès lors, faisant application de l'article 165 Cst-VD, il a présenté au Grand Conseil, le 30 juin 2004, un rapport sur les mesures d'assainissement ainsi qu'un projet de décret ordonnant la convocation des électeurs aux fins de se prononcer sur les mesures nécessitant des modifications légales (198, P.D. 9/04, R. 16/04). Le 21 septembre 2004, le Grand Conseil a adopté ce décret. Une votation cantonale était prévue le 28 novembre 2004. Les citoyens auraient dû se prononcer sur huit mesures, en ayant le choix entre la mesure proposée ou une augmentation du taux d'imposition cantonal d'effet équivalent. Plusieurs citoyens ont déposé un recours de droit public au Tribunal fédéral contre ce décret. Dans un premier temps, le Tribunal fédéral a accordé l'effet suspensif à ce recours, ce qui a empêché l'organisation de la votation prévue. Puis, le 10 décembre 2004, le Tribunal fédéral a annulé le décret du Grand Conseil du 21 septembre 2004. Dans ses considérants, le Tribunal fédéral a estimé que si le mécanisme imposant à l'électeur de choisir la mesure d'assainissement ou l'augmentation d'impôt d'effet équivalent, sans possibilité de dire deux fois non, trouvait son fondement dans la Constitution, il n'avait pas été suffisamment clairement

exposé à l'électeur au moment du vote sur la Constitution pour qu'on puisse affirmer que cette dernière avait été adoptée en connaissance de cause sur ce point. Le Tribunal fédéral en a déduit qu'une loi d'application était nécessaire, afin que la restriction, en soi admissible, des droits populaires prévue par l'article 165 Cst-VD soit clairement acceptée par le Grand Conseil, voire par le peuple en cas de référendum. Par ailleurs, le Tribunal fédéral a également considéré que la loi d'application devait contenir des indications sur la notion de mesures d'assainissement, le Tribunal fédéral relevant que l'utilisation du terme "mesures" paraissait englober à la fois les économies et les augmentations de recettes. Enfin, le Tribunal fédéral a estimé que la loi devait régler la coordination entre la loi annuelle d'impôt et l'application de l'article 165 Cst-VD, dans la mesure où celle-ci pouvait influencer sur le coefficient de l'impôt cantonal direct. Le Conseil d'Etat proposera donc prochainement une loi d'application de l'art. 165 Cst-VD au Grand Conseil, qui devrait pouvoir en débattre au cours de la session de novembre 2005.

### **3. AUTRES ACTIONS SIGNIFICATIVES DE MISE EN ŒUVRE DE LA CONSTITUTION DU 14 AVRIL 2003**

#### **Introduction**

Le programme des travaux législatifs retient un périmètre large de la mise en œuvre de la Constitution. Cette mise en œuvre n'est toutefois pas uniquement de nature législative.

Un certain nombre d'actions contribuent en effet soit à la concrétisation de mandats constitutionnels, soit à la mise en œuvre des droits fondamentaux et des principes généraux, qui concernent des aspects fondamentaux du service public comme la diligence, la transparence, l'égalité, l'accessibilité, la qualité, l'adaptation et la continuité (art. 40 Cst-VD) et qui affectent les relations entre les institutions publiques et les personnes, soit enfin à faire connaître telle ou telle institution nouvelle.

Dans ce cadre élargi de la mise en œuvre, les éléments suivants doivent être mentionnés pour l'année écoulée.

#### **3.1 Les actions d'information et de communication**

Pendant l'année écoulée, des actions d'information et de communication ont été conduites dans trois directions :

- Présentation du droit de vote des personnes étrangères dans six communes et présentation de la Constitution et de sa mise en œuvre aux municipalités de deux districts, à un office de l'administration et lors d'un séminaire sur le processus décisionnel à l'Etat organisé par le CEP.
- Tenue à jour du site internet de la Constitution qui avait été ouvert le 14 avril 2003 ; les sources sont ainsi aisément accessibles et la démarche de mise en œuvre, avec les travaux gouvernementaux et parlementaires, peut être suivie pas à pas.
- Remise à toutes les personnes ayant acquis la nationalité suisse et l'indigénat vaudois, lors de la cérémonie d'assermentation, pour les sensibiliser aux droits fondamentaux et aux valeurs que prône la Constitution, d'un exemplaire de celle-ci, d'un fichet explicatif et d'un petit objet portant le logo de la Constitution (lanière porte-clé, balle « antistress », boîte de bonbons). De même pour les nouveaux collaborateurs de l'administration cantonale, lors des journées d'accueil organisées pour eux. Une action similaire est menée par plusieurs services de l'administration ayant un contact direct avec le public (bureau des passeports, CHUV, quelques préfectures). Ce matériel est aussi remis, de manière ponctuelle, aux classes dont les maîtres ont manifesté leur intérêt pour le sujet.

