

RAPPORT
sur l'état des travaux de mise en œuvre de la nouvelle Constitution
(4ème rapport annuel d'activité)

1 RAPPORT SUR L'ÉTAT DES TRAVAUX DE MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE CONSTITUTION

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.

Sa mise en œuvre a nécessité et nécessite encore de nombreuses révisions législatives devant 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.

Ceci est le troisième rapport annuel d'activité, après les rapports 187 R. 5/04, 257 R. 8/05 et 346/06, dont le Grand Conseil a pris acte les 29 juin 2004, 30 août 2005 et 4 juillet 2006. Ce rapport, comme ses prédécesseurs :

- rappelle l'organisation de la démarche et informe sur son activité,
- rend compte de l'avancement des travaux législatifs,
- met à jour la planification pour les objets qui n'ont pas encore été remis au Grand Conseil,
- présente d'autres actions ayant contribué de manière significative à la mise en œuvre de la nouvelle Constitution au cours de l'année écoulée,
- présente un bref résumé des arrêts rendus par la Cour constitutionnelle,
- fait le point sur les projets de révision de la nouvelle Constitution, et
- dresse un bilan intermédiaire de la démarche.

2 ORGANISATION ET TRAVAUX EFFECTUÉS

2.1 Organisation de la démarche (rappel)

Le Conseil d'Etat a mis en place en 2003 l'organisation de projets suivante :

- une Cellule d'appui à la mise en œuvre de la nouvelle Constitution (ci-après : Cellule Constitution), dirigée par le délégué du Conseil d'Etat ;
- un comité de pilotage (le Collège des secrétaires généraux, complété par les chefs du SAGEFI et du SJIC - puis du SJL et du SeCRI) ;
- le chef du Département des institutions et des relations extérieures (DIRE) ;
- la délégation du Conseil d'Etat à la nouvelle Constitution, présidée par le chef du DIRE et composée, depuis le début 2005, des chefs du DIRE, du DINF, du DFIN et du DSE ;
- 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 affectées exclusivement aux travaux de mise en œuvre de la Constitution, puis financement par imputation interne. L'élaboration des projets de loi est de la responsabilité des départements.

2.2 Activités de la structure opérationnelle

Pendant l'année écoulée (d'avril 2006 à mars 2007), les principales activités de la Cellule Constitution ont été, comme pour les exercices précédents :

Coordination et suivi des travaux

Suivi de l'avancement des travaux, 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 du Grand Conseil 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 ; rédaction du rapport annuel.

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, tous les coûts de la mise en œuvre législative étant ainsi enregistrés à l'UB 3010 jusqu'au 31 décembre 2005, à l'UB 3024 depuis le 1er janvier 2006).

Communication

Cette activité a été réduite à l'essentiel (mesure DEFI). Administration du site internet www.dire.vd.ch/constitution et réponse aux demandes externes d'information à ce sujet.

Vérification de la conformité à la Constitution

Avis sur la portée de la nouvelle Constitution dans le cadre des projets de lois et de réponses à des interventions parlementaires. En collaboration avec le SJL, 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, la cohérence avec d'autres projets ou l'expérience du délégué à la Constitution sont jugées importantes (communes, préfets, Conseil d'Etat, Grand Conseil, découpage territorial, organisation judiciaire).

Rédaction

Outre le présent rapport, contribution à la rédaction de projets législatifs et de réponses à des interventions parlementaires.

3 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 quatre rapports précédents (140 R. 40/03, 187 R. 5/04, 257 R. 8/05 et 346/06) et fait état de la mise à jour de la planification pour les objets qui n'ont pas encore été remis au Grand Conseil. On renvoie aussi aux tableaux récapitulatifs annexés.

L'année écoulée a vu se poursuivre l'élaboration et l'adoption du programme législatif, à un rythme soutenu. D'une manière générale, les travaux se sont déroulés comme prévu. Dans certains cas néanmoins, comme les trois années précédentes, des raisons politiques et techniques ont conduit le Conseil d'Etat à s'écarter quelque peu de son programme et de sa planification. Les impératifs du financement des projets posés par l'article 163 al. 2 Cst-VD ont continué à jouer à cet égard un rôle significatif. Cela étant, quatre ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, les quatre cinquièmes des projets ont été adoptés par le Grand Conseil ou sont pendants devant lui, l'adoption du solde des travaux législatifs exigés par la Constitution étant prévue d'ici au mois d'avril 2008, échéance du délai général de cinq ans.

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

Le rapport du 25 septembre 2003 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 1er juillet 2007 des lois organisant les institutions (Grand Conseil, Conseil d'Etat, Tribunal cantonal), l'entrée en fonction de la Cour constitutionnelle le 1er 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.

3.2 Adaptations du programme et du calendrier aux printemps 2004 (rapport 187 R 5/04), 2005 (rapport 257 R 8/05) et 2006 (rapport 346/06)

Les trois précédents rapports annuels d'activité, aux printemps 2004, 2005 et 2006, ont apporté un certain nombre d'adaptations au programme et à la planification initiaux, pour des raisons techniques et politiques. Les principaux objectifs ont néanmoins été maintenus.

3.3 Les projets adoptés par le Grand Conseil à fin mars 2006 (rappel)

1. Une première révision 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 adoptée le 2 juillet 2003. Les droits politiques communaux des étrangers sont entrés en vigueur le 1er 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. Toutes les personnes étrangères titulaires de ces droits civiques ont pu en faire usage lors des élections communales du printemps 2006. Trois initiatives populaires visant à supprimer les droits politiques des étrangers dans la Constitution n'ont pas abouti, en décembre 2003, juillet 2004 et mars 2005, par manque (considérable) de 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. Cette loi a ensuite été abrogée par la loi sur l'emploi (LEmp) du 5 juillet 2005, qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2006
 - 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.
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 1er 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 1er 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. Elle est entrée en vigueur le 1er mai 2005.
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 l'entrée en fonction de la Cour constitutionnelle ont eu lieu le 1er 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 a délibéré au mois de juin 2005 (voir plus bas l'objet No 24). Une commune a déposé un recours de droit public contre ces deux décrets, recours que le Tribunal fédéral a rejeté dans un arrêt du 1er décembre 2005.
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. Cette procédure a ensuite été reprise dans la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat, dans le cadre de sa toute récente révision partielle traitant notamment de la présidence du gouvernement (infra, chapitre 2.4, No 37), comme cela avait été prévu initialement et annoncé au parlement.

14. En date du 7 décembre 2004, le Grand Conseil a adopté une loi sur les établissements médico-sociaux reconnus d'intérêt public, qui s'inscrivait dans le périmètre élargi de la mise en œuvre de la Constitution. Le corps électoral, saisi d'un référendum, l'a toutefois refusée 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 entrée en vigueur le 1er février 2005.

16. Dans la foulée, le Grand Conseil a adopté, le 25 janvier 2005, un décret sur l' incitation financière aux fusions de communes, qui est entré en vigueur le 1er janvier 2007 (sauf pour l'art. 5 - 0,5 point d'impôt annuellement pour le fonds d'incitation -, dont l'entrée en vigueur sera fixée ultérieurement).

17. Dans le cadre du périmètre élargi de la mise en œuvre, le Grand Conseil a adopté, le 22 février 2005, la 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). Cet objet fait partie du " paquet financier " comprenant en outre les lois sur les finances et sur les participations de l'Etat et des communes.

