



**RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL**  
**sur l'état des travaux de mise en œuvre de la nouvelle Constitution**  
(3<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.

Sa mise en œuvre nécessite de nombreuses révisions législatives, qui 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.

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

- 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,
- fait le point sur les projets de révision de la nouvelle Constitution, 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 – puis du SJL et du SeCRI) ;
- le chef du Département des institutions et des relations extérieures ;
- la délégation du Conseil d'Etat à la nouvelle Constitution, présidée par le chef du DIRE et composée en outre, depuis le début 2005, des chefs 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 puis financement par imputation interne.

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

### **1.2 Activités de la structure opérationnelle**

Pendant l'année écoulée (d'avril 2005 à mars 2006), les principales activités de la cellule Constitution ont été les suivantes :

#### *Coordination et suivi des travaux*

Suivi de l'avancement des travaux, 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 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 présent rapport.

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 1<sup>er</sup> janvier 2006).

Communication

A l'interne et à l'externe, 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 des projets de lois et de réponses à des interventions parlementaires. En collaboration avec le SJIC (SJI depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2005), 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, Grand Conseil, découpage territorial).

Rédaction

Outre le présent rapport, élaboration de la révision constitutionnelle relative aux élections et législatures judiciaires et contribution à la rédaction de projets législatifs 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 trois rapports précédents (140 R. 40/03, 187 R. 5/04 et 257 R. 8/05) 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 le lecteur 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 deux années précédentes, 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 continué à jouer à cet égard un rôle significatif. Il n'en reste pas moins que, trois ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, plus de la moitié des projets ont été adoptés par le Grand Conseil et un cinquième sont pendants devant lui, l'adoption du solde étant pour l'essentiel prévue pour l'année à venir.

### **2.1 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 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 aux printemps 2004 (rapport 187 R. 5/04) et 2005 (rapport 257 R. 8/05)**

Les deux précédents rapports annuels d'activité, aux printemps 2004 et 2005, 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.

## **2.3 Les projets adoptés par le Grand Conseil à fin mars 2005 (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 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. Toutes les personnes étrangères titulaires de ces droits civiques ont pu et peuvent 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 mai 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 1<sup>er</sup> 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 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 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 1<sup>er</sup> 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 est intégrée dans la révision de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat, qui est en mains du Grand Conseil.
14. Le 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 1<sup>er</sup> 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, dont l'entrée en vigueur est prévue pour 2007.
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.

#### 2.4 Les projets adoptés par le Grand Conseil entre avril 2005 et mars 2006

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), dans l'attente d'un projet de loi cantonale d'application de la loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité (LApEI) annoncée pour 2007, a été adopté par le Grand Conseil le 5 avril 2005. 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 été formé par les communes concernées devant le Tribunal fédéral le 5 janvier 2006, avec requête d'effet suspensif. Par ordonnance du 9 février 2006, le Tribunal fédéral a rejeté la requête d'effet suspensif. On attend son arrêt sur le fond.
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, 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 par le Grand Conseil 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 1<sup>er</sup> juillet).
28. Le Grand Conseil a adopté, le 29 mars 2006, un paquet sur 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).

#### **2.5 Les projets en cours de traitement au Grand Conseil à fin mars 2006**

29. Le Conseil d'Etat a soumis au Grand Conseil, le 6 juillet 2005, un projet de loi sur l'accueil de jour des enfants (art. 63 al. 2 Cst-VD), relevant du périmètre élargi de la mise en œuvre – projet qui avait pris quelque retard en raison des difficultés rencontrées pour son financement (art. 163 Cst-VD).
30. Le 26 octobre 2005, le Conseil d'Etat a remis au Grand Conseil un projet de loi sur l'intégration des étrangers (art. 68 Cst-VD), qu'on se rappelle avoir pris quelque retard en raison du changement du responsable du dossier au sein de l'administration.
31. Le projet de loi sur l'énergie, qui s'inscrit dans le périmètre élargi de la mise en œuvre (art. 56 Cst-VD), initialement annoncé pour le printemps 2004, puis pour la session de janvier 2005 et qui 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), a été adopté par le Conseil d'Etat le 16 novembre 2005.