### **3.2 Actions du programme de législation et autres actions significatives**

Le Programme de législation du Conseil d'Etat 2003-2007 recense plusieurs actions faisant partie du programme législatif de mise en œuvre de la Constitution. L'état de réalisation de ces projets de loi étant décrit dans ce rapport, il n'y sera pas revenu ici. C'est le cas de l'accueil de la petite enfance (action 23), de l'assurance maternité (24), de la création de logements (29), de la politique énergétique (36), de la politique régionale (38), du droit de vote des étrangers (39), de l'intégration (40), du PACS (42), des fusions de communes (47), de la révision de la loi sur l'information (58) et de la loi sur la médiation (59).

D'autres actions du programme de législation contribuent indirectement à la mise en œuvre de la Constitution :

- a. L'article 57 al. 3<sup>er</sup> Cst-VD (« transports et communications ») charge l'Etat de favoriser les transports collectifs. La communauté tarifaire vaudoise, qui est entrée en vigueur le 12 décembre 2004, s'inscrit dans ce mandat constitutionnel. Elle contribue de manière significative au processus d'amélioration de l'offre de transports publics qui vise (avec la construction

du métro M2 et l'extension du réseau ferroviaire express vaudois) à accroître la part des déplacements effectués en transports publics (actions 10, 12 et 16).

- b. L'avant-projet d'agglomération Lausanne-Morges (action 11), transmis par le Conseil d'Etat à la Confédération à la fin février 2005, contribue à la réalisation du même mandat constitutionnel. Définissant les infrastructures nécessaires à moyen terme, il se concentre sur la coordination entre urbanisation et transport. Cet avant-projet servira de base de dialogue avec la Confédération en vue de la réalisation de son plan sectoriel des transports.
- c. La création dès 2005 de plates-formes dans le domaine du bénévolat (action 49) vise à stimuler l'engagement bénévole régional, par l'information et l'orientation des citoyens intéressés par ce type d'engagement personnel, de manière à offrir des compléments aux prestations de base délivrées par les professionnels des secteurs sociaux et sanitaires. Cette action contribue à la concrétisation du mandat contenu dans l'article 70 al. 4 Cst-VD.
- d. L'action du programme de législature relative à la justice pénale (33) contribue au souci de célérité de la justice exprimé à l'art. 128 Cst-VD. Dans ce domaine, le Grand Conseil a adopté la révision de la loi sur la juridiction pénale des mineurs, simplifiant et accélérant le traitement des cas. Le Conseil d'Etat prépare par ailleurs la mise en œuvre du nouveau code pénal. Comme d'autres cantons, il a attiré l'attention des autorités fédérales sur la difficulté de respecter le délai de mise en vigueur prévu en janvier 2006. Début mars 2005, la Confédération a repoussé cette entrée en vigueur d'une année au moins.
- e. La mise en œuvre du développement durable, selon l'action 35 du programme de législature, a été transférée du DSE au SG-DINF. L'année 2004 a été consacrée à la mise sur pied de l'Unité de développement durable, qui a passé de 0,5 EPT à 2,9 EPT dès le mois d'octobre. La fin de l'année a été consacrée à l'élaboration d'un diagnostic de toutes les actions liées au développement durable au sein des services et à une proposition de mise en œuvre du développement durable au Groupil DD. La création de cette unité contribue à la concrétisation du but fixé à l'Etat de préserver les bases physiques de la vie et la conservation durable des ressources naturelles et à celui de sauvegarder les intérêts des générations futures (art. 6 al. 1 lettres c et d Cst-VD).
- f. La réforme fiscale écologique (action 37) peut être mise en lien avec les mandats constitutionnels concernant le patrimoine et l'environnement (art. 52 Cst-VD) et les ressources naturelles et l'énergie (art. 55 Cst-VD), ainsi

qu'avec l'article 167 al. 1 lettre c Cst-VD qui prévoit des taxes d'incitation dont le produit est intégralement redistribué. Le Conseil d'Etat a décidé de prendre en compte les effets socio-économiques au sens de la fiscalité écologique dans le cadre plus général du réaménagement de la fiscalité. Sur un certain nombre de thèmes liés aux taxes causales, il a établi des étapes en fonction de l'état d'avancement des objets : la première étape porte sur les déchets, les anciennes décharges et sols contaminés, la taxe automobile et l'électricité ; une deuxième sur les eaux, les sols, les graviers et la nature.