18. Le projet de décret sur le secteur électrique, qui s'inscrit dans le périmètre élargi de la mise en œuvre de la Constitution (art. 56 Cst-VD), a été adopté par le Grand Conseil le 5 avril 2005, dans l'attente d'un projet de loi cantonale d'application de la future loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité (LApEl) annoncée pour 2008. Une requête des communes de Corsier et Saint-Légier contre ce décret a été rejetée par la Cour constitutionnelle, le 7 octobre 2005. Un recours de droit public a ensuite été formé par les communes concernées devant le Tribunal fédéral, qui l'a rejeté le 16 novembre 2006. Ce même 16 novembre 2006, ces deux communes et celle de Lausanne ont attaqué devant la Cour constitutionnelle un règlement d'application du décret du 5 avril 2005.

19. Une deuxième révision de la loi sur l' exercice des droits politiques, après la révision partielle de juillet 2003 qui traitait des droits civiques communaux des personnes étrangères, a été adoptée le 5 avril 2005 ; elle portait sur le traitement des initiatives (y compris en matière de décrets et de traités et concordats) et des contre-projets, sur l'intégration au corps électoral des personnes interdites et sur les adaptations nécessaires pour permettre la prochaine élection du Grand Conseil si le nouveau découpage des districts devait ne pas être effectif à temps. Le délai de deux ans de l'article 178 Cst-VD a été respecté.

20. Dans le cadre de la concrétisation des dispositions constitutionnelles sur les communes et sur les droits politiques, le Grand Conseil a adopté, le 12 avril 2005 (à la limite du délai de deux ans de l'article 179 ch. 3 Cst-VD), une troisième modification de la LEDP, portant cette fois-ci sur les droits d'initiative et de référendum sur le plan communal. Sur quoi l'initiative populaire " CIVIC, pour un authentique droit d'initiative en matière communale " a été retirée le 23 mai 2005.

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 ont été traitées dans des projets distincts - a fait l'objet d'une révision de la loi sur les communes, adoptée par le Grand Conseil le 3 mai 2005 - deux semaines (seulement) après la date du 14 avril 2005, qui marquait l'échéance du délai fixé par l'article 179 ch. 3 Cst-VD.

22. La loi sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales, qui concrétise l'article 162 al. 1 Cst-VD (modalités de contrôle), a été votée par le Grand Conseil le 17 mai 2005, avec un 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. Cette révision constitutionnelle a été acceptée par le corps électoral cantonal le 27 novembre 2005.

23. Le 31 mai 2005, le parlement a adopté la 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 se substitue à la loi sur la police du commerce.

24. 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. Le Grand Conseil a adopté la (nouvelle) loi sur les péréquations intercommunales le 28 juin 2005.

25. La loi sur l' emploi (art. 58 Cst-VD - périmètre élargi), qui regroupe dans une seule loi l'ensemble des dispositions régissant ce domaine dans le canton, a été adoptée par le parlement le 5 juillet 2005.

26. La révision totale de la loi sur les finances, qui concrétise les articles 105, 122 et 161 à 164 Cst-VD, a été adoptée le 20 septembre 2005.

27. Le 21 mars 2006, le Grand Conseil a adopté la révision de 18 lois pour intégrer les changements affectant les législatures (dont la durée passe de 4 à 5 ans et le début est repoussé du printemps au 1er juillet).

28. Le Grand Conseil a adopté, le 29 mars 2006, un rapport et des projets de lois concernant la politique du logement, comprenant notamment une révision de la loi sur le logement, qui s'inscrit dans le périmètre élargi de la mise en œuvre (art. 33 et 67 Cst-VD).

3.4 Les projets adoptés par le Grand Conseil entre avril 2006 et mars 2007

29. La loi sur l' énergie a été adoptée par le Grand Conseil le 16 mai 2006. Elle s'inscrit dans le périmètre élargi de la mise en œuvre (art. 56 Cst-VD, ressources naturelles et énergie). Le projet avait été annoncé initialement pour le printemps 2004, puis pour la session de janvier 2005, mais avait pris du retard en raison du traitement des prises de position recueillies à l'issue de la procédure de consultation et de la recherche du financement des charges nouvelles (art. 163 al. 2 Cst-VD).

30. Le 30 mai 2006, le Grand Conseil a adopté la loi sur le découpage territorial et une révision partielle de la LEDP, découpant le canton en 10 districts constituant les arrondissements électoraux et administratifs ; ces textes sont entrés en vigueur pour l'élection du Grand Conseil du 11 mars 2007.

31. La loi sur l' accueil de jour des enfants (art. 63 al. 2 Cst-VD), relevant du périmètre élargi de la mise en œuvre, a été adoptée le 20 juin 2006 - ce projet avait pris quelque retard en raison des difficultés rencontrées pour son financement (art. 163 Cst-VD). Elle est entrée en vigueur le 1er septembre 2006, à l'exception du volet financier qui l'a été au 1er janvier 2007.

32. Le 21 novembre 2006, le Grand Conseil a adopté la loi sur la Cour des comptes (art. 166 Cst-VD), ainsi qu'une modification partielle de la loi sur le Grand Conseil mettant en place la commission de présentation et la procédure pour l'élection des membres de cette cour et celle des juges au Tribunal cantonal.

33. Ce même 21 novembre 2006, le parlement a adopté une modification de la loi sur la planification et le financement des établissements sanitaires (LPFES), suite au refus par les électeurs vaudois, le 17 avril 2005, de la loi du 7 décembre 2004 sur les établissements médico-sociaux reconnus d'intérêt public (voir plus haut, No 14) ; cette révision législative s'inscrit dans le périmètre élargi de la mise en œuvre de la Constitution.

34. La loi fédérale du 18 juin 2004 sur le partenariat enregistré entre personnes du même sexe, que le peuple suisse, se prononçant sur référendum, a acceptée au mois de juin 2005 est entrée en vigueur le 1er janvier 2007. Le 19 décembre 2006, le Grand Conseil a adopté une loi d'application dans le Canton de Vaud de cette loi fédérale et 29 révisions partielles de lois (une 30ème a été adoptée le 9 janvier 2007), qui ont contribué aussi à mettre en œuvre l'art. 14 Cst-VD consacrant le libre choix de la forme de vie en commun.

35. Le Grand Conseil, dans sa séance du 9 janvier 2007, a adopté cinq lois mettant en œuvre le Titre VII traitant des Eglises et des communautés religieuses : la loi sur les relations entre l'Etat et les Eglises reconnues de droit public, la nouvelle loi sur l'Eglise évangélique réformée du Canton de Vaud, la loi sur la Fédération ecclésiastique catholique romaine du Canton de Vaud, la loi sur la Communauté israélite de Lausanne et du Canton de Vaud et la loi sur la reconnaissance des communautés religieuses et sur les relations entre l'Etat et les communautés religieuses reconnues d'intérêt public ; il a simultanément révisé partiellement la loi sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents, la loi concernant le droit de mutation sur les transferts immobiliers et l'impôt sur les successions et donations et la loi sur les impôts communaux.

36. Le 23 janvier 2007, le Grand Conseil a adopté la loi sur l'intégration des étrangers (art. 68 Cst-VD), qui relève du périmètre élargi de la mise en œuvre de la Constitution.

