



**RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur le programme législatif de mise en œuvre de la nouvelle Constitution
cantonale**

**EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET
sur la mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale**

TABLE DES MATIERES

1. Dispositions transitoires et délais.....	4
1.1 Le cadre constitutionnel.....	4
1.1.1 <i>Entrée en vigueur</i>	4
1.1.2 <i>Programme législatif</i>	4
1.1.3 <i>Délais spéciaux</i>	5
1.1.4 <i>Dispositions particulières</i>	5
1.1.5 <i>Initiatives et référendums</i>	6
1.2 Evaluation et conséquences	7
2. L'impact de la nouvelle Constitution sur la législation actuelle.....	8
2.1 Catégories d'adaptation	8
2.2 Inventaire général des travaux législatifs.....	10
2.2.1 <i>Les chantiers de grande envergure</i>	10
2.2.2 <i>Les matières nouvelles</i>	13
2.2.3 <i>Les chantiers s'inscrivant dans des projets en cours de réalisation</i>	14

3. Programme législatif.....	14
3.1 Généralités	14
3.2 Echancier pour l'ouverture des chantiers législatifs sectoriels	15
3.1.1 <i>Mise en place d'un dispositif de mise en oeuvre</i>	16
3.1.2 <i>Etape 1 : dès avril 2003</i>	17
3.1.3 <i>Etape 2 : de septembre 2003 à décembre 2004</i>	18
3.1.4 <i>Intégration progressive des chantiers législatifs dans les activités courantes de l'administration</i>	18
4. Projet de décret	19
4.1 Préambule.....	19
4.2 Commentaire du projet de décret.....	19
4.3 Conséquences du projet de décret proposé	21
4.1.1 <i>Sur le budget ordinaire</i>	21
4.1.2 <i>Sur l'effectif du personnel</i>	21
4.1.3 <i>Pour les communes</i>	21
4.1.4 <i>Pour EtaCom</i>	21
4.1.5 <i>Pour l'environnement et la consommation d'énergie</i>	21
4.1.6 <i>Eurocompatibilité</i>	21
5. Conclusion	22

Introduction

Le présent rapport fait suite à l'adoption par le peuple de la nouvelle Constitution vaudoise le 22 septembre 2002, adoption qui ouvre désormais une nouvelle étape de la révision totale consistant à adapter la législation cantonale à la charte fondamentale de l'Etat. Cette charte représente une chance extraordinaire pour le canton de rénover ses institutions. Sa mise en œuvre se doit donc d'être à la hauteur de cette opportunité. Par delà son côté juridique et formel, l'adaptation de la législation cantonale implique de traduire et concrétiser l'état d'esprit qui a prévalu au sein de l'Assemblée constituante, tant dans les textes législatifs et les institutions que dans le travail quotidien des services de l'Etat.

Désormais, le cadre constitutionnel cantonal comprend un important catalogue de droits fondamentaux. Il énonce des tâches publiques destinées à encadrer le travail ordinaire du législateur. Il réforme en partie l'organisation du gouvernement en instituant une présidence permanente du Conseil d'Etat et renforce le parlement en lui assurant de pouvoir disposer de services propres. En diminuant le nombre de députés et en allongeant d'un an les législatures, la nouvelle Constitution souhaite dynamiser le processus législatif. A terme, la vie politique se déploiera dans des circonscriptions électorales de plus grande dimension. La législation sur les communes devra être entièrement revue, notamment en relation avec l'introduction de nouveaux dispositifs de collaboration entre les communes (fédérations et agglomérations) et de procédures permettant d'éventuelles fusions soutenues financièrement par l'Etat. Les corps électoraux communaux sont élargis aux personnes étrangères durablement établies en Suisse et dans le canton. Dans le domaine de la justice, la nouvelle Constitution donne une forme nouvelle à l'ordre judiciaire en instituant le tribunal cantonal comme autorité judiciaire supérieure du canton. L'instauration d'une juridiction constitutionnelle renforcera sans doute l'importance politique et normative de la charte fondamentale. Dans le domaine financier, il s'agira d'installer une Cour des comptes et d'appliquer dans les procédures d'approbation du budget et des comptes les nouvelles dispositions relatives à l'assainissement des finances publiques. Enfin, les relations entre les Eglises et l'Etat reposeront sur des bases nouvelles appelant des dispositifs juridiques propres à tenir compte de la diversité des communautés religieuses.