32. Le 1<sup>er</sup> février 2006, pratiquement dans le délai annoncés depuis 2003, le Conseil d'Etat a adopté un exposé des motifs et avant-projet de loi sur le découpage territorial, accompagné d'un projet de révision de la LEDP, découpant le canton en 10 districts constituant les arrondissements à la fois électoraux et administratifs.
33. La 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), a été proposée au Grand Conseil pour sa session de juin 2006. Les nouvelles règles doivent entrer en vigueur avec la prochaine législature (cf. art. 178 al. 2 Cst-VD).
34. 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 ont pris un peu plus de temps que prévu, notamment du fait du dépôt d'une motion, et c'est le 5 avril 2006 que le Conseil d'Etat a approuvé l'avant-projet. Le Grand Conseil pourra en discuter dès juin 2006, l'objectif étant une élection des membres de cette autorité dans le deuxième semestre 2006 et une entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

## **2.6 Le programme et le calendrier pour la période subséquente (projets qui seront soumis au Grand Conseil entre mai 2006 et avril 2008).**

Le calendrier des projets législatifs annexé au précédent (et deuxième) rapport annuel sur l'état des travaux de mise en œuvre de la nouvelle Constitution, d'avril 2005 (257 R. 8/05) faisait état de 55 projets en tout, dont 16 avaient été votés, 9 étaient en cours de traitement au Grand Conseil, 24 allaient être soumis à la délibération du Grand Conseil entre la session parlementaire de mai 2005 et celle de mai 2008 et 7 voyaient leur calendrier suspendu (à quoi s'ajoutaient 3 projets initialement annoncés mais dont le retrait avait été décidé).

De fait et comme on pouvait s'y attendre, diverses modifications du programme de mise en œuvre sont intervenues, en ce sens que des projets ont été abandonnés, d'autres ont été créés, certains ont été regroupés, d'autres disjoints ; de même, dans bien des cas, le calendrier a subi des modifications (en général sous la forme de retards, mais aussi parfois dans le sens d'une

accélération du projet). Ces phénomènes se sont poursuivis au cours de l'année écoulée.

Les motifs de ces changements sont les suivants :

- 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, si ce n'est blocages momentanés dus à l'exigence du financement des charges nouvelles posée par l'article 163 al. 2 Cst-VD ;
- nouvelle appréciation en fonction des circonstances et de l'évolution des choses montrant 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.

Pour ces raisons et l'état d'avancement des travaux législatifs étant d'ores et déjà significatif (28 projets ont d'ores et déjà été adoptés par le Grand Conseil, 6 sont en cours de traitement parlementaire, 17 sont planifiés et 3 voient leur calendrier en attente), 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 2005. Il renonce en revanche à distinguer comme l'an dernier entre plusieurs catégories de projets, selon que programme et planification sont maintenus, que des ajustements sont apportés à la planification ou que le programme lui-même est ajusté.

35. La concrétisation législative des nombreux changements affectant l'ordre judiciaire (réunion du Tribunal cantonal et du Tribunal administratif, généralisation de la double instance en matières civile et pénale, réforme de la juridiction des assurances sociales), initialement prévue en trois épisodes, est désormais regroupée dans un même paquet législatif, pour la session parlementaire de septembre 2006 – la révision des articles 131 et 178 Cst-VD, acceptée par le corps électoral le 25 novembre 2005, en reportant de six mois le commencement des législatures judiciaires, autorise décalage de trois mois par rapport à la planification initiale.

36. Le Conseil d'Etat s'apprête à remettre au Grand Conseil un projet de révision totale de la loi qui le régit, concrétisant les nombreux changements dictés par les articles 109 à 111 Cst-VD, pour sa session de septembre 2006, soit trois mois plus tard que prévu initialement, en raison de la complexité du sujet ; la

nouvelle loi doit pouvoir entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2007, avec la prochaine législature.

37. 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, entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007. Elle entraîne des modifications de plusieurs lois cantonales, qui contribueront aussi à mettre en œuvre l'art. 14 Cst-VD consacrant le libre choix de la forme de vie en commun. Le Grand Conseil devrait pouvoir adopter ce projet lors de sa session de septembre 2006.
38. Les projets de lois mettant en œuvre le Titre VII traitant des Eglises et des communautés religieuses (Eglise évangélique réformée vaudoise, exercice de la religion catholique, reconnaissance de la communauté israélite et reconnaissance des communautés religieuses) seront soumis au Grand Conseil pour qu'il puisse en débattre dès septembre 2006.
39. La révision de la loi sur les préfets adaptant le statut préfectoral au nouveau découpage territorial et au nouveau statut des districts sera elle aussi soumise au Grand Conseil pour qu'il en débattre dès septembre 2006. La nouvelle loi devrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008.
40. Suite au refus par les électeurs vaudois de la loi du 7 décembre 2004 sur les établissements médico-sociaux reconnus d'intérêt public (voir plus haut, No 14), le Conseil d'Etat proposera au Grand Conseil une modification de la loi sur la planification et le financement des établissements sanitaires (LPFES) ainsi qu'une série de décrets portant sur le financement du développement de la politique médico-sociale, textes s'inscrivant à nouveau dans le périmètre élargi de la mise en œuvre de la Constitution, pour la session parlementaire de septembre 2006.
41. Le calendrier initial de la future nouvelle loi (cadre) sur l'agriculture, qui relève du périmètre élargi de la mise en œuvre de la Constitution, pourrait être avancé d'un mois, de sorte que le Grand Conseil pourrait être saisi de ce projet pour sa session de novembre 2006 déjà.
42. La planification initiale de la révision de la loi sur la protection des données (périmètre élargi de la mise en œuvre), à savoir la session de décembre 2006, est décalée d'un mois : le Grand Conseil sera saisi du projet pour sa session de janvier 2007.
43. Le projet de nouvelle loi sur le tourisme, s'appuyant sur l'art. 58 Cst-VD et faisant partie du périmètre élargi de la mise en œuvre, s'articulera sur des axes