37. Le Grand Conseil a adopté le 6 mars 2007 une profonde révision de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat (LOCE) adaptant celle-ci aux nombreuses nouveautés apportées par la Constitution, notamment au régime de la présidence (art. 112 à 120 et 123 Cst-VD), et mettant en place la conférence des affaires fédérales (art. 121 Cst-VD). Il a aussi introduit à l'article 21 LOCE un amendement créant la base légale pour l'allocation de subventions cantonales aux organismes actifs dans le domaine de l' aide humanitaire et de la coopération au développement pour la réalisation de projets concrets (art. 71 Cst-VD).

38. La révision de la loi sur les préfets adaptant le statut préfectoral au nouveau découpage territorial et au nouveau statut des districts a été soumise au Grand Conseil en juin 2006 et le parlement l'a adoptée le 27 mars 2007. La nouvelle loi devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

3.5 Les projets en cours de traitement au Grand Conseil à fin mars 2007

39. La concrétisation législative des nombreux changements affectant l'ordre judiciaire (réunion du Tribunal cantonal et du Tribunal administratif, art. 130 et 131 Cst-VD généralisation de la double instance en matières civile et pénale, art. 129 Cst-VD réforme de la juridiction des assurances sociales), était prévue pour être réunie dans un même paquet législatif. Les réformes fédérales en matière judiciaire (garantie de l'accès à au moins une autorité judiciaire cantonale en matière administrative, loi sur le Tribunal fédéral, futures nouvelles lois fédérales de procédure pénale et de procédure civile) ont toutefois amené le Conseil d'Etat à modifier ce programme. Le paquet législatif (389) que le Conseil d'Etat a soumis au Grand Conseil en septembre 2006 contient les dispositions permettant la concrétisation de la réunion du Tribunal cantonal et du Tribunal administratif. Pour la juridiction des assurances sociales, les modifications présentées dans ce paquet concernent principalement le transfert de l'assurance chômage du Tribunal administratif au Tribunal des assurances cette modification est une mise en conformité à la législation fédérale en revanche, la question du statut du Tribunal des assurances a été suspendue et son traitement renvoyé d'un an, dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau droit fédéral qui devra être effective le 1^{er} janvier 2009 on rappelle ici que le règlement de ces questions n'est pas imposé par la nouvelle Constitution, mais relève du périmètre élargi de la mise en œuvre. La question de la double instance en matière civile et pénale, dernier élément relevant du périmètre obligatoire de la mise en œuvre de la nouvelle Constitution qui reste à régler, a été suspendue, car les futures procédures fédérales unifieront largement la matière, en principe avec effet au 1^{er} janvier 2010 aussi le Conseil d'Etat a-t-il proposé au Grand Conseil, dans ce même paquet législatif 389, une modification partielle de la Constitution suspendant le délai prévu pour la mise en œuvre du principe de la double instance. Le Grand Conseil, le 6 mars 2007, est entré en matière sur l'ensemble du projet mais a refusé de le faire, à une courte majorité, sur le projet de modification de la LOJV qui, notamment, doit concrétiser la réunion du TC et du TA le Conseil d'Etat étudie les conséquences de ce refus et la suite qu'il convient de donner à ce projet, compte tenu en particulier du problème de l'élection et de la légitimité des juges au delà du 31 décembre 2007 au regard de l'art. 178 al. 4 Cst-VD révisé le 27 novembre 2005.

40. Le Conseil d'Etat a remis au Grand Conseil, le 9 août 2006, un projet de révision totale de la loi qui le régit, concrétisant les nombreux changements dictés par les articles 109 à 111 Cst-VD. Le Grand Conseil en débat lors de la session de mars/avril 2007.

41. Le Conseil d'Etat a soumis au Grand Conseil, qui pourrait en débattre en avril 2007, un projet de loi sur la protection des données personnelles assorti d'un projet de modification des lois sur l'information et sur la statistique cantonale (art. 15 al. 2 Cst-VD, périmètre élargi de la mise en œuvre).

42. Le Conseil d'Etat a remis au Grand Conseil, au mois de février 2007, un projet de nouvelle loi sur l'appui au développement économique, qui s'inscrit dans le périmètre élargi de la mise en œuvre de la Constitution. Ce projet regroupe les deux projets annoncés précédemment de nouvelles lois sur le tourisme et sur le développement économique des régions et implique l'abrogation de plusieurs textes légaux : loi sur la promotion économique, loi d'application dans le canton de Vaud de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne, loi sur le développement régional, loi sur le tourisme, décret relatif à un crédit d'engagement pour la mise en œuvre et la promotion des pôles de développement économique, décret instituant une aide financière à la diversification et décret accordant une aide financière aux coopératives vaudoises de cautionnement. C'est la session parlementaire de mai 2007 qui est visée.

3.6 Le programme et le calendrier pour la période subséquente (projets qui seront soumis au Grand Conseil dès mai 2007).

Le calendrier des projets législatifs annexé au précédent rapport annuel sur l'état des travaux de mise en œuvre de la nouvelle Constitution, d'avril 2006 (346) faisait état de 53 projets en tout, dont 28 avaient été votés, 6 étaient en cours de traitement au Grand Conseil, 16 allaient être soumis à la délibération du Grand Conseil entre la session parlementaire de mai 2006 et celle de mai 2008 et 3 voyaient leur calendrier suspendu (à quoi s'ajoutait le retrait de 2 projets initialement annoncés).

Le programme de mise en œuvre a été complété depuis le printemps 2006 par trois projets législatifs nouveaux : haute surveillance du Tribunal cantonal par le Grand Conseil, art. 135 Cst-VD, motion Baehler-Bech ; incompatibilité entre la qualité de cadre supérieur de l'administration et la charge de député au Grand Conseil, art. 90 al. 4 Cst-VD, motion Feller ; présentation au Grand Conseil du budget du Tribunal cantonal, art. 132 Cst-VD, motion Mattenberger. Il pourrait l'être encore pour la création d'un pacte civil de solidarité cantonal (PACS, art. 14 al. 2 Cst-VD), si la récente motion Mireille Aubert devait être renvoyée au Conseil d'Etat.

Le calendrier a encore subi quelques modifications, pour des raisons techniques, financières ou politiques.

Le Conseil d'Etat présente ci-après le calendrier des projets qui n'ont pas encore été transmis au Grand Conseil, en indiquant lorsqu'il y a lieu les principaux changements intervenus depuis le printemps 2006.

43. Comme le Conseil d'Etat l'a annoncé dans son rapport intermédiaire du 4 octobre 2006 sur la motion Olivier Feller lui demandant de proposer au Grand Conseil des dispositions légales d'application de l'article 90 al. 4 Cst-VD relatif à l'incompatibilité entre un poste de "cadre supérieur de l'administration" et un mandat de député, c'est en septembre 2007 que le Parlement pourra se prononcer sur ce projet législatif.

44. La révision très ponctuelle de la loi sur l'utilisation des lacs et cours d'eau dépendant du domaine public pour concrétiser un aspect de la liberté de manifestation (art. 21 Cst-VD), qui était annoncée pour la session de mars 2007, sera en principe présentée en même temps que la révision de la loi sur la police des eaux dépendant du domaine public récemment mise en consultation et sera proposée au Grand Conseil pour septembre 2007.