- g. Plusieurs actions transversales du programme de législation sont abordées parallèlement dans le cadre de la démarche DEFI, lancée par le Conseil d'Etat en vue d'assainir les finances cantonales et d'améliorer le fonctionnement de l'administration. Il s'agit des actions 43 à 46 et 60 (évaluation des politiques publiques, benchmarking, simplification des procédés administratifs, normes et standards et gestion des projets). Par le biais de cette opération, le Conseil d'Etat se donne les moyens de revoir systématiquement tous les groupes de prestations cantonales en se déterminant non seulement sur l'opportunité des prestations, mais aussi leur niveau de qualité et la manière dont elles sont délivrées. Pour le gouvernement comme pour l'administration, l'heure est à la remise en questions des modes de travail, la comparaison avec d'autres réalités cantonales et la recherche de simplifications. Cette réflexion concourt à servir les principes constitutionnels de service public (art. 39 Cst-VD) et de diligence (art. 40 Cst-VD).
- h. Dans le cadre général du principe de la collaboration et des relations extérieures (art. 5 Cst-VD), dans la perspective de la concrétisation législative de la Conférence des affaires fédérales (art. 118 Cst-VD) et en exécution de l'action 53 du Programme de législation 2003-2007 (renforcement des relations avec la Confédération), le Conseil d'Etat a désigné son Délégué aux affaires fédérales, qui est entré en fonction le 1er septembre 2004. Comme l'a prouvé le lancement du référendum des cantons contre le paquet fiscal, les relations entre la Confédération et les cantons se durcissent dans un contexte de tarissement des ressources financières et de redéfinition des compétences cantonales. Le Canton de Vaud entend dans ce contexte assurer une meilleure défense de ses intérêts tout au long du processus décisionnel, puis de mise en œuvre du droit fédéral. Le Délégué aux affaires fédérales, qui dirige parallèlement l'Office des affaires extérieures, joue un rôle d'interface entre une multitude d'acteurs clés au sein de la députation vaudoise aux Chambres fédérales, des administrations fédérale et cantonale, des médias ou d'autres lobbys. Il a déjà établi près de

900 contacts ayant pour objectif de faire connaître et partager les positions du canton dans des dossiers aussi cruciaux que la révision de la loi sur les HES, la révision de la LAMal, le Programme d'allègement budgétaire 2004, la RPT, le raccordement de la Suisse occidentale au réseau ferroviaire à grande vitesse, l'or excédentaire de la BNS ou encore la loi sur la procédure de consultation.

Enfin certaines actions particulières méritent mention :

- i. L'ouverture du Bureau cantonal de la médiation santé vise à favoriser la compréhension réciproque et la responsabilisation des acteurs, ainsi qu'à désamorcer les situations de conflit pouvant naître dans les relations entre les patients et les professionnels de la santé. La médiation santé obéit aux principes généraux de la médiation (elle est volontaire, confidentielle et rapide). Cette action s'inscrit dans les buts et principes de l'art. 6 al. 2 lettre c Cst-VD (faire prévaloir la justice et la paix et soutenir les efforts de prévention des conflits) et dans le mandat général en matière de médiation (art. 43 Cst-VD).
- j. L'article 10 al. 2 à 4 Cst-VD reprend le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes inscrit à l'art. 8 al. 3 de la Constitution fédérale. Pour réaliser dans les faits cette égalité au sein de son administration, le Conseil d'Etat a adopté le 23 décembre 2004, outre un règlement, un Plan pour l'égalité proposant sept mesures concrètes visant à l'amélioration de la conciliation entre les activités professionnelles et familiales et à l'augmentation de la proportion de femmes dans les secteurs et aux niveaux hiérarchiques où elles sont encore peu nombreuses. Le détail du programme se trouve sur le site [www.egalite.vd.ch](http://www.egalite.vd.ch). Mmes les conseillères d'Etat Anne-Catherine Lyon et Jacqueline Maurer en ont informé les collaborateurs et collaboratrices de l'ACV le 6 mars, date de la Journée internationale des Femmes.
- k. Au titre de l'intégration des personnes handicapées (art. 61 Cst-VD), le SASH a poursuivi la mise en œuvre et la supervision des mesures nécessaires à promouvoir la coordination régionale, l'accessibilité des transports et la diversification de l'offre en faveur des personnes à mobilité réduite vivant à domicile (diverses conventions avec les gestionnaires, mandats d'évaluation des besoins, attribution des transports, dans plusieurs zones sanitaires du Canton).
- l. La Constitution invite l'Etat et les communes à collaborer, avec les autres pouvoirs publics, les organisations et les entreprises concernées, à l'aide humanitaire, à la coopération au développement et à la promotion d'un