stratégiques devant encore faire l'objet d'une consultation des milieux intéressés. Ce projet devrait pouvoir être soumis au Parlement pour sa session de janvier-février 2007.

44. Une nouvelle loi sur le développement économique des régions, qui s'inscrit dans le périmètre élargi de la mise en œuvre (art. 58 Cst-VD), devrait pouvoir être proposée au Grand Conseil de manière à ce qu'il puisse en débattre en février 2007 ; on rappelle que ce projet est tributaire de l'évolution de la politique fédérale (NPR).
45. La révision très ponctuelle de la loi sur les lacs et cours d'eau concrétisant un aspect de la liberté de manifestation, qui était annoncée pour la session de mars 2006, n'apparaît pas comme prioritaire et sera finalement proposée au Grand Conseil pour sa session de mars 2007.
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 de mars 2007.
47. La loi sur l'aide à la jeunesse, mettant en place la commission de jeunes prévue par l'art. 85 Cst-VD, avait été annoncée pour la session de septembre 2005, puis son calendrier avait été suspendu en raison d'une part de 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 et, d'autre part, des contraintes de l'article 163 al. 2 Cst-VD. L'échéance fixée maintenant est la mise en consultation de l'avant-projet en avril 2007 et les débats parlementaires en automne (novembre) 2007.
48. Un projet de nouvelle loi cantonale sur les allocations familiales doit concrétiser l'élargissement du cercle des ayants droit prescrit par l'art. 63 al. 1er Cst-VD. Les Chambres fédérales ont adopté le 24 mars 2006 une loi fédérale sur les allocations familiales. En raison du référendum annoncé, l'entrée en vigueur éventuelle de ce texte est envisagée le 1er janvier 2009. Le projet de loi cantonale, qui intégrera cas échéant les dispositions d'application de la loi fédérale, sera soumis au parlement pour la session de mars 2008, de façon à respecter le délai de l'article 177 al. 1er Cst-VD. Parallèlement, la réflexion sur la réponse à l'article 35 Cst-VD (sécurité matérielle par rapport à la maternité) se poursuit.

49. La planification initiale est maintenue pour l'énumération dans la loi des zones et régions protégées (art. 52 Cst-VD), qui reste prévue pour être traitée par le Grand Conseil en avril 2008, ainsi que pour...
50. ... l'insertion dans la loi du suivi de la biodiversité (même échéance).

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

Pour trois 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 :

51. Le calendrier de la nouvelle loi sur l'éducation physique et le sport (art. 54 Cst-VD, périmètre élargi) est suspendu jusqu'à ce que soit trouvé le financement des charges nouvelles qui résulteraient de cette loi.
52. 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) est toujours suspendu, dans l'attente de la mise en consultation d'un projet embrassant la médiation administrative et judiciaire. Cette consultation est prévue pour le premier semestre 2006 ; quant à l'entrée en vigueur, plusieurs options restent ouvertes dans le cadre du délai général de l'article 177 alinéa 1 Cst-VD. Ainsi, si le Conseil d'Etat retient l'idée qu'il appartiendra aux autorités cantonales entrant en fonction le 1<sup>er</sup> juillet 2007 de pourvoir à l'élection de la médiatrice ou du médiateur, une entrée en vigueur de la législation à une date située entre le 1<sup>er</sup> juillet et le 1<sup>er</sup> septembre 2007 paraît adéquate.
53. 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 ; trop d'incertitudes subsistent toutefois pour que cette option puisse être définitivement validée et un calendrier précis fixé.

### **d. Abandon de projets**

Enfin, dans deux cas, le Conseil d'Etat renonce à présenter un projet de loi :

54. Le Conseil d'Etat annonçait dans deuxième rapport sur l'état des travaux de mise en œuvre de la nouvelle Constitution (257 R.8/052005) qu'il devait encore se déterminer sur la question de l'opportunité d'une loi qui concrétiserait le mandat de l'article 71 Cst-VD en matière d'aide humanitaire et au développement. Depuis lors, il a expliqué dans son rapport du 8 mars 2006 sur le postulat Rytz et consorts concernant la mise en place d'une politique efficiente pour la coopération au développement, l'aide humanitaire et le commerce équitable que l'article 71 Cst-VD ne contraint pas à légiférer, cette disposition donnant certes un mandat à l'Etat et aux communes mais ne précisant pas la manière dont il doit être exécuté, et qu'une législation spécifique dont l'objet serait d'assurer la coordination des différentes actions entreprises par l'Etat dans le domaine de l'aide humanitaire et la coopération au développement n'est pas nécessaire pour la poursuite des activités menées au sein des services de l'Administration cantonale. Ce projet est donc retiré du programme de mise en œuvre de la nouvelle Constitution.