45. La loi cantonale sur les allocations familiales doit être révisée afin de concrétiser l'élargissement du cercle des ayants

droit prescrit par l'art. 63 al. 1er Cst-VD aux personnes sans activité lucrative et aux personnes indépendantes. Elle doit l'être aussi pour être adaptée à la loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam) que le peuple suisse a adoptée en votation populaire le 26 novembre 2006 et dont l'entrée en vigueur est envisagée au 1er janvier 2009. Le Conseil d'Etat a présenté son calendrier en la matière dans son rapport sur la politique familiale, du 21 février 2007 (rapport sur les postulats Jacques Chollet et consorts visant à soutenir financièrement les familles à faible revenu qui choisissent de garder leurs enfants plutôt que de les placer dans les structures d'accueil existantes et Roxanne Meyer Meuwly et consorts concernant la politique familiale en 2005). Il envisage une révision en deux étapes, sous réserve des résultats d'une consultation auprès des milieux économiques. La première étape, qui sera soumise au Grand Conseil pour septembre 2007 et devrait pouvoir entrer en vigueur en 2008, aurait pour contenu l'augmentation de l'allocation pour enfant à 200 francs, afin de se calquer sur les montants prévus par la nouvelle loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam), le versement d'allocations familiales entières comme prévu par la LAFam, au lieu d'allocations partielles en fonction du taux d'activité, et l'introduction d'un régime d'allocations familiales pour les personnes indépendantes, afin de remplir le mandat constitutionnel. *La seconde étape achèvera l'adaptation législative à la LAFam et mettra en place un régime d'allocations pour personnes sans activité lucrative, achevant ainsi l'adaptation de la loi cantonale à l'art. 63 al. 1 Cst-VD le Conseil d'Etat prévoit l'adoption de cette seconde étape par le Grand Conseil en avril 2008, soit encore dans le délai constitutionnel de cinq ans, et une entrée en vigueur en 2009 au plus tard – voir No 51 ci-dessous.*

46. Pour l'adoption de la (nouvelle) loi d'application de l'art. 165 Cst-VD (mesures d'assainissement financier) suite à l'arrêt du Tribunal fédéral du 10 décembre 2004 qui avait annulé le décret du 21 septembre 2004 ordonnant la convocation des électeurs aux fins de se prononcer sur les mesures nécessitant des modifications légales, le Conseil d'Etat vise maintenant la session d'octobre-novembre 2007.

47. La nouvelle loi sur l'éducation physique et le sport (art. 54 Cst-VD, périmètre élargi), dont le calendrier avait été suspendu jusqu'à ce que soit trouvé le financement des charges nouvelles qui en résulteraient, sera proposée au Grand Conseil de manière à ce qu'il puisse en débattre en octobre 2007.

48. Le calendrier du 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) avait été suspendu dans l'attente de la mise en consultation d'un projet embrassant la médiation administrative et judiciaire. Cette consultation a eu lieu à la fin de l'été et à l'automne 2006. Le Conseil d'Etat remettra le projet de loi au Grand Conseil cet été, de manière à ce que le parlement puisse le traiter en novembre 2007.

49. La loi qui notamment mettra en place la commission de jeunes prévue par l'art. 85 Cst-VD, qui avait été annoncée sous le titre de loi sur l'aide à la jeunesse s'appellera finalement loi sur la politique cantonale de l'enfance et de la jeunesse ; le rapport précédent annonçait une mise en consultation en avril 2007 et un débat parlementaire en novembre 2007 ; une nouvelle appréciation de la charge de travail conduit à reporter ce calendrier de deux mois pour la mise en consultation (juin 2007) et d'un mois pour le débat parlementaire (décembre 2007).

50. La question du statut du Tribunal des assurances, qui relève du périmètre élargi de la mise en œuvre de la Constitution, sera donc traitée dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau droit public fédéral, qui devra être effective le 1er janvier 2009. Le Grand Conseil recevra le projet législatif à fin 2007, afin de pouvoir en débattre en janvier 2008.

51. Le Grand Conseil sera donc saisi pour avril 2008 de la seconde étape de la révision de la loi sur les allocations familiales achevant son adaptation à la LAFam et à l'article 63 al. 1 Cst-VD en mettant en place un régime d'allocations pour personnes sans activité lucrative.

52. La planification initiale est maintenue pour la définition dans la loi des zones et régions protégées (art. 52 al. 5 Cst-VD), qui reste prévue pour être traitée par le Grand Conseil en avril 2008

53. La planification initiale est aussi maintenue pour l'insertion dans la loi du suivi de la biodiversité (art. 52 al. 4 Cst-VD ; périmètre élargi de la mise en œuvre), qui reste prévue pour être traitée par le Grand Conseil en avril 2008 (même échéance).

54. Le Conseil d'Etat proposera un projet de loi sur la haute surveillance du Tribunal cantonal par le Grand Conseil (art. 135 Cst-VD) qui pourrait être traité dans un délai prolongé à juin 2008, comme il l'a demandé dans son rapport intermédiaire du 13 septembre 2006 sur la motion Baehler-Bech (Paquet législatif 389, voir plus haut ch. 2.5, No 39).

55. L'élaboration de la future nouvelle loi (cadre) sur l'agriculture, qui relève du périmètre élargi de la mise en œuvre de la Constitution, prend finalement plus de temps que prévu. Son calendrier est repoussé : il est maintenant prévu que le Grand Conseil débattre de ce projet en septembre 2008.

3.7 Echéance parlementaire non encore fixée

56. Une révision de la législation sur l'aide aux études et à la formation professionnelle (bourses), prenant appui sur l'art. 51 Cst-VD et relevant du périmètre élargi de la mise en œuvre, avait été annoncée pour janvier 2005 puis pour janvier 2006, en raison de problèmes de financement au regard de l'art. 163 al. 2 Cst-VD. L'importante révision en cours du droit fédéral, liée pour partie à la RPT, a dans un premier temps conduit le Conseil d'Etat à privilégier une révision partielle, dans l'attente de la loi cadre fédérale ; la consultation sur cet objet a toutefois montré que cette piste recelait trop d'incertitudes et que toute solution cohérente passait par une révision complète de la loi. Cette dernière s'inscrivant dans le contexte d'un droit fédéral désormais clair (loi fédérale adoptée dans le cadre du 2e paquet RPT par les Chambres fédérales, échanges au sein de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique - la CDIP - sur la portée de certaines dispositions du droit fédéral) et d'un droit intercantonal en voie de clarification (décisions de la CDIP sur un projet d'accord intercantonal attendues pour le printemps 2007), elle se place désormais dans un cadre suffisamment solide pour pouvoir être lancée rapidement. Il est toutefois encore trop tôt pour déterminer un calendrier précis.

57. Comme cela a été expliqué plus haut (ch. 2.5, No 39), la mise en place généralisée de la règle de la double instance dans

les domaines judiciaires pénal et civil (art. 129 al. 1 Cst-VD) a été suspendue dans l'attente des futures procédures fédérales, qui unifieront largement la matière et imposeront aux cantons toute une série de règles l'échéance dont il est question actuellement est le 1^{er} janvier 2010.

58. La motion Mattenberger pour la présentation au Grand Conseil du budget du Tribunal cantonal (art. 132 Cst-VD) a été renvoyée au Conseil d'Etat par le Grand Conseil le 13 mars 2007 le calendrier de l'exposé des motifs et projet de loi dont le gouvernement est ainsi chargé sera fixé prochainement.

59. On réserve enfin, pour la bonne règle, les suites qui seront proposées et données au paquet législatif 389 concernant l'ordre judiciaire, après le refus du Grand Conseil d'entrer en matière sur le projet de modification de la LOJV (Paquet législatif 389, voir plus haut ch. 2.5, No 39).