Telles sont les innovations essentielles introduites par la nouvelle Constitution. Certaines sont directement applicables et déploieront donc leurs effets dès le 14 avril 2003. D'autres en revanche nécessitent des réformes législatives d'une certaine ampleur. Assurément, c'est un chantier important qui s'ouvre devant nous.

Le présent rapport a donc pour but de présenter au Grand Conseil :

- (i) Les obligations qui incombent à l'Etat en vertu des dispositions transitoires de la nouvelle Constitution cantonale.
- (ii) L'impact de la nouvelle Constitution cantonale sur la législation actuelle.
- (iii) Un programme législatif de mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale.
- (iv) Un exposé des motifs et projet de décret sur la mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale.

1. DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET DELAIS

1.1 Le cadre constitutionnel

1.1.1 Entrée en vigueur

La nouvelle Constitution prévoit (art. 175-180) plusieurs dispositions transitoires encadrant le processus de mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale.

L'entrée en vigueur est fixée au 14 avril 2003 (art. 175), date à laquelle l'ancienne Constitution de 1885 est abrogée (art. 176 al. 1), de même que les dispositions de l'ancien droit qui sont contraires aux règles directement applicables de la nouvelle Constitution (art. 176 al. 2).

L'ancien droit qui requiert une législation d'application, parce que contraire à des dispositions de la nouvelle Constitution qui ne sont pas directement applicables, reste provisoirement en vigueur jusqu'à ce qu'il soit adapté à cette dernière (art. 176 al. 3).

On notera que la distinction entre les dispositions de la nouvelle Constitution qui sont directement applicables et celles qui ne le sont pas n'est pas toujours fixée dans ces dispositions transitoires. Sous réserve de décisions judiciaires éventuelles, il incombera aux autorités de se déterminer à ce sujet de cas en cas dans le contexte de la mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale.

1.1.2 Programme législatif

La nouvelle Constitution prévoit que la législation d'application sera édictée sans retard, mais au plus tard dans un délai de cinq ans suivant l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, soit en avril 2008 (art. 177 al. 1).

Elle impose en outre au Conseil d'Etat de soumettre au Grand Conseil un programme législatif au plus tard avant l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution (art. 177 al. 2). Le présent rapport ainsi que le projet de décret concrétisent cette disposition transitoire (cf. point 3).

1.1.3 Délais spéciaux

Les art. 178 et 179 contiennent des dispositions transitoires particulières qui tantôt allongent, tantôt restreignent ce délai général de cinq ans. C'est ainsi que

- Les législations d'application requises pour le renouvellement des autorités doivent être adoptées dans les deux ans dès l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution (art. 178). Les autorités communales seront renouvelées au printemps 2006, les autorités cantonales au printemps 2007. Dans ce deuxième cas, les arrondissements électoraux sont en principe ceux définis par l'actuel LEDP. Il serait théoriquement possible d'introduire pour cette échéance un nouveau découpage des circonscriptions électorales. Toutefois la brièveté du délai conduit à exclure cette hypothèse, conformément du reste à une disposition transitoire évoquée ci-dessous qui introduit un délai maximal de dix ans dans cette matière.
- Les dispositions d'application concernant les communes et les districts (Titre VI) doivent être adoptées par le Grand Conseil dans les *deux ans* suivant l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution (179 ch. 3).
- En matière d'organisation territoriale (Titre VI), comme indiqué ci-dessus, le Conseil d'Etat dispose d'un délai maximal de 10 ans pour proposer un nouveau découpage du canton en districts, leur nombre étant réduit à une fourchette de huit à douze (179 ch. 5).
- L'assurance maternité doit entrer en vigueur au plus tard 3 ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution (179 ch. 2).

1.1.4 Dispositions particulières

L'art. 179 prévoit en outre des dispositions transitoires particulières qui n'affectent pas les délais de mise en œuvre, mais certaines de ses modalités.

- Le ch. 1 (ad 52 al. 5) maintient en vigueur les art. 6 bis et 6 ter de l'ancienne Constitution, dans l'attente que ces deux dispositions soient traduites dans une législation d'application de cet article relatif à la protection du patrimoine et de l'environnement.