commerce équitable (art. 71 al. 1 Cst-VD). Un premier recensement des activités passées ou en cours au sein des départements de l'Administration cantonale vaudoise a été réalisé. Il en ressort que de nombreux services conduisent, collaborent ou financent des projets concrets, sans toutefois que le Canton ne dispose d'une vision globale en la matière. Durant l'année 2005, le Conseil d'Etat se prononcera sur différentes pistes ou variantes d'ores et déjà identifiées, telles notamment que la création d'un guichet unique, la mise à disposition ou non de moyens financiers et la collaboration avec des partenaires actifs dans le domaine. La question de l'opportunité de préciser la future politique vaudoise dans une loi sera examinée à ce moment-là.

- m. Simultanément à la profonde révision de la législation cantonale engendrée par la mise en œuvre de la nouvelle Constitution, le Recueil systématique de la législation vaudoise (RSV) a fait l'objet d'une réforme fondamentale. Le nouveau RSV a vu le jour à la fin de l'été 2004, après deux ans de travaux qui ont mis en commun les efforts d'une trentaine de personnes (collaborateurs de plusieurs services et mandataires externes). Les innovations apportées ont permis de résoudre des difficultés que ni les autres cantons, ni l'Institut du fédéralisme, ni même la Confédération ne sont parvenus à régler jusqu'ici de manière satisfaisante : structure, numérotation, mise à jour, convivialité, évolution ou mnémonique.

La version électronique ([www.rsv.vd.ch](http://www.rsv.vd.ch)) se distingue par l'augmentation de l'information, l'amélioration des moteurs de recherche et un accès plus aisé aux actes législatifs. Elle est également évolutive, puisqu'elle devrait être complétée par des modules supplémentaires (historique des actes, suivi des versions,...). Anticipant le projet de la Confédération «*LexGo*», dont le but est la coordination des publications des collectivités publiques et l'uniformisation des standards – notamment informatiques –, le nouveau RSV est d'ores et déjà converti dans le format qui s'imposera dans ce futur projet intercantonal : index thématiques communs pour les recueils cantonaux et fédéraux, structuration des textes de lois (qui nécessite le recours à une structure informatique particulière des bases de données, dite «flux xml»). Il suscite un vif intérêt dans plusieurs cantons (notamment pour un éventuel futur CD/DVD de la législation romande). Des accords qui pourraient s'avérer économiquement intéressants pour le canton peuvent donc être envisagés.

Ce projet n'est pas achevé. La dernière phase, prévue sur 2005 (historique et suivi des modifications législatives, qui sont indispensables au praticien pour la bonne compréhension des textes), est mise en péril, le budget prévu à cet effet ayant été refusé par le Grand Conseil pour cette année.

La nouvelle version papier du RSV se distingue par sa présentation sous la forme de 16 classeurs intégralement mis à jour tous les trimestres, ainsi que d'un répertoire détaillé de toute la législation vaudoise en vigueur, avec plusieurs tables (de concordance, index systématique, chronologique, alphabétique,...).

#### 4. PROJETS DE REVISION DE LA CONSTITUTION

Simultanément à sa mise en œuvre, dont le présent rapport dresse l'état d'avancement, la Constitution du 14 avril 2003 est susceptible de subir prochainement plusieurs révisions partielles sur la base d'initiatives populaires antérieures à sa mise en œuvre, d'initiatives populaires annoncées depuis le 13 avril 2003, d'une initiative parlementaire et de propositions du Conseil d'Etat. En outre, des initiatives populaires visant sa révision partielle ont été déposées, mais ont échoué faute d'avoir réuni un nombre suffisant de signatures. Ces projets sont présentés ci-dessous, dans l'ordre des articles constitutionnels visés.