4 AUTRES ASPECTS SIGNIFICATIFS DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONSTITUTION DU 14 AVRIL 2003

Introduction

La mise en œuvre de la Constitution ne consiste pas exclusivement en des travaux législatifs. L'année écoulée a aussi vu une activité importante pour la mise en vigueur des révisions législatives. Il convient de rappeler aussi diverses actions qui ont contribué de manière significative soit à la concrétisation de mandats constitutionnels, soit à faire connaître telle ou telle institution nouvelle, soit à la mise en œuvre des droits fondamentaux et des principes généraux, lesquels 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 affectent les relations entre les institutions publiques et les personnes. Enfin, il paraît opportun de présenter un bref résumé des arrêts rendus par la Cour constitutionnelle depuis son entrée en jeu, le 1er janvier 2005, et, lorsqu'il y a eu des recours, par le Tribunal fédéral.

4.1 Actions significatives de la mise en œuvre de la Constitution

a. Un mandat portant sur l'évaluation et la gestion comparative des performances (" benchmarking ") du Revenu d'insertion a été confié à l'IDHEAP ; il comportait trois objectifs : décrire et comparer les prestations fournies par l'aide sociale dans les différents cantons, mesurer leur efficacité dans la distribution de l'aide sociale et déterminer l'efficacité technique avec laquelle opèrent les centres sociaux régionaux vaudois. Cette réflexion concourt à servir les principes constitutionnels de service public (art. 39 Cst-VD) et de diligence (art. 40 Cst-VD).

b. Deux actions relèvent du mandat constitutionnel d' encouragement de chacun à prendre soin de sa santé et de lui assurer l'accès aux informations nécessaires à la protection de sa santé (art. 65 al. 2 litt. a et b Cst-VD) :

- Sanimédia, service d'information à la population, a réalisé une campagne de communication destinée à promouvoir le don d'organes dans le canton, en collaboration avec "Swisstransplant" et des associations de transplantés. Le point fort fut un affichage public pendant les quinze jours précédant la journée nationale des dons d'organes du 16 septembre 2006 ;
- " Recettes pour un hiver en pleine forme ", c'est le titre de la brochure que le DSAS, en collaboration avec le DEC, a adressé à toutes les personnes de plus de 65 ans du canton (environ 75'000 foyers). L'objectif prioritaire était de contribuer à diminuer le nombre de cas de grippe saisonnière et d'infection à pneumocoques, et à prévenir les chutes et la malnutrition.

c. Prévention de l'endettement : en février 2006, le Conseil de politique sociale a décidé de soutenir financièrement des projets ou activités de prévention de l'endettement dans quatre des onze régions d'action sociale du canton, dans la perspective de la mise en place en 2007 d'un programme de prévention à l'échelle de l'ensemble du canton. Des séances d'information et de sensibilisation ont été organisées, à l'attention de trois publics cibles : les jeunes adultes (y compris ceux qui bénéficient du Revenu d'insertion), les chômeurs nouvellement inscrits auprès d'un ORP et les familles qui attendent un enfant. Ces actions contribuent à concrétiser le mandat constitutionnel fixé à l'art. 66 Cst-VD, qui prévoit que l'Etat prend des mesures destinées à informer et protéger les consommateurs.

d. Une convention a été conclue avec l'Association AVEC, Centre d'appui à la vie associative, qui, après clarification des attentes de l'Etat à l'égard des prestations fournies par cette association, fixe les conditions du subventionnement cantonal direct pour l'aide, le conseil et la formation pour la création et la gestion d'associations, d'une part, et pour la gestion d'un centre de documentation et d'étude sur la vie associative et l' engagement bénévole, d'autre part. Ce soutien financier contribue ainsi à répondre au mandat constitutionnel fixé à l'art. 70 Cst-VD.

4.2 Arrêts rendus par la Cour constitutionnelle

4.2.1 Arrêts rendus par la Cour constitutionnelle en 2005

- a. Requête d'un particulier contre le règlement du Conseil d'Etat du 23 février 2005 modifiant celui du 11 décembre 2000 sur la valeur locative. Par arrêt du 28 juin 2005 (CCST 2005.0001), la Cour constitutionnelle a estimé que le règlement attaqué était conforme au droit supérieur et a rejeté la requête.
- b. Requête de plusieurs communes contre le décret du Grand Conseil du 5 avril 2005 sur le secteur électrique. Par arrêt du 7 octobre 2005 (CCST 2005.0002), la Cour constitutionnelle a rejeté la requête des communes. La Cour a considéré que le décret querellé ne violait pas l'autonomie communale. Saisi d'un recours de droit public des communes, le Tribunal fédéral a confirmé le 16 novembre 2006 l'arrêt de la Cour constitutionnelle (2P.10/2006, publication aux ATF prévue).
- c. Requête de plusieurs particuliers et d'un syndicat contre l'article 12 du règlement sur les jours et heures d'ouverture et de fermeture des magasins de la Commune de Vevey, adopté le 3 mars 2005 par le Conseil communal de Vevey. Par arrêt du 26 octobre 2005 (CCST 2005.0003), la Cour constitutionnelle a admis la requête et annulé l'article contesté. La Cour a estimé que la disposition contestée violait le droit supérieur, soit en l'espèce la loi fédérale sur le travail.
- d. Requête d'une commune contre la loi adoptée par le Grand Conseil le 28 juin 2005 sur les péréquations intercommunales. Par décision du 29 août 2005 (CCST 2005.0004), le Président de la Cour constitutionnelle a jugé que cette requête était irrecevable car déposée tardivement.

4.2.2 Arrêts rendus par la Cour constitutionnelle en 2006

a. Requête d'une association contre le règlement du Conseil d'Etat du 29 juin 2005 sur les réserves de chasse et de protection de la faune du Canton de Vaud (Réserve des Grèves de la Motte). Par arrêt du 14 février 2006 (CCST 2005.0005), la Cour constitutionnelle a rejeté le recours. Elle a estimé que le règlement attaqué était conforme au droit supérieur.

b. Recours du comité référendaire " Hôtel de Ville de Montreux " contre la décision du Conseil d'Etat du 1er novembre 2005 confirmant le non aboutissement du référendum contre la décision du 29 juin 2005 du Conseil communal de Montreux accordant un crédit pour la construction d'un hôtel de ville. Par arrêt du 11 janvier 2006 (CCST 2005.0006), la Cour constitutionnelle a admis le recours et constaté l'aboutissement du référendum. Elle a estimé que la révision de la loi sur l'exercice des droits politiques entrée en vigueur le 1er juillet 2005 était applicable et que le nombre de signatures correspondant au 15% du corps électoral était atteint.

c. Requête contre le règlement de maison FAREAS du Centre d'aide d'urgence de Vennes, Lausanne. Par arrêt du 21 juin 2006 (CCST 2006.0001), la Cour constitutionnelle a déclaré la requête irrecevable. Elle a considéré que l'article 3, alinéa 2, LJC contenait une énumération exhaustive des actes susceptibles de requête devant la Cour constitutionnelle en exigeant qu'ils soient adoptés par une autorité cantonale au sens étroit. Dès lors, un règlement adopté par une fondation de droit privé, même délégataire de tâches publiques, n'est pas susceptible d'être attaqué devant la Cour constitutionnelle. Dans un avis minoritaire, l'un des juges a exprimé l'opinion que l'article 3, alinéa 2, LJC n'était pas conforme à l'article 136, alinéa 2, lettre a Cst-VD et que la Cour aurait dû entrer en matière sur la requête. Par arrêt du 13 novembre 2006 (2P.178/2006), le Tribunal fédéral a confirmé l'arrêt de la Cour constitutionnelle.