- Le ch. 4 (ad 151 al. 2) prévoit que l’incitation financière à la fusion de communes restera en vigueur pendant une période dix ans suivant l’entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les communes.
- Le ch. 6 (ad art. 165) maintient en vigueur l’art. 48 al. 2 à 4 de l’ancienne Constitution dans l’attente de la révision de la loi sur les finances. On notera ici que cette disposition transitoire implique que l’Assemblée constituante n’a pas jugé l’art. 165 relatif à l’assainissement financier (frein à l’endettement) comme étant directement applicable.
- Les ch. 8 et 9, dont l’utilité est douteuse et la formulation peu claire (renvoi aux articles 13 et 14 de la Constitution du 1^{er} mars 1885, respectivement à l’art. 81), concernent des aspects très spécifiques qui n’appelleront pas d’aménagements particuliers par rapport aux règles générales posées aux art. 175 à 177.

1.1.5 Initiatives et référendums

Selon l’art. 180 al 1 de la nouvelle Constitution, l’ancien droit demeure en vigueur pour les initiatives et les référendums annoncés, selon les articles 89 et 105 de la LEDP, avant le 14 avril 2003. Il convient en outre de préciser que les règles relatives au *référéndum financier* demeurent applicables pour toute décision du Grand Conseil prise avant le 14 avril 2003. Au delà, le référendum financier est abrogé.

Actuellement, sont en cours de traitement les initiatives populaires suivantes :

(i) Initiatives constitutionnelles

- « CIVIC, pour un authentique droit d’initiative au plan communal ».
- « Sauver le pied du Jura ».
- « Pour des places suffisantes en nurseries et garderies » .

(ii) Initiatives législatives

- « Pour la suppression de l’impôt sur les successions ».
- « Des notes pour une école transparente » .
- « Pour une seule caisse vaudoise d’assurance maladie de base ».

Le Grand Conseil a par ailleurs pris en considération une initiative constitutionnelle Vuillemin et consorts « permettant aux Suisses de l’étranger d’exercer les droits politiques en matière cantonale dans le canton de Vaud ».

S'agissant des initiatives *populaires*, constitutionnelles ou législatives, elles doivent être traitées selon les règles de l'ancien droit. Sont notamment concernées les dispositions relatives aux délais, à l'élaboration éventuelle de contre-projets, ainsi qu'à la procédure suivie devant le Grand Conseil et le peuple.

L'art. 180 al. 2 prévoit en outre que les initiatives de rang constitutionnel qui sont actuellement pendantes doivent être transformées par le Grand Conseil en projets de révision partielle de cette dernière. Cette conversion sera proposée de cas en cas par le Conseil d'Etat dans les rapports qu'il établira à l'intention du Grand Conseil dans le cadre du traitement de ces objets. Cette règle vaut également pour l'initiative constitutionnelle d'origine parlementaire.

1.2 Evaluation et conséquences

Les délais qui sont indiqués ici sont des délais d'ordre, à l'égard desquels le Grand Conseil pourra exercer un contrôle politique.

On peut relever la brièveté (deux ans) de celui qui concerne la législation relative aux communes, dont la révision devra être considérée pour cette raison même comme prioritaire.

Le délai de deux ans également requis pour l'adaptation des législations relatives au renouvellement des autorités cantonales et communales est certes bref, mais la matière s'avère moins complexe à ce stade de la mise en œuvre.

En revanche, le délai maximal de dix ans prévu pour le découpage en districts est long, en dépit de la complexité de la matière. Il est par ailleurs peu contraignant pour le Grand Conseil puisqu'il incombe seulement au Conseil d'Etat de formuler auprès de ce dernier des propositions dans ce domaine.

Enfin, le délai de trois ans concernant l'assurance maternité s'inscrit dans deux projets en cours, l'un au niveau national, l'autre dans le canton, par rapport auxquels il conviendra d'être attentifs.

Pour le reste, il s'agira de conduire et planifier les travaux législatifs dans un délai général de cinq ans. Plusieurs chantiers, d'importance variable, devront être ouverts à l'intérieur de ce délai, et cela conformément aux principes généraux du programme législatif développé dans le présent rapport.