55. Le Conseil d'Etat, comme il l'explique de manière circonstanciée dans son exposé des motifs à l'appui de la révision de la LOCE qu'il soumet par ailleurs au parlement, renonce enfin à présenter la législation d'application de l'organe de prospective prévu par l'art. 72 Cst-VD, mais entend proposer ultérieurement la suppression de l'article précité ; il ne s'agit pas par là, rappelle-t-il, de tourner le dos à la prospective, qu'il a bien l'intention d'intégrer aux outils de réflexion du gouvernement, mais de s'affranchir d'une modalité par trop contraignante.

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

#### **Introduction**

La mise en œuvre de la Constitution n'est pas uniquement de nature législative. Au cours de l'année écoulée, diverses actions ont contribué 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.

### 3.1 Actions significatives de la mise en œuvre de la Constitution

Les actions particulières suivantes doivent être mentionnées :

- a. Responsable de la mise en œuvre du programme de développement durable, qui 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 de celui de sauvegarder les intérêts des générations futures (art. 6 al. 1 lettres c et d Cst-VD), l'Unité de développement durable a travaillé en 2005 sur le suivi de projets en cours et sur la stratégie de mise en œuvre d'actions concrètes au sein des services. En parallèle, elle a travaillé comme pilote sur les projets principaux suivants :
  - Le Cercle indicateurs : des indicateurs centraux pour évaluer l'état actuel et l'évolution au cours du temps du développement durable ont été élaborés. Les cantons de BE, GE, SO, BL, AG, ZH, GR et VD y ont participé, ainsi que 14 villes. Le projet a été accompagné par l'OFS, l'OFEPF et l'OFSP.
  - Politique forestière : l'Unité de développement durable a évalué les aspects du développement durable de la politique forestière vaudoise 2006-2015 (PolFor) en étroite collaboration avec le Service de la forêt, de la faune et de la nature (SFFN). Un rapport final sera remis au Conseil d'Etat avec le rapport final PolFor.
  - Evaluation des mesures DEFI 2005 Boussole du développement durable : Dans le cadre de la démarche DEFI, l'Unité de développement durable a évalué les mesures qui pouvaient potentiellement agir en faveur ou en défaveur du développement durable avec la Boussole du développement durable. L'utilisation élargie de cet outil pour l'évaluation courante des projets est planifiée.
  - Monitoring du développement durable dans le canton de Vaud : Un set d'indicateurs spécifiques au canton de Vaud, en complément des indicateurs centraux (voir ci-dessus), est en cours d'élaboration en collaboration entre l'Unité de développement durable et le SCRIS. Il sera disponible en été 2006.
  - Introduction du développement durable dans les critères d'adjudication : en collaboration avec le groupe de travail sur les marchés publics, l'Unité de développement durable a inséré de critères spécifiques au développement durable pour le pôle environnemental et le pôle social. Ainsi, les entreprises pro actives dans le domaine peuvent valoriser leurs actions et celles qui n'ont encore rien entrepris sont incitées à le faire.