d. Requêtes de plusieurs communes, de députés et de particuliers contre l'arrêté du 11 janvier 2006 du Conseil d'Etat fixant les critères applicables pour la classification provisoire des communes pour 2006 (péréquation intercommunale et facture sociale). Par arrêt du 30 mai 2006 (CCST 2006.0002), la Cour constitutionnelle a rejeté les requêtes en tant qu'elles étaient recevables. La Cour a estimé que l'arrêté querellé était conforme à la loi sur les péréquations intercommunales. En outre, la Cour a considéré que la constitutionnalité d'une loi ne pouvait plus être remise en cause dans un recours dirigé contre un acte d'exécution de cette loi. Par arrêt du 7 novembre 2006 (2P.170/2006), le Tribunal fédéral a rejeté les recours qu'avaient formulés certaines communes.

e. Requêtes d'une association de résidents et de plusieurs établissements médico-sociaux contre l'arrêté du 29 mars 2006 du Conseil d'Etat fixant pour 2006 les tarifs socio-hôtelières mis à la charge des résidents et des régimes sociaux, lors d'hébergement dans les établissements médico-sociaux et les divisions pour malades chroniques des hôpitaux et des centres de traitement et de réadaptation, reconnus d'intérêt public. Par arrêt du 27 octobre 2006 (CCST 2006.0003), la Cour constitutionnelle a rejeté les requêtes en tant qu'elles étaient recevables. Elle a estimé que l'arrêté était conforme au droit supérieur.

f. Requêtes de particuliers contre la loi du 7 mars 2006 sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers (LARA) et contre la loi du 7 mars 2006 modifiant la loi du 2 décembre 2003 sur l'aide sociale vaudoise. Par arrêt du 14 septembre 2006 (CCST 2006.0004), la Cour constitutionnelle a admis partiellement les requêtes. Elle a constaté que les articles 6 (compétence du département en charge de l'asile), 25 (prescription), 32 (contrôles), 67 (accès aux données personnelles) LARA et 4, alinéa 2, lettre c (exclusion des personnes visées par la LARA) LASV étaient conformes au droit supérieur. En revanche, la Cour a annulé l'article 26 LARA qui subordonnait l'autorisation de prise d'emploi des personnes visées par la LARA à l'engagement de l'employeur de verser une partie du salaire à l'établissement en compensation des prestations d'assistance fournies par ce dernier. Elle a considéré que cette disposition violait tant la loi fédérale sur l'asile que la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite. Un recours au Tribunal fédéral est pendant contre cet arrêt.

g. Recours du comité référendaire " Hôtel de Ville de Montreux " contre actes de préparation de la votation populaire du 21 mai 2006 concernant l'octroi d'un crédit pour la construction d'un hôtel de ville. Par arrêt du 6 juillet 2006 (CCST 2006.0005), la Cour constitutionnelle a rejeté un recours en tant qu'il était recevable et a déclaré le deuxième recours irrecevable. La Cour a estimé qu'ayant obtenu gain de cause lors du scrutin du 21 mai 2006, les recourants n'avaient plus d'intérêt à se plaindre du fait que la brochure explicative envoyée par les autorités avant la votation eût violé la loi sur l'exercice des droits politiques.

h. Requête contre un arrêt de la Chambre des révisions pénales et civiles du Tribunal cantonal, du 25 août 2006. Par arrêt du 18 décembre 2006 (CCST 2006.0009), la Cour constitutionnelle a déclaré la requête irrecevable. La Cour a estimé que les jugements des autorités judiciaires ne peuvent pas être contestés devant elle.

4.2.3 Arrêt rendu en 2007 jusqu'au 28 février 2007

a. Requête d'une société coopérative contre le règlement adopté par le Conseil intercommunal le 9 juin 2006 sur le central d'appels des taxis A de l'Association de communes de la région lausannoise pour la réglementation du service des taxis. Par arrêt du 16 février 2007 (CCST.2006.0007), la Cour constitutionnelle a rejeté la requête. La Cour a estimé que l'institution d'un monopole pour l'exploitation par un concessionnaire d'un central d'appel unique pour les taxis A répondait à un intérêt public suffisant pour déroger à la liberté économique.

4.2.4 Affaires pendantes

- a. Requête de plusieurs communes contre le règlement du 4 octobre 2006 sur l'indemnité communale liée à l'usage du sol pour la distribution et la fourniture en électricité et le règlement du 4 octobre 2006 modifiant celui du 17 juillet 1953 d'application de la loi du 5 septembre 1944 sur l'utilisation des lacs et cours d'eau dépendant du domaine public et de la loi du 12 mai 1948 réglant l'occupation et l'exploitation des eaux souterraines dépendant du domaine public cantonal - en cours d'instruction (CCST 2006.0010).
- b. Requête d'une association de résidents et de particuliers contre la modification du 14 novembre 2006 de la loi sur la planification et le financement des établissements sanitaires d'intérêt public et des réseaux de soins (LPFES) et contre cinq décrets relatifs à la construction de nouveaux EMS. Requête en cours d'instruction (CCST 2006.0011).
- c. Requête d'une commune contre la répartition par le Département de l'économie du contingent 2007 des logements de vacances susceptibles d'être vendus à des personnes à l'étranger. Requête en cours d'instruction (CCST 2006.0012).
- d. Requête d'une association de résidents et de particuliers contre la modification du 21 novembre 2006 de la LPFES. Requête en cours d'instruction (CCST 2007.0001).
- e. Requête de membres du conseil général d'une commune contestant que la municipalité soit exclusivement compétente pour conclure un contrat relatif à la constitution d'une servitude personnelle portant sur l'extraction et l'exploitation de sables, graviers et pierres. Requête en cours d'instruction (CCST 2006.0008).
- f. Requête de plusieurs particuliers et d'un comité d'initiative contre la décision du Conseil communal de Montreux du 1er février 2007 déclarant invalide l'initiative " Sauvez les Bosquets de Fontanivent ". Requête en cours d'instruction (CCST.2007.0002).

5 REVISIONS DE LA CONSTITUTION

5.1 Révisions partielles qui ont abouti

La Constitution du 14 avril 2003 a déjà connu trois révisions partielles :

- Art. 52 (a) Cst-VD : le corps électoral a accepté le 25 novembre 2005 l'initiative populaire " pour sauver Lavaux ", qui avait abouti le 25 août 2003, dans la mesure où le Grand Conseil avait admis sa validité.
- Art. 108 al. 2 Cst-VD : le 25 novembre 2005, les électrices et électeurs vaudois ont aussi accepté la modification de l'art. 108 Cst-VD que leur proposaient le Grand Conseil et le Conseil d'Etat et qui, simultanément à l'adoption de la nouvelle loi sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales (objet 18 ci-dessus), permet 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 Grand Conseil et le Conseil d'Etat ont proposé au corps électoral 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. Cette révision a été acceptée lors du scrutin populaire du 25 novembre 2005.