2. L'IMPACT DE LA NOUVELLE CONSTITUTION SUR LA LEGISLATION ACTUELLE

2.1 Catégories d'adaptation

Bien que toute nomenclature comporte une certaine part d'arbitraire, plusieurs catégories d'adaptation (détaillées ci-après) peuvent être mentionnées :

- La première catégorie concerne des *contradictions matérielles* entre le droit actuel et la nouvelle Constitution (par exemple : la diminution du nombre de députés). La législation en cause devra donc être adaptée au nouveau cadre constitutionnel.
- La deuxième catégorie renvoie au fait que la nouvelle Constitution contient des innovations et donc induit des *lacunes importantes* dans la législation (par exemple en introduisant une Cour constitutionnelle ou une Cour des comptes). Ces lacunes devront donc être comblées par des législations nouvelles et spécifiques traduisant ces innovations et permettant leur application pratique.
- La troisième catégorie, proche de la précédente, relève des *mandats à caractère impératif* qui sont adressés au législateur, principalement dans le chapitre des tâches publiques. Il en est par exemple ainsi de l'introduction d'une instance de recours en matière de naturalisation (art. 69 al. 3), ou encore de l'assurance maternité (art. 64 al. 1), du remboursement de l'aide sociale (art. 60), voire de la protection des sites naturels (art. 52 al. 5).
- La quatrième catégorie concerne les dispositions constitutionnelles fixant des *jalons* à la politique cantonale. Celles-ci ne sont pas nécessairement en contradiction avec les législations actuellement en vigueur. Elles se bornent la plupart du temps à dire que l'Etat et/ou les communes agissent dans un domaine déterminé, sans indiquer la nature exacte de cette action. Vu le nombre important des dispositions – souvent formulées d'une manière très peu contraignante - qui relèvent de cette catégorie, elles devront être examinées de cas en cas selon les procédures législatives ordinaires au gré des projets sectoriels menés tant par le Conseil d'Etat que par le Grand Conseil.
- La cinquième catégorie comprend les dispositions, là encore dans le domaine des tâches publiques principalement, qui ont une nature *potestative* (par exemple l'art. 43 à propos de la médiation privée), en ce qu'elles se bornent à permettre à l'Etat de prendre des mesures dans tel ou tel domaine. Comme celles de la catégorie précédente, ces dispositions constitutionnelles seront

prises en compte dans les projets que le Conseil d'Etat pourra soumettre au Grand Conseil ou à travers les propositions (postulats, motions, etc.) qui émaneront de ce dernier.

- La sixième et dernière catégorie d'adaptation a ceci de particulier qu'elle ne concerne pas la législation en vigueur, mais des *initiatives* pendantes, de rang constitutionnel, qui devront être transformées en projet de révision partielle de la nouvelle Constitution (Initiatives populaires « CIVIC », « Sauver le pied du Jura », « Pour des places suffisantes en nurseries et garderies », initiative parlementaire Vuillemin permettant l'octroi des droits politiques en matière cantonale aux Suisse de l'étranger). Dans le contexte du traitement de ces initiatives, il pourra se poser la question de l'élaboration de contre-projets, directs ou indirects.

En définitive, il apparaît que *seules les trois premières catégories d'adaptation*, celles donc qui revêtent une dimension contraignante pour le Conseil d'Etat et le Grand Conseil, doivent être intégrées formellement dans le présent programme législatif de mise en œuvre de la nouvelle Constitution.

La quatrième et la cinquième catégorie énoncent des orientations générales pour la politique de l'Etat dans plusieurs domaines, sans toutefois revêtir un caractère impératif dans l'immédiat, ni fixer de hiérarchies ou priorités politiques. Elles assurent désormais une *base constitutionnelle* à la plupart des secteurs d'intervention de l'Etat. Juridiquement, ces dispositions n'imposent donc pas de réviser la législation cantonale. Elles traduisent cependant des principes généraux qui sont destinés à encadrer l'ensemble de la législation cantonale et de l'activité de l'administration. Dès lors, il conviendra de les prendre systématiquement en compte dans les années à venir, non seulement dans le contexte de la mise en œuvre de la nouvelle Constitution, mais plus largement dans le cadre des procédures législatives ordinaires, et cela au gré des priorités politiques qui s'établiront progressivement en vertu de décisions du Conseil d'Etat (on pense en particulier au programme de législature) et du Grand Conseil.