- b. L'article 17 al. 2 lettre b Cst-VD garantit la liberté d'information. L'article 41 exige de l'Etat et des communes qu'ils informent la population de leurs activités selon le principe de la transparence. C'est dans ce contexte que s'inscrivent la loi sur l'information et le bilan de sa mise en oeuvre qui a été dressé au début de l'été 2005.
- c. Une décision du Conseil d'Etat prise sur la base des recommandations d'un groupe de travail cantonal sur les clandestins a confirmé que le droit à l'aide d'urgence prévu à l'art. 33 Cst-VD s'applique à toute la population du canton, y compris celle sans titre de séjour. La mise en oeuvre de ce droit sera assurée selon les dispositions de la nouvelle loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers (LARA) et des modifications de la LASV adoptées simultanément.
- d. La mise sur Internet de l'annuaire téléphonique de l'Etat de Vaud, à l'automne 2005, s'inscrit dans le principe de diligence et d'accessibilité (art. 40 Cst-VD) et dans celui d'information du public et de transparence (art. 41 Cst-VD). Plus généralement, les réorganisations d'une part de la fonction de la communication et d'autre part de l'informatique cantonale se sont poursuivies en 2005 et ont abouti au lancement de la refonte du site Internet de l'Etat de Vaud, dans un but de service à la population vaudoise qui doit pleinement s'accorder à ces principes.
- e. Il en va de même pour la Nuit des impôts que le Département des finances a organisée le 16 février 2006, pour permettre aux contribuables de se procurer les informations générales ou personnelles dont ils avaient besoin pour remplir leur déclaration fiscale. D'autres actions ont été mises en place, comme la création d'un groupe « utilisateurs » représentant notamment des personnes morales (entreprises). Le centre d'appel téléphonique de l'ACI (CAT) est également une action particulière au service de tous les contribuables vaudois.
- f. Au titre des mesures à prendre pour l'accès à une formation initiale (art. 49 Cst-VD) et de la réinsertion (art. 60 Cst-VD), le DSAS, en concertation avec les autorités d'application de la LASV, a conçu et met en oeuvre depuis le 1er janvier 2006 un programme cantonal d'insertion à l'attention des bénéficiaires du RI âgés de moins de 22 ans qui ne sont pas suivis par un ORP. Une partie des mesures d'insertion sociale déployées dans ce cadre se déroulent en milieu professionnel. L'objectif visé est de permettre aux bénéficiaires sans formation d'entrer dans une formation certifiée au terme de la mesure d'insertion.

- g. L'Etat et les communes doivent favoriser la pratique du sport (art. 54 Cst-VD) et, en matière de santé publique, encourager chacun à prendre soin de sa santé (art. 65 al. 2 lettre a Cst-VD). Le Pass'Sport 50+, que le Service de l'éducation physique et du sport a lancé à fin mai 2005 en collaboration avec les Ligues de la santé et Pro Senectute Vaud, contribue à la réalisation de ces deux mandats constitutionnels .
- h. Deux actions particulières ont apporté leur contribution à la réalisation du mandat constitutionnel d'intégration des personnes handicapées (art. 61 et 65 al. 3 Cst-VD) :
- l'édition 2005 du Guide-Info destiné aux familles avec un enfant handicapé ou atteint d'une maladie de longue durée à domicile (48 pages), imprimée en 5'000 exemplaires, a été distribuée aux principales associations de parents d'enfants handicapés et d'entraide, aux services sociaux spécialisés, aux centres médico-sociaux, ainsi qu'aux professionnels de la santé et du milieu socio-éducatif ;
  - à l'instar de l'expérience menée par le SASH avec l'ASPMAD pour la création et la gestion du service de coordination des transports au Nord Vaudois (SAMIR), sur mandat du SASH, l'OMSV a mis en place dans le Grand Lausanne une organisation à même d'évaluer les personnes à mobilité réduite vivant à domicile et d'attribuer un fournisseur de transports adapté à leurs besoins et à leur niveau d'aide nécessaire. Ceci a nécessité la diversification de l'offre régionale de transports adaptés, qui aujourd'hui compte désormais sur des services de transports bénévoles, une compagnie de taxis et un service de transports spécialisés. Les cartes de légitimation octroyées aux personnes à mobilité réduite sont actuellement reconnues par les payeurs des prestations de transports, dont les communes chargées de l'aide financière en faveur des courses loisirs. Ces communes ont en effet accepté de passer un accord de collaboration avec le SASH pour reconnaître les prestations des taxis en 2005. L'évaluation des résultats, prévue au 1er trimestre 2006, permettra de finaliser l'organisation définitive, tant au plan des services que des aides financières. Une extension des procédures d'évaluation aux autres régions du canton est prévue à moyen terme.
- i. Plusieurs 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), parmi lesquelles la réalisation d'une brochure romande sur le droit des patients

"L'essentiel sur les droits des patients", commune aux cantons de Fribourg, Jura, Neuchâtel, Valais, Vaud et Berne ; la réalisation du volet "santé" de l'émission de télévision hebdomadaire "C'est tous les jours dimanche", où la collaboration intercantonale pour la poursuite des émissions en 2006 a pu être négociée ; la campagne d'information sur la mise en fonction du numéro unique de garde médicale 0848 133 133 et la campagne publique sur la protection contre la canicule.