5.2 Procédures de révision partielle en cours

Quatre révisions partielles supplémentaires pourraient intervenir, plus ou moins prochainement :

- Art. 65 al. 2 Cst-VD : le 6 mars 2007, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une initiative constitutionnelle parlementaire Philippe Vuillemin et consorts demandant la modification de l'art 65 al 2 de la Constitution pour y inscrire une référence précise instituant l' hébergement médico-social ; il incombe maintenant au Conseil d'Etat d'élaborer un exposé des motifs et projet de décret, ainsi le cas échéant qu'un contre-projet, en vue d'un scrutin populaire.
- Art. 65a (nouveau) Cst-VD : l'initiative populaire " Fumée passive et santé " vise à introduire dans la Constitution un article 65a nouveau. Elle a abouti le 3 janvier 2007 et devra être soumise au vote du corps électoral dans les deux ans (voire trois, dans l'hypothèse d'un contre-projet).
- Art. 72 Cst-VD : la renonciation définitive à la création d'une base légale pour l' organe de prospective prévu par l'art. 72 Cst-VD, que le Conseil d'Etat préconise dans son exposé des motifs et projet de loi adaptant la LOCE aux changements introduits par la nouvelle Constitution, passera par une révision partielle de celle-ci.
- Art. 84 Cst-VD: l'initiative populaire " La Parole aux communes I ", qui vise à étendre le droit de référendum de l'art. 84 Cst-VD à un dixième des communes représentées par leurs municipalités, a abouti le 24 décembre 2004. Le Grand Conseil a adopté le 27 mars 2007 le décret ordonnant la convocation du corps électoral.
- Art. 179 Cst-VD : projet de décret, en mains du Grand Conseil, portant sur la modification de l'article 179 de la Constitution : prolongation " au plus tard à l'échéance du délai prévu par l'art. 130 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral pour l'adaptation des dispositions cantonales en matière civile et pénale " du délai pour l'adoption de la législation d'application du principe de la double instance judiciaire (voir plus haut ch. 2.5, No 39).

5.3 Révisions partielles n'ayant pas abouti

Deux initiatives ont été retirées :

- Art. 147 Cst-VD : l'initiative populaire constitutionnelle CIVIC " pour un authentique droit d'initiative en matière

communale " avait abouti le 22 juillet 1997. Son traitement avait 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 adoptée le 12 avril 2005 (objet No 20 ci-dessus) et l'initiative a été retirée le 23 mai 2005.

- Art. 63 Cst-VD : l'initiative populaire constitutionnelle " pour des places suffisantes en nurseries et garderies " avait abouti le 22 décembre 2000. Elle a été retirée le 4 juillet 2006, à la suite de l'adoption de la nouvelle loi sur l'accueil de jour des enfants (objet No 31).

Quatre initiatives visant à une révision constitutionnelle, l'une parlementaire, les trois autres populaires, ont échoué :

- Art. 74 Cst-VD : en 2001, le Grand Conseil avait 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 portait notamment sur l'exercice du droit d'initiative (objet No 19 ci-dessus), un préavis défavorable sur cette initiative. Le Grand Conseil a refusé cette initiative, le 15 mars 2005.
- Art. 142 al. 1 Cst-VD : une première initiative populaire visant à supprimer dans la Constitution les droits politiques en matière communale des personnes étrangères a échoué, fin 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 ", déposée le 30 novembre 2004, a échoué elle aussi pour insuffisance de signatures, à fin mars 2005.

6 APPRÉCIATION – CONCLUSION

La première année qui avait suivi l'entrée en vigueur de la Constitution du 14 avril 2003 avait été caractérisée par l'identification des modifications législatives nécessaires ou souhaitables, la mise en place de la démarche et la planification des travaux législatifs. Les trois années suivantes ont connu une forte activité législative.

Certes, la planification initiale n'a pas pu être respectée intégralement et elle a dû être adaptée une nouvelle fois ce printemps. Les raisons n'ont pas changé : travaux parfois plus complexes et prenant plus de temps que prévu ; aléas techniques et/ou politiques lors de l'élaboration de projets ayant parfois un effet défavorable ou au contraire favorable sur la planification retenue ; en particulier, retards dus à l'exigence du financement des charges nouvelles posée par l'article 163 al. 2 Cst-VD ; ou encore nouvelle appréciation ou faits nouveaux conduisant à intégrer à la mise en œuvre de la nouvelle Constitution tel projet nouveau, ou au contraire à suspendre tel autre.

Cette réserve faite, on constate qu'avec les lois votées par le Grand Conseil et les projets acceptés par le Conseil d'Etat et qui sont en cours de traitement parlementaire, ce sont maintenant 80% du programme qui sont réalisés.

Ainsi, 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^{er} janvier 2004 la Cour constitutionnelle est entrée en fonction le 1^{er} janvier 2005 en matière de régime financier, les lois sur les finances, sur les subventions et sur les participations ont été adoptées le délai de deux ans fixé par la Constitution pour adapter les législations sur les communes et sur les droits politiques (renouvellement des autorités) a été tenu, ou très peu s'en est fallu les lois organisant les autorités politiques cantonales pourront entrer en vigueur avec la nouvelle législature (le refus du Grand Conseil, le 6 mars 2007, d'entrer en matière sur le projet de modification de la loi d'organisation judiciaire risque toutefois de reporter au cours de la prochaine législature la réunion du TC et du TA) ; l'objectif général que le Conseil d'Etat s'était fixé de voir aboutir l'essentiel des travaux législatifs avant la fin de la législature déjà, qui était particulièrement ambitieux, ne sera certes pas totalement atteint en revanche, si le Grand Conseil adopte les projets que le Conseil d'Etat lui a soumis et ceux que ce dernier s'appête à lui proposer, le délai général de cinq ans fixé par la Constitution, qui échoit le 14 avril 2008, sera respecté, sauf pour la généralisation de la double instance judiciaire, qui se trouve retardée par les aléas du droit fédéral mais il est proposé précisément de modifier le délai constitutionnel pour cet objet (en revanche, que les lois sur l'agriculture, les bourses, la haute surveillance sur le Tribunal cantonal et la présentation du budget du TC soient adoptées après le 14 avril 2008 ne contrevient pas aux dispositions constitutionnelles : ces projets font partie du périmètre élargi, ou optionnel, de la mise en œuvre).

Le Conseil d'Etat salue une nouvelle fois, l'effort très considérable que l'ensemble des acteurs, des services de l'administration au Grand Conseil, ont déployé et déploient pour mettre en œuvre la nouvelle Constitution.

Il constate aussi la fidélité avec laquelle la nouvelle Constitution a été mise en œuvre jusqu'à maintenant. Les révisions partielles qui ont été votées en novembre 2005 (Sauver Lavaux, participations et élections judiciaires) et celles dont il est question maintenant (renonciation à l'organe de prospective, introduction d'un droit de référendum des municipalités, suspension du délai pour l'entrée en vigueur de la double instance judiciaire en matières pénale et civile) peuvent être considérées comme des réglages, certes importants pour certains, du nouveau texte constitutionnel. Celui-ci n'a pas été remis en cause sur ses principales innovations, tels les droits politiques communaux des personnes étrangères, la naturalisation selon une procédure facilitée assortie d'un droit de recours, la Cour constitutionnelle, la facilitation des fusions de communes avec incitations financières ou encore la Cour des comptes - pour rappeler, dans l'ordre chronologique de l'adoption des lois les concrétisant, quelques unes des principales innovations de la Constitution du 14 avril 2003.

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) continuent à être maîtrisés. Après la suppression de l'un des 3,5 postes (en ETP) alloués initialement à la Cellule Constitution et la réduction drastique de sa rubrique budgétaire " mandats et expertises ", la mission nouvelle de la mise en œuvre de la RPT a pu être confiée 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 de ce rapport sur l'état des

travaux de mise en œuvre de la nouvelle Constitution.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 18 avril 2007.