La dernière catégorie est un peu à part, puisqu'elle relève du traitement des initiatives pendantes dans le cadre fixé par l'ancienne Constitution, et non de la mise en œuvre à proprement parler de la nouvelle Constitution. Le Conseil d'Etat décidera de l'agenda concernant le traitement de ces initiatives conformément aux règles du droit ancien, sans intégrer ces objets dans le présent programme législatif. Il est clair toutefois que ce traitement devra être effectué en coordination avec les chantiers liés à la mise en œuvre de la nouvelle Constitution qui sont étroitement touchés par les initiatives populaires évoquées.

2.2 Inventaire général des travaux législatifs

Dans le contexte de l'élaboration d'un programme législatif, il importe dans un premier temps de tenir compte de la dimension et de la complexité – plus ou moins importante selon les cas - des différents travaux législatifs à entreprendre. L'inventaire qui suit comprend dès lors trois catégories principales, déclinées ici par ordre d'importance (bien entendu sous réserve des études plus approfondies qui devront encore être menées au fil de l'avancement du chantier) selon les critères de dimension et de complexité évoqués ci-dessus. A ce stade, plusieurs questions juridiques et techniques demeurent ouvertes. Une analyse d'impact plus détaillée devra donc être menée prioritairement dans la première phase de mise en œuvre du présent programme législatif. Par ailleurs, cette classification ne préjuge pas de l'importance politique des chantiers considérés, ni ne fixe une hiérarchie entre les matières sous cet angle-là. Il est à préciser cependant que le Conseil d'Etat prévoit d'ores et déjà de mettre un accent particulier sur le volet financier de la nouvelle Constitution (procédure budgétaire, assainissement financier, cour des comptes) parallèlement aux objets pour lesquels les délais de mise en œuvre sont très brefs (cf. infra n° 3).

2.2.1 Les chantiers de grande envergure

Ils concernent des matières essentiellement nouvelles pour lesquelles il s'agira de mettre en place des structures propres à la conduite de projets sectoriels majeurs, qui requièrent un engagement significatif de l'administration d'un point de vue technique et qui, par ailleurs, revêtent des incidences politiques d'une ampleur certaine. En raison de leur dimension, l'ouverture de ces chantiers (hors le dernier qui concerne le découpage territorial du canton pour lequel la nouvelle Constitution institue un délai maximal de dix ans) doit être effectuée sans tarder. Il s'agira alors dans un premier temps d'en préciser la portée, puis de les conduire dans les meilleurs délais, selon des dispositifs tenant compte de leurs spécificités et de leurs relations avec l'ensemble de la mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale.

En première analyse, six domaines entrent indubitablement dans cette première catégorie.

Communes.

Titre VI – chapitre 1 : art. 137-157.

La nouvelle Constitution prévoit de nouveaux instruments de collaboration entre les communes (fédérations et agglomérations), ainsi que des incitations financières aux fusions des communes. Ces principes généraux devront être précisés dans la loi.

Elle introduit le droit d’initiative au plan communal, lequel fait l’objet d’une initiative pendante (CIVIC) dont le traitement a été suspendu d’entente entre le comité de cette initiative et le Conseil d’Etat dans l’attente de l’entrée en vigueur de la nouvelle Constitution et de l’élaboration d’une loi d’application de ce volet spécifique.

Elle contient en outre des dispositions appelant quelques aménagements formels de la loi sur les communes (comme par exemple le mode de scrutin pour l’élection du conseil communal ou encore la nature du contrôle exercé par l’Etat).

Il est à noter ici que ce travail de très grande ampleur devra être achevé dans les *deux ans* suivant l’entrée en vigueur de la nouvelle Constitution. Pour cette raison déjà, ce chantier législatif doit être considéré en première priorité.

Dans l’ensemble donc, il s’agira de procéder à une révision importante de la loi sur les communes. Et cela dans un laps de temps très bref. La réflexion concernant les principales questions posées par la nouvelle Constitution dans le domaine communal est en cours au sein de l’administration depuis plusieurs années et pourra ainsi se concrétiser dans le cadre constitutionnel nouvellement établi.

Organisation judiciaire

Titre 5 – chapitre 4 : art. 126-136.