- Art. 52 (a) Cst-VD : une initiative populaire « pour sauver Lavaux » a abouti le 25 août 2003. Le Conseil d'Etat l'a soumise au Grand Conseil à fin 2004, pour qu'il se prononce sur sa validité.
- Art. 63 Cst-VD : l'initiative populaire « pour des places suffisantes en nurseries et garderies » a abouti le 22 décembre 2000. Son traitement (projet de décret ordonnant la convocation des électeurs) est intégré au projet de nouvelle loi sur l'accueil de jour de l'enfance (objet No 38 ci-dessus).
- Art. 74 Cst-VD : le 1<sup>er</sup> mai 2001, le Grand Conseil a pris en considération une initiative déposée par le député Philippe Vuillemin visant à permettre l'exercice des droits politiques en matière cantonale pour les Suisses de l'étranger. Le Conseil d'Etat a remis au Grand Conseil, en même temps que le projet de révision de la LEDP qui porte notamment sur l'exercice du droit d'initiative, en décembre 2004 (objet No 23 ci-dessus), un préavis défavorable sur cette initiative. Le Grand Conseil a refusé cette initiative, le 15 mars 2005.
- Art. 84 Cst-VD : au début de l'année (FAO du 4 février 2005), le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement d'une initiative populaire « la parole aux communes » qui vise à étendre le droit de référendum de l'art. 84 Cst-VD à un dixième des communes, représentées par la municipalité. Le Grand Conseil devra se prononcer sur la validité de cette initiative d'ici à la fin de la session de juin 2005, puis sur son fond (avec ou sans contre-projet) au plus tard pour la session de septembre 2006.

- Art. 108 al. 2 Cst-VD : simultanément au projet de loi sur les participations de l'Etat et des communes (objet No 18 ci-dessus), le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil un projet de décret ordonnant la convocation du corps électoral en vue d'ajouter un second alinéa à l'article 108 Cst-VD permettant au législateur d'autoriser l'Exécutif à décider lui-même de la participation à des personnes morales dans certains cas.
- Art. 131 et 178 Cst-VD : les articles 131 et 178 Cst-VD présentant plusieurs difficultés, s'agissant d'organiser la procédure d'élection des juges cantonaux et surtout d'assurer qu'il ne survienne pas une vacance du pouvoir judiciaire (les juges étant élus par le Grand Conseil « pour la durée de la législature » et cette élection devant être préparée par une commission de présentation), le Conseil d'Etat envisage de proposer au Grand Conseil, très prochainement, un décret ordonnant la convocation du corps électoral aux fins de modifier ces dispositions constitutionnelles d'une manière assurant que le Tribunal cantonal et le Tribunal administratif demeurent régulièrement constitués jusqu'à la nouvelle élection de leurs membres.
- Art.142 al. 1 Cst-VD : une initiative populaire visant à supprimer dans la Constitution les droits politiques en matière communale des personnes étrangères n'a pas abouti, à fin décembre 2003, par manque de signatures. Une deuxième initiative sur ce thème a été déposée le 12 mars 2004 et n'a pas abouti non plus. Une troisième initiative « contre le droit de vote et d'éligibilité des étrangers » a été déposée le 30 novembre 2004, avec un délai pour la récolte des signatures au 30 mars 2005.
- Art. 147 Cst-VD : l'initiative populaire constitutionnelle CIVIC « pour un authentique droit d'initiative en matière communale » a abouti le 22 juillet 1997. Son traitement a été suspendu avec l'accord du comité d'initiative jusqu'à connaissance des innovations apportées dans ce domaine par la nouvelle Constitution et l'adoption par le Grand Conseil de la loi d'application en découlant. Cette loi a été proposée au parlement en janvier 2005 (objet No 24 ci-dessus), accompagnée d'un projet de décret ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur cette initiative.

## 5. APPRÉCIATION – CONCLUSION

La première année qui a suivi l'entrée en vigueur de la Constitution du 14 avril 2003 a été caractérisée principalement par l'identification des modifications législatives nécessaires ou souhaitables, la mise en place de la démarche et la planification des travaux législatifs.

La deuxième année, dont ce rapport rend compte, a connu une intense activité législative. Si l'on considère non seulement les lois votées par le Grand Conseil, mais aussi les projets acceptés par le Conseil d'Etat et qui sont en cours de traitement parlementaire, on constate que la moitié du programme, en gros, est réalisé. Simultanément commence à se présenter la question du suivi des lois adoptées et de leur mise en œuvre, dans la perspective du bilan que le Conseil d'Etat devra remettre au Grand Conseil au printemps 2008 (art. 4 al. 2 du décret du 2 juillet 2003).

Le programme et le calendrier annoncés dans le rapport du Conseil d'Etat de septembre 2003 ont dû être adaptés au printemps 2004 et le sont une nouvelle fois ce printemps. L'une des raisons en est l'obligation faite au Conseil d'Etat par l'article 163 al. 2 Cst-VD de trouver ou proposer le financement de toutes les charges nouvelles engendrées par les lois et décrets qu'il propose, qui complique et retarde un certain nombre de projets.