Le président :

Ch.-L. Rochat

Le chancelier :

V. Grandjean

1. Lois votées au 31 mars 2007

No	Date	Loi	Objet principal
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) - <i>abrogée par la loi sur l'emploi (LEmp) du 7 juillet 2005, entrée en vigueur le 1er janvier 2006</i>	« 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	10.02.2004	Recouvrement et avances sur pensions alimentaires (LRAPA)	« paquet social », 33 Cst-VD
4	10.02.2004	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)	Assesseurs 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
16	25.01.2005	Incitation financière aux fusions de communes (décret)	151ss. et 179 ch. 4 Cst-VD
17	22.02.2005	Subventions	Efficacité des dépenses publiques, 161-163 al. 1 Cst-VD
18	05.04.2005	Secteur électrique (décret)	<i>Périmètre élargi, 56 Cst-VD</i>
19	05.04.2005	Exercice des droits politiques (révision)	Initiatives, contre-projets, personnes interdites, 74, 173 et 174 Cst-VD
20	12.04.2005	Exercice des droits politiques (révision)	Initiative sur le plan communal, 147 Cst-VD
21	03.05.2005	Communes (révision)	Titre VI
22	17.05.2005	Participations de l'Etat et des communes à des personnes morales	Modalités de contrôle, 162 al. 1 Cst-VD
23	31.05.2005	Exercice des activités économiques	<i>Périmètre élargi, 58 Cst-VD</i>
24	05.07.2005	Péréquation financière intercommunale	168 al. 2 Cst-VD
25	05.07.2005	Emploi	<i>Périmètre élargi, 58 Cst-VD</i>
26	20.09.2005	Finances	Régime des finances, Titre VII
27	21.03.2006	Prolongation des législatures	Durée passant à 5 ans, début le 1er juillet
28	29.03.2006	Logement	<i>Périmètre élargi, 33 et 67 Cst-VD</i>
29	16.05.2006	Energie	<i>Périmètre élargi, 56 Cst-VD</i>
30	30.05.2006	Découpage territorial (nouveaux districts)	158 et 179 ch. 5 Cst-VD
31	20.06.2006	Accueil de jour des enfants (LAJE)	<i>Périmètre élargi, 63 Cst-VD</i>
32	21.11.2006	Cour des comptes	166 Cst-VD
33	21.11.2006	Modification de la LPFES (suite au refus de la LEMS par le corps électoral)	<i>Périmètre élargi, 65 Cst-VD</i>
34	19.12.2006 <i>09.01.2007</i>	Application dans le Canton de Vaud de la loi fédérale sur le partenariat	14 Cst-VD, couples non mariés, libre choix de la forme de vie en commun
35	09.01.2007	Réforme du droit ecclésiastique vaudois	169-172 Cst-VD, Eglises et communautés religieuses
36	09.01.2007	Intégration des étrangers	<i>Périmètre élargi, 68 Cst-VD</i>
37	06.03.2007	Conseil d'Etat et relations extérieures	Article 112-120, 121 et 123 Cst-VD, présidence, conventions et conférence des affaires fédérales
38	27.03.2006	<u>Districts/Préfets</u> - Loi sur les préfets	<u>Article 159 Cst-VD</u> Adaptation de la fonction au nouveau statut des districts

2. Projets en cours de traitement par le Grand Conseil à fin mars 2007

N°	Dépôt CE	Loi	Objet principal
39	09.2006	<u>Justice</u> - 44 révisions législatives partielles (43 lois, 1 décret) - Décret pour modifier l'art. 179 Cst-VD	<u>Articles 42 et 126-135 Cst-VD</u> Réorganisation du Tribunal cantonal (réunion TC-TA) <u>Articles 129 et 179 Cst-VD</u> Prolongation du délai de 5 ans pour mettre en œuvre la double instance
40	09.2006	<u>Grand Conseil</u> - Loi sur le Grand Conseil (LGC), 2ème étape	<u>Articles 94-111 Cst-VD</u> Statut et droits des députés, procédures parlementaires,....
41	01.2007	<u>Protection des données</u> - Loi sur la protection des données personnelles	<u>Article 15 Cst-VD</u> <i>Périmètre élargi</i>
42	02.2007	<u>Politique économique</u> - Loi sur l'appui au développement économique	<u>Article 58 Cst-VD</u> <i>Périmètre élargi</i>

3. Calendrier des prochains projets qui seront soumis au Grand Conseil

N°	Mois GC	Thème et intitulé de l'objet	Commentaires
43	09.2007	<u>Incompatibilités</u> - Loi sur le Grand Conseil (révision <u>partielle</u>)	<u>Article 90 al. 4 Cst-VD</u> <i>Périmètre élargi</i> Incompatibilité cadre supérieur. de l'administration - député
44	09.2007	<u>Liberté de manifestation</u> - Loi sur l'utilisation des lacs et cours d'eau dépendant du domaine public	<u>Art. 21, 124-125 et 139 Cst-VD</u> Adaptation ponctuelle de la législation.
45	09.2007	<u>Allocations familiales</u> - Loi sur les allocations familiales, révision partielle	<u>Article 63 Cst-VD</u> Elargissement du cercle des ayants droit aux personnes indépendantes
46	10.2007	<u>Régime financier</u> - Loi sur l'assainissement financier	<u>Article 165 Cst-VD</u>
47	10.2007	<u>Sport</u> - Loi sur l'éducation physique et le sport	<u>Article 54 Cst-VD</u> <i>Périmètre élargi</i>
48	11.2007	<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
49	12.2007	<u>Jeunesse</u> - Loi sur la promotion des activités de jeunesse	<u>Article 85 Cst-VD</u> Mise en place d'une commission des jeunes
50	01.2008	<u>Justice</u> - loi sur le Tribunal des assurances	<u>Articles 42 et 126-135 Cst-VD</u> <i>Périmètre élargi</i>
51	04.2008	<u>Allocations familiales</u> - Loi sur les allocations familiales, révision partielle.	<u>Article 63 Cst-VD</u> Elargissement du cercle des ayants droit aux personnes sans activité lucrative
52	04.2008	<u>Environnement</u> - Loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPMNS) – révision partielle.	<u>Article 52 al. 5 Cst-VD</u> Définition dans la loi des zones et régions protégées
53	04.2008	<u>Environnement</u> - Loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPMNS) – révision partielle.	<u>Article 52 al. 4 Cst-VD</u> Insertion du suivi de la biodiversité dans la loi
54	06.2008	<u>Justice</u> - Loi sur la haute surveillance du Tribunal cantonal par le Grand Conseil	<u>Article 135 Cst-VD</u> <i>Périmètre élargi</i>
55	09.2008	<u>Agriculture</u> - Loi sur l'agriculture – nouvelle	<u>Article 59 Cst-VD</u> <i>Périmètre élargi. Loi-cadre</i>

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

N°	Mois GC	Thème et intitulé de l'objet	Commentaires
56		<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>
57		<u>Justice</u> - Révision des lois d'organisation judiciaire et de procédure	<u>Article 129 Cst-VD</u> Généralisation de la double instance pénale et civile
58		<u>Justice</u> - Législation sur la présentation au Grand Conseil du budget du Tribunal cantonal	<u>Article 132 al. 2 Cst-VD</u> <i>Périmètre élargi</i>