Ce chantier comprend principalement l’intégration du Tribunal administratif au Tribunal cantonal (art. 130), ainsi que l’installation d’une Cour constitutionnelle (art. 136). Le premier aspect n’affectera pas fondamentalement les procédures judiciaires, mais soulèvera plutôt des problèmes importants d’organisation et de logistique. Le second aspect impliquera en revanche que soit élaborée une législation concrétisant le principe d’une juridiction constitutionnelle cantonale, législation qui soulève inmanquablement des problèmes tant politiques que techniques. A cela s’ajoute notamment la mise en place d’une commission de présentation, désignée par le Grand Conseil, chargée de donner un préavis sur les candidatures aux fonctions de juge et de juge suppléant du Tribunal cantonal (art. 131. Al. 1). D’autres aspects devront également être examinés, en particulier la question des incompatibilités (art. 126) et celle liée à l’application du principe de la double instance judiciaire dans le canton.

Ce chantier est donc lui aussi d’une envergure certaine. Il est à noter à cet égard qu’il s’inscrit dans un processus global de réforme de l’ordre judiciaire, en cours depuis plusieurs années. Il conviendra également de tenir compte de

l'évolution prochaine du droit fédéral dans le domaine des procédures judiciaires, privées et pénales, évolution qui aura sans doute un impact sur les législations cantonales en ces matières.

Finances publiques

Titre 7 : art. 161-168.

Sur le plan législatif, l'aspect principal dans ce domaine réside dans la mise en place d'une Cour des comptes (art. 166), qui impliquera simultanément une redéfinition du statut et des prérogatives du Contrôle cantonal des finances (art. 45 sq de la LFIN). Outre les aspects législatifs, il s'agit également de traiter les problèmes concrets (financement, locaux, élection des magistrats) posés par la mise en œuvre de cette nouvelle institution.

La gestion des finances publiques est également affectée, d'une part, par des règles en partie nouvelles qui concernent les procédures budgétaires (art. 164) et, d'autre part, par l'introduction de mécanismes contraignants d'assainissement financier (art. 165). Le premier aspect pourrait impliquer quelques aménagements de la loi sur le Grand Conseil et de la loi sur les finances. Quant au second aspect, on notera que la disposition constitutionnelle (art. 165 al. 2) prévoyant l'intervention du corps électoral dans le mécanisme de frein à l'endettement nécessitera sans doute des précisions législatives, tant dans la loi sur les finances que dans la loi sur l'exercice des droits politiques.

Relations entre les Eglises et l'Etat

Titre 8 : art. 169-172.

Une législation nouvelle concernant le statut de l'Eglise catholique doit être élaborée (art. 170). Le statut de l'EERV n'est par contre que marginalement touché. Se poseront toutefois dans ce contexte des questions délicates relatives au financement de ces deux communautés religieuses. Par ailleurs, il s'agira également de prévoir un statut législatif pour la communauté israélite (art. 171), ainsi que des dispositions concernant les procédures de reconnaissance d'autres communautés religieuses (idem).

Indubitablement, ces chantiers législatifs conduisent à une révision en profondeur du droit ecclésiastique vaudois.

Organisation et fonctionnement des autorités politiques.

Titre 5 – chapitres 1 à 3 : art. 89-125.

L'installation d'une présidence du Conseil d'Etat (art. 115) élue pour la durée de la législature a un impact important sur l'organisation des départements et de l'administration. A quoi il convient d'intégrer les mesures à prendre,

législatives ou réglementaires, concernant les dispositions constitutionnelles nouvelles qui affectent le fonctionnement et les relations entre le Conseil d'Etat et le Grand Conseil (notamment : programme de législature - art. 119, réduction du nombre de députés et allongement de la législature – art. 92, réorganisation des services du parlement et appui de l'administration au travail parlementaire – art. 98, 101, 104, 111).

Organisation territoriale

Titre 6 – chapitre 3 : art. 158.

La nouvelle Constitution cantonale prévoit une réduction du nombre des districts (fourchette 8-12), qui a un impact sur le découpage électoral du canton, ainsi que sur l'organisation de l'administration cantonale décentralisée. On sait que cette matière est complexe et politiquement sensible à plusieurs égards. D'ores et déjà, et avant même la fin des travaux de l'Assemblée constituante, le Conseil d'Etat a intégré cette perspective dans plusieurs réformes sectorielles actuellement en cours. Compte tenu du fait qu'il dispose d'un délai assez long de 10 ans pour élaborer des propositions dans ce domaine, l'ouverture de ce chantier n'apparaît pas prioritaire. Toutefois, dans la mesure où le découpage du canton en districts peut avoir des répercussions sur l'organisation, la localisation et le fonctionnement de l'administration, il est clair que le Conseil d'Etat tiendra compte de cette problématique dans le traitement de certains dossiers.