Néanmoins, les principaux objectifs fixés initialement par le Conseil d'Etat devraient pouvoir être atteints : les droits politiques communaux des personnes étrangères sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004 ; la Cour constitutionnelle est entrée en fonction le 1<sup>er</sup> janvier 2005 ; la législation en matière de régime financier (lois sur les finances, sur les subventions et sur les participations) a été proposée au parlement au cours de l'été 2004 ; la Cour constitutionnelle est entrée en fonction le 1<sup>er</sup> janvier 2005 ; le délai de deux ans fixé par la Constitution pour adapter les législations sur les communes et sur les droits politiques (renouvellement des autorités) est tenu ou l'est à peu de choses près ; la décision de soumettre le nouveau découpage territorial au Grand Conseil au printemps 2006 n'est pas remise en cause ; tout est mis en œuvre pour que les lois organisant les autorités politiques et judiciaires cantonales entrent en vigueur avec la nouvelle législature, le 1<sup>er</sup> juillet 2007 ; enfin, rien ne met en péril l'objectif général de faire aboutir l'ensemble (à tout le moins l'essentiel) des travaux législatifs avant la fin de la législature – alors que le délai général fixé par la Constitution échoit le 14 avril 2008. La loi sur la Cour des comptes a pris quelque retard mais, moyennant l'accord du parlement, elle pourra entrer en vigueur au cours de la présente législature.

Tout cela s'est fait et se fera grâce à un effort très considérable de l'ensemble des acteurs, des services de l'administration au Grand Conseil. Deux procédures contribuent à la maîtrise de cette situation particulière : la mise en place et la tenue à jour par le Conseil d'Etat de l'inventaire et du calendrier de tous les projets législatifs, et la discussion mensuelle de ce calendrier à 3-5 mois entre le bureau du Grand Conseil, le chancelier et le délégué à la Constitution.

En ce qui concerne l'identification de la matière constitutionnelle et de ses impacts sur la législation et les institutions, des difficultés sont apparues pour le régime des finances, plus spécifiquement le mécanisme d'assainissement financier, et pour l'élection des juges cantonaux en début de législature (risques de vacance du pouvoir judiciaire).

Une autre difficulté à laquelle la Cellule Constitution porte une attention soutenue est celle de la cohérence entre les projets conduits par des services différents et ayant des impacts les uns sur les autres, tout particulièrement lorsque les échéanciers initiaux sont modifiés.

Les coûts de la démarche (coûts de la conduite du projet et des renforts temporaires pour des travaux conduisant à un projet de loi, à l'exclusion des coûts engendrés par la mise en œuvre des lois votées) sont maîtrisés. Il a pu être renoncé à l'un des 3,5 postes (en ETP) alloués initialement à la Cellule Constitution et le budget des ressources allouées à d'autres services est respecté.

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil de prendre acte du rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'état des travaux de mise en œuvre de la nouvelle Constitution.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 6 avril 2005.

La présidente :

*A.-C. Lyon*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

**ANNEXE**

**1. Lois votées au 31 mars 2005**

<b>No</b>	<b>Date</b>	<b>Loi</b>	<b>Objet principal</b>
1	02.07.2003	Exercice des droits politiques (révision)	Droits civiques des étrangers, 142 Cst-VD
2	02.07.2003	Election des membres vaudois du Conseil des Etats	Incompatibilité, 90 al. 2 Cst-VD
3	28.10.2003	Règlement des conflits collectifs	23 Cst-VD – liberté syndicale
4	24.11.2003	Organisation et financement de la politique sociale (LOF)	« paquet social »
4	24.11.2003	Emploi et aide aux chômeurs (LEAC) (révision)	« paquet social », 33 Cst-VD
4	02.12.2003	Action sociale vaudoise (LASV)	« paquet social » - aide sociale en principe non remboursable, 33 et 60 Cst-VD
4	10.02.2003	Recouvrement et avances sur pensions alimentaires (LRAPA)	« paquet social », 33 Cst-VD
4	10.02.2003	Mesures d'aide et d'intégration pour personnes handicapées (LAIH)	« paquet social », 61 Cst-VD
5	23.03.2004	Personnel de l'Etat de Vaud (révision)	Asseseurs TRIPAC, 90 al. 3 Cst-VD
6	25.05.2004	Grand Conseil (révision)	Services du parlement, 98 Cst-VD
7	15.09.2004	Préfets (révision)	Adaptation à la LPers
8	21.09.2004	Code de procédure pénale et loi sur la santé publique (révisions)	Garanties en matière de détention, 27-30 et 42 Cst-VD
9	21.09.2004	Organisation du Conseil d'Etat et organisation judiciaire	Incompatibilités, 90 Cst-VD
10	28.09.2004	Droit de cité vaudois	Naturalisation, 69 Cst-VD
11	05.10.2004	Juridiction constitutionnelle	Cour constitutionnelle, 80 et 136 Cst-VD
12	05.10.2004	Péréquation financière intercommunale (2 décrets)	168 al. 2 Cst-VD