- j. Au titre du mandat exigeant l'accès équitable pour chacun à de soins de qualité (art. 65 al. 2 Cst-VD), on mentionnera que les Hospices/CHUV la participent au programme de vaccinations des requérants d'asile du canton de Vaud et prodiguent à cette catégorie de personnes des conseils en matière de prévention et de promotion de la santé.
- k. Pour satisfaire aux buts fixés par l'article 68 Cst-VD (intégration des étrangers), l'Etat finance un centre de compétences de l'intégration, géré par le Centre Social Protestant (CSP). Dans le cadre d'une nouvelle convention et afin de mieux prendre en compte les réalités régionales, des antennes ont été ouvertes par le CSP à Bex, Nyon, Renens et Yverdon-les-Bains, la Ville de Lausanne gère elle-même un tel centre de compétences pour son territoire.
- l. Parallèlement à l'entrée en vigueur de la nouvelle législation cantonale qui a permis de répondre aux exigences de célérité et de contrôle judiciaire des procédures de naturalisation fixées à l'art. 69 al. 2 et 3 Cst-VD, l'Etat a également contribué à ce que l'accès à cette naturalisation soit facilité (al. 1 de la même disposition) par une meilleure information aux intéressés, laquelle a été réalisée par l'élaboration et une large distribution du nouveau dépliant intitulé « Devenir Suisse – Petit guide pratique de la naturalisation dans le Canton de Vaud » et tiré à 40'000 exemplaires et par la participation de ses représentants à diverses séances d'information organisées dans toutes les régions du canton.
- m. L'encouragement du bénévolat prévu par l'art. 70 Cst-VD trouve une application concrète dans les deux actions suivantes: une convention cantonale entre l'Association des services bénévoles vaudois et l'Etat de Vaud a été signée le 25 avril 2005 pour assurer la coordination et l'encadrement des groupes bénévoles actifs dans les domaines du maintien à domicile, les transports et l'entraide ; et dans le cadre de la promotion des transports des personnes à mobilité réduite, sur mandat du SASH, une campagne de recrutement de chauffeurs bénévoles a été lancée dans le Grand Lausanne, sous l'égide de l'ASBV.

- n. La Constitution invite l'Etat à collaborer avec, entre autres, les organisations concernées à l'aide humanitaire et à la coopération au développement (art. 71 al. 1 Cst-VD). Dans ce cadre, et en marge de l'organisation du retour des requérants d'asile déboutés et des programmes fédéraux et cantonaux d'aide au retour mis sur pied à cet effet, l'Etat de Vaud a mis en œuvre et financé via la FEDEVACO (à hauteur de Fr. 594'044 en 2005) un important programme de l'EPER destiné à contribuer à l'amélioration de la situation générale de la région de la Drina, en Bosnie orientale en notamment revitalisant les communautés locales, améliorant la cohabitation et la collaboration entre les différentes communautés ethniques et religieuses et favorisant ainsi l'intégration sociale des personnes qui se réinstallent dans leur pays d'origine. Ce programme se poursuit en 2006.
- o. Aussi en rapport avec la collaboration à l'aide humanitaire (art.71 Cst-VD), on mentionne notamment les divers programmes de collaboration humanitaire auxquels les Hospices/CHUV participent.
- p. L'article 85 Cst-VD (formation civique) donne mandat à l'Etat et aux communes de préparer les enfants et les jeunes à la citoyenneté, notamment en assurant leur formation civique. C'est conformément à ce mandat que le DFJ et le DIRE ont mis sur pied, juste avant les élections communales de ce printemps, une campagne de sensibilisation civique dans les classes de 8e et 9e degrés, qui comptent quelques 20'000 élèves suisses et étrangers.
- q. Pour la plupart des personnes étrangères qui jouissent désormais des droits politiques en matière communale, les élections générales du printemps 2006 ont été la première occasion concrète de les exercer. Le Conseil d'Etat, estimant qu'un effort d'information et de sensibilisation s'imposait, s'est adressé aux 80'000 électeurs inscrits, personnellement, en décembre 2005, pour leur rappeler leurs droits, les informer des élections à venir et des modalités pratiques selon lesquelles elles se dérouleraient dans leur commune de domicile. Cette action contribue à la réalisation du mandat d'encouragement à l'exercice des droits politiques posé à l'article 88 Cst-VD.
- r. Conformément à l'article 151 al. 1 Cst-VD, qui prescrit à l'Etat d'encourager et de favoriser les fusions de communes, le Service des communes et des relations institutionnelles a publié sur Internet ([www.dire.vd.ch/secr1](http://www.dire.vd.ch/secr1)), au début de l'été 2005, un Guide pour les fusions de communes qui, présenté sous la forme d'un schéma résumant toutes les étapes à parcourir et permettant d'ouvrir pour chacune d'elles une fiche explicative correspondante, constitue pour les communes à la fois une aide à la décision

(fusionner ? ne pas fusionner ?) et un fil conducteur pour préparer et franchir toutes les phases du processus. Ce guide peut aussi être utile indépendamment des fusions, car les thèmes abordés permettent à n'importe quelle commune d'établir un état de situation de son fonctionnement politique, social et administratif. Le SeCRI a aussi publié une brochure contenant les textes légaux relatifs aux fusions de communes. Ainsi, munies du guide et de la brochure, les autorités communales ont toutes les informations nécessaires pour préparer une fusion.