13	23.11.2004	Protection de la population	Clause générale de police, 125 Cst-VD
14	07.12.2003	Etablissements médico-sociaux reconnus d'intérêt public	<i>Périmètre élargi, 65 Cst-VD</i>
15	07.12.2004	Fusions de communes	151ss. et 179 ch. 4 Cst-VD
15	25.01.2005	Incitation financière aux fusions de communes (décret)	151ss. et 179 ch. 4 Cst-VD
16	22.02.2005	Subventions	Efficacité des dépenses publiques, 161-163 al. 1 Cst-VD

## 2. Projets en cours de traitement par le Grand Conseil à fin mars 2005

No	Dépôt CE	Loi	Objet principal
17	07.07.2004	Finances	Régime des finances, Titre VII
18	15.09.2004	Participations de l'Etat et des communes	Modalités de contrôle, 162 al. 1 Cst-VD
19	10.11.2004	Exercice des activités économiques	<i>Périmètre élargi, 58 Cst-VD</i>
20	24.11.2004	Secteur électrique (décret)	<i>Périmètre élargi, 56 Cst-VD</i>
21	16.12.2004	Communes (révision)	Titre VI
22	16.12.2004	Emploi	<i>Périmètre élargi, 58 Cst-VD</i>
23	23.12.2004	Exercice des droits politiques (révision)	Initiatives, contre-projets, personnes interdites, 74, 173 et 174 Cst-VD
24	19.01.2005	Exercice des droits politiques (révision)	Initiative sur le plan communal, 147 Cst-VD
25	23.02.2005	Péréquation financière intercommunale	168 al. 2 Cst-VD

## 3. Calendrier des prochains projets mettant en œuvre la Constitution

No	Mois GC	Thème et intitulé de l'objet	Commentaires
26	09.2005	<u>Prolongation des législatures</u> – Adaptation de diverses lois à la prolongation des législatures, en cours et futures.	<u>Articles 92, 113, 144, 148 et 178 Cst-VD</u>

38	09.2005	<u>Jeunesse</u> – Loi sur l'accueil de jour de l'enfance (LAc).	<u>Article 63 Cst-VD</u> <i>Périmètre élargi.</i>
39	10.2005/ 11/2005	<u>Politique énergétique</u> – Loi sur l'énergie.	<u>Article 56 Cst-VD</u> <i>Périmètre élargi.</i>
40	10.2005/ 11/2005	<u>Cour des comptes</u> – Loi sur la Cour des comptes, avec incidences sur : - LFin et LGC.	<u>Article 166 Cst-VD</u>
59	11.2005	<u>Régime financier</u> – Loi sur l'assainissement financier.	<u>Article 165 Cst-VD</u>
41	11.2005	<u>Logement</u> – Rapport sur la politique cantonale du logement.	<u>Article 67 Cst-VD</u> <i>Périmètre élargi.</i>
42	11.2005	<u>Intégration des étrangers</u> – Loi sur l'intégration des étrangers.	<u>Article 68 Cst-VD</u> <i>Périmètre élargi.</i>
43	01.2006	<u>Bourses d'étude</u> – Révision de la législation sur l'aide aux études et à la formation professionnelle.	<u>Article 51 Cst-VD</u> <i>Périmètre élargi.</i>
44	03.2006	<u>Justice</u> – Code de procédure civile (CPC) et lois diverses - révision partielle.	<u>Article 129 Cst-VD</u> Introduction du principe de la double instance judiciaire.
45	03.2006	<u>Sport</u> – Loi sur l'éducation physique et le sport.	<u>Article 54 Cst-VD</u> <i>Périmètre élargi.</i>
46	03.2006	<u>Liberté de manifestation</u> – Loi sur l'utilisation des lacs et cours d'eau.	<u>Art. 21, 124-125 et 139 Cst-VD</u> Adaptation ponctuelle de la législation.
27	04.2006	<u>Régions / Découpage territorial</u> – Loi sur les districts, avec incidence sur la LEDP et nombre d'autres lois.	<u>Articles 158 et 179 ch. 5 Cst-VD</u> En vue du renouvellement du Grand Conseil en 2007.
47	04.2006	<u>Grand Conseil</u> – Loi sur le Grand Conseil (LGC), 2 <sup>ème</sup> étape.	<u>Articles 94-111 Cst-VD</u> Statut et des droits des députés, procédures parlementaires,...