- s. En mai 2005, les communes, les fractions de communes et les associations de communes ont reçu, de la part du Service de justice, de l'intérieur et des cultes, Secteur des communes, par courriers électronique et postal, une information très complète sur les importantes modifications de la loi du 28 février 1956 sur les communes en raison de la nouvelle Constitution. Afin d'aider les communes dans les décisions à prendre et les modifications réglementaires à entreprendre en raison des nouveautés du droit cantonal, la documentation envoyée comprenait : une lettre d'introduction, une liste des décisions prioritaires à prendre d'ici au 30 septembre 2005 en vue des élections communales du printemps 2006, un résumé des principales nouveautés de la loi sur les communes et de la loi sur l'exercice des droits politiques, un extrait des nouvelles dispositions de la loi sur les communes et de la loi sur l'exercice des droits politiques et, finalement, un règlement-type pour les conseils communaux et un autre pour les conseils généraux avec les mises à jour en gras et grisé. Tous ces documents, ainsi que les diverses informations envoyées aux communes avant et pendant les révisions législatives, sont sur le site Internet du Service des communes et des relations institutionnelles ([www.dire.vd.ch/secrj](http://www.dire.vd.ch/secrj)).

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

Faire connaître le contenu de la Constitution fait partie de sa mise en œuvre. Pendant l'année écoulée, les actions d'information et de communication suivantes ont été conduites :

- Présentation :
  - des impacts de la nouvelle Constitution sur l'organisation judiciaire et la procédure civile, dans le cadre du séminaire de procédure civile de la Faculté de droit de l'UNIL ;
  - de la mise en œuvre de la nouvelle Constitution, à l'Institut national genevois ;

- du droit de vote des personnes étrangères, dans une commune ;
  - de la problématique du nouveau découpage des districts, aux syndics d'un district.
- Tenue à jour du site internet de la Constitution qui avait été ouvert le 14 avril 2003. Les sources y sont aisément accessibles et la démarche de mise en œuvre, avec les travaux gouvernementaux et parlementaires, peut y 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).

#### **4. REVISIONS DE LA CONSTITUTION**

Simultanément à sa mise en œuvre, dont le présent rapport dresse l'état d'avancement, 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 : ce même 25 novembre 2005, les électrices et électeurs vaudois ont 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 (objet No 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.

Trois autres révisions partielles pourraient intervenir, plus ou moins prochainement :

- 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 des enfants (objet No 27).
- 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 : au début de l'année 2005 (FAO du 4 février 2005), le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de l'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 a reconnu la validité de cette initiative le 6 septembre 2005. Le délai de deux ans pour le déroulement du scrutin échoit fin 2006 ; une prolongation d'un an est possible en cas de proposition d'un contre-projet ; le Conseil d'Etat se déterminera sur ce point en juin 2006.

Une initiative a été retirée :

- 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.

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

- Art. 74 Cst-VD : le 1<sup>er</sup> mai 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 mai 2005.

## 5. APPRÉCIATION – CONCLUSION

La première année qui avait suivi l'entrée en vigueur de la Constitution du 14 avril 2003 avait 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 puis la troisième années, dont il est rendu compte ici, ont connu une forte activité législative.

Certes, la planification initiale n'a pas pu être respectée intégralement. 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, si ce n'est blocages momentanés dus à l'exigence du financement des charges nouvelles posée par l'article 163 al. 2 Cst-VD ; ou encore nouvelle appréciation conduisant à intégrer à la mise en œuvre de la nouvelle Constitution tel projet nouveau, ou au contraire à suspendre, voire abandonner 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 les deux tiers 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<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 adoptée ; 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 ; tout est mis en œuvre pour que les lois organisant les autorités politiques et judiciaires cantonales entrent en vigueur avec la nouvelle



législature ; enfin, l'objectif général de voir aboutir l'essentiel des travaux législatifs avant la fin de la législature (alors que le délai général de cinq ans fixé par la Constitution n'échoit que le 14 avril 2008) pourra être atteint – sauf goulet d'étranglement au Grand Conseil, dont le programme législatif est particulièrement copieux pour les quinze derniers mois de la législature, et sauf difficultés particulières, techniques ou politiques, qui pourraient apparaître çà ou là.

Le Conseil d'Etat salue, comme l'an passé, 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 (garderies, organe de prospective et droit de référendum des municipalités) peuvent être considérées comme des réglages du nouveau texte constitutionnel. Celui-ci n'a pas été remis en cause sur ses principales nouveautés, tels les droits politiques communaux des personnes étrangères, la naturalisation selon une procédure facilitée assortie d'un droit de recours, la Cour constitutionnelle ou encore la facilitation des fusions de communes avec incitations financières – 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 renonciation à l'un des 3,5 postes (en ETP) alloués initialement à la Cellule Constitution, la rubrique « mandats et expertises » du budget de cette unité a pu être réduite drastiquement dans le cadre de DEFI 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 5 avril 2006.