28	05.2006	<p><u>Conseil d'Etat</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat (LOCE).</li> <li>– Avec aussi :</li> </ul> <p><u>Prospective</u></p> <p><u>Relations extérieures</u></p>	<p><u>Article 112-120 et 123 Cst-VD</u> Profonde révision de la loi, mise en place d'une présidence.</p> <p><u>Article 72 Cst-VD</u> Mise en place d'un organe de prospective.</p> <p><u>Article 121 Cst-VD</u> Mise en place d'une Conférence des affaires fédérales.</p>
29	05.2006	<p><u>Justice</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Loi sur l'organisation judiciaire.</li> <li>– Loi sur la juridiction et la procédure administrative (LJPA).</li> </ul>	<p><u>Articles 42 et 126-135 Cst-VD</u> Réorganisation du Tribunal cantonal (réunion du TC et du TA).</p>
30	05.2006	<p><u>Justice</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Loi sur le Tribunal des assurances.</li> </ul>	<p><u>Articles 42 et 126-135 Cst-VD</u> Dans le cadre de la réunion TC-TA, mise en place du Tribunal des assurances comme juridiction spécialisée.</p>
31	09.2006	<p><u>Eglises et communautés religieuses</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Loi sur l'Eglise évangélique réformée vaudoise – révision.</li> <li>– Loi sur l'exercice de la religion catholique – révision totale.</li> <li>– Loi sur la reconnaissance de la communauté israélite.</li> <li>– Loi sur la reconnaissance des communautés religieuses.</li> </ul>	<p><u>Articles 169-172 Cst-VD</u> Réforme du droit ecclésiastique vaudois.</p>
32	09.2006	<p><u>Districts/Préfets</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Loi sur les préfets.</li> </ul>	<p><u>Article 159 Cst-VD</u> Adaptation de la fonction au nouveau statut des districts.</p>
48	09.2006	<p><u>Allocations familiales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Loi sur les allocations familiales - révision totale.</li> </ul>	<p><u>Article 63 Cst-VD</u> Elargissement du cercle des ayants droit.</p>
33	11.2006	<p><u>Logement</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Loi sur le logement – révision totale.</li> </ul>	<p><u>Article 67 Cst-VD</u> <i>Périmètre élargi. Fait suite au rapport (novembre 2005).</i></p>
34	12.2006	<p><u>Agriculture</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Loi sur l'agriculture – nouvelle.</li> </ul>	<p><u>Article 59 Cst-VD</u> <i>Périmètre élargi. Loi-cadre.</i></p>

35	12.2006	<u>Protection des données</u> – Loi sur la protection des données (LPDP) – révision partielle.	<u>Article 15 Cst-VD</u> <i>Périmètre élargi.</i>
36	04.2008	<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.
37	04.2008	<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> Insertion dans la loi du suivi de la biodiversité.

#### 4. Projets mettant en œuvre la Constitution dont le calendrier est suspendu

No	Mois GC	Thème et intitulé de l'objet	Commentaires
49		<u>Politique économique</u> – Loi sur le développement régional (LDR).	<u>Article 58 Cst-VD</u> <i>Périmètre élargi.</i>
50		<u>Couples non mariés</u> – Loi sur le partenariat enregistré (PACS).	<u>Article 14 Cst-VD</u> Libre choix de la forme de vie en commun.
51		<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.
52		<u>Médiation administrative</u> – Loi sur la médiation administrative, avec incidence sur : - loi sur le Grand Conseil.	<u>Article 43 Cst-VD</u> Mise en place définitive du Bureau cantonal de la médiation administrative.
53		<u>Santé publique</u> – Loi sur la planification et le financement des hôpitaux.	<u>Article 65 Cst-VD</u> <i>Périmètre élargi.</i>
54		<u>Aide humanitaire et coopération au développement</u> – Loi sur l'aide humanitaire et la coopération au développement.	<u>Article 71 Cst-VD</u> <i>Périmètre élargi : aspects financiers (modalités et critères d'octroi).</i>
55		<u>Politique économique</u> – Loi sur le tourisme.	<u>Article 58 Cst-VD</u> <i>Périmètre élargi.</i>