Le président :

Le chancelier :

*P. Broulis*

*V. Grandjean*

**ANNEXE**

**1. Lois votées au 31 mars 2006**

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 1<sup>er</sup> 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	168 al. 2 Cst-VD

		(2 décrets)	
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	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 1 <sup>er</sup> juillet
28	29.03.2006	<u>Logement</u> – Rapport sur la politique cantonale du logement et loi sur le logement.	<u>Article 33 et 67 Cst-VD</u> <i>Périmètre élargi.</i>

## 2. Projets en cours de traitement par le Grand Conseil début avril 2006

No	Dépôt CE	Loi	Objet principal
29	06.07.2005	<u>Jeunesse</u> – Loi sur l'accueil de jour des enfants	<u>Article 63 Cst-VD</u> <i>Périmètre élargi.</i>

		(LAc).	
30	26.10.2005	<u>Intégration des étrangers</u> – Loi sur l'intégration des étrangers.	<u>Article 68 Cst-VD</u> <i>Périmètre élargi.</i>
31	16.11.2005	<u>Politique énergétique</u> – Loi sur l'énergie.	<u>Article 56 Cst-VD</u> <i>Périmètre élargi.</i>
32	01.02.2006	<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.
33	08.03.2006	<u>Conseil d'Etat</u> – Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat (LOCE). – Avec aussi : <u>Relations extérieures</u>	<u>Article 112-120 et 123 Cst-VD</u> Profonde révision de la loi, mise en place d'une présidence.  <u>Article 121 Cst-VD</u> Mise en place d'une Conférence des affaires fédérales.
34	05.04.2006	<u>Cour des comptes</u> – <u>Loi sur la Cour des comptes, avec incidences sur :</u> - <u>LFin et LGC.</u>	<u>Article 166 Cst-VD</u>

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

No	Mois GC	Thème et intitulé de l'objet	Commentaires
35	09.2006	<u>Justice</u> – Loi sur l'organisation judiciaire. – Loi sur la juridiction et la procédure administrative (LJPA). – Code de procédure civile (CPC) et lois diverses - révision partielle.  – Loi sur le Tribunal des assurances.	<u>Articles 42 et 126-135 Cst-VD</u> Réorganisation du Tribunal cantonal (réunion du TC et du TA).  <u>Article 129 Cst-VD</u> Introduction du principe de la double instance judiciaire.  <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.

36	09.2006	<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,....
37	09.2006	<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.
38	09.2006	<u>Eglises et communautés religieuses</u> – Loi sur l’Eglise évangélique réformée vaudoise – révision totale. – Loi sur l’exercice de la religion catholique – révision totale. – Loi sur la reconnaissance de la communauté israélite. – Loi sur la reconnaissance des communautés religieuses.	<u>Articles 169-172 Cst-VD</u> Réforme du droit ecclésiastique vaudois.
39	09.2006	<u>Districts/Préfets</u> – Loi sur les préfets.	<u>Article 159 Cst-VD</u> Adaptation de la fonction au nouveau statut des districts.
40	09.2006	<u>Santé publique</u> – Modification de la LPFES (suite au refus de la loi du 7 décembre 2003).	<u>Article 65 Cst-VD</u> <i>Périmètre élargi de la mise en œuvre.</i>
41	11.2006	<u>Agriculture</u> – Loi sur l’agriculture – nouvelle.	<u>Article 59 Cst-VD</u> <i>Périmètre élargi. Loi-cadre.</i>
42	01.2007	<u>Protection des données</u> – Loi sur la protection des données (LPDP) – révision totale.	<u>Article 15 Cst-VD</u> <i>Périmètre élargi.</i>
43	01.2007	<u>Politique économique</u> – Loi sur le tourisme.	<u>Article 58 Cst-VD</u> <i>Périmètre élargi.</i>
44	02.2007	<u>Politique économique</u> – Loi sur le développement économique des régions.	<u>Article 58 Cst-VD</u> <i>Périmètre élargi.</i>
45	03.2007	<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.
46	03.2007	<u>Régime financier</u> – Loi sur l’assainissement financier.	<u>Article 165 Cst-VD</u>

47	11.2007	<u>Jeunesse</u> – <u>Loi sur l'aide à la jeunesse (LAJe).</u>	<u>Article 85 Cst-VD</u> <u>Mise en place d'une commission des jeunes.</u>
48	03.2008	<u>Allocations familiales</u> – Loi sur les allocations familiales - révision totale.	<u>Article 63 Cst-VD</u> Elargissement du cercle des ayants droit.
49	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.
50	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
51		<u>Sport</u> – Loi sur l'éducation physique et le sport.	<u>Article 54 Cst-VD</u> <i>Périmètre élargi.</i>
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>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>