2.2.2 Les matières nouvelles

La nouvelle Constitution prévoit la mise en place d'organes nouveaux, impliquant des dispositifs législatifs légers, ainsi qu'un travail de mise en œuvre qui pourra être absorbé dans les activités courantes de l'administration. Il en va ainsi de l'installation

- d'un organe de prospective (art. 72)
- d'une commission des jeunes (art. 85 al. 2)
- d'une conférence des affaires fédérales (art. 118).

Par ailleurs, quelques dispositions de la nouvelle Constitution introduisent des innovations, lacunes ou contradictions matérielles avec le droit en vigueur, qui imposeront des révisions très ciblées pouvant, ici encore, être menées dans le cadre ordinaire, au gré des possibilités de l'administration. S'intègrent dans cette catégorie tantôt des toilettages non négligeables de textes législatifs (LEDP, LGC), tantôt des matières très diversifiées, requérant parfois des travaux préparatoires d'une certaine ampleur, soit :

- Octroi des droits politiques aux personnes étrangères (art. 142 al. 1)
- Responsabilité de l'Etat et des communes pour actes licites (art. 73)
- Réparation du dommage en cas de détention injustifiée (art. 30 al. 5)
- Mise en place d'une instance de recours dans les procédures de naturalisation (art. 69 al.3)
- Allocations familiales (art. 63 al. 1)
- Définition des zones et régions protégées (art. 52 al. 5).

On notera enfin que l'adaptation de la législation à la nouvelle Constitution impliquera également un toilettage de plusieurs législations.

2.2.3 Les chantiers s'inscrivant dans des projets en cours de réalisation

Différentes dispositions de la nouvelle Constitution concernent directement des projets législatifs qui sont actuellement conduits au sein de l'Etat, et qui revêtent parfois une dimension importante. Ainsi en est-il notamment des projets suivants :

- Loi sur la médiation administrative (art. 43)
- Loi sur l'assurance maternité (art. 64)
- Réforme de l'aide sociale (aide sociale en principe non remboursable, art. 60)
- Loi sur l'information adoptée par le Grand Conseil en automne 2002 et qui traduit d'ores et déjà un principe général de transparence de l'activité étatique figurant dans quelques dispositions de la nouvelle Constitution (art. 7, 17 et 41).

Autant de chantiers donc, dont la planification n'est pas affectée (sous réserve de l'assurance maternité) par la nouvelle Constitution et qui, en tous les cas, aboutiront dans des délais sensiblement plus réduits que celui de cinq ans prescrit par la nouvelle Constitution cantonale.

3. PROGRAMME LEGISLATIF

3.1 Généralités

Comme indiqué plus haut, la nouvelle Constitution impose au Conseil d'Etat de présenter un programme législatif au Grand Conseil au plus tard avant le 14 avril 2003 (art. 177 al. 2). L'Assemblée constituante a ainsi souhaité que le

Grand Conseil soit rapidement associé à la mise en œuvre de la Constitution en étant d'emblée informé de ses conséquences législatives. Il est à noter que les dispositions transitoires encadrent fortement cette mise en œuvre, de sorte que la marge de manœuvre, tant du gouvernement que du parlement, reste assez limitée.

Il ressort de ce qui précède que parmi les travaux législatifs à entreprendre, seuls quelques uns ont véritablement une envergure significative, qu'ils soient nouveaux ou au contraire qu'ils impliquent des révisions d'ensemble de certaines législations.

Il apparaît en outre clairement qu'il n'est pas envisageable de conduire simultanément et selon des rythmes analogues l'ensemble de ces chantiers législatifs. Ceux-ci devront être échelonnés dans le temps en fonction, d'une part, des ressources administratives et financières qui pourront progressivement être affectées à cette mise en œuvre et, d'autre part, de l'évolution en partie imprévisible de l'agenda politique et législatif.

Le Conseil d'Etat a du reste intégré les aspects principaux de ce programme législatif dans son programme de législature.

Le présent programme législatif répond donc à deux préoccupations principales : d'une part le respect des délais – parfois courts - prévus par les dispositions transitoires de la nouvelle Constitution; d'autre part l'efficacité dans la conduite générale de cet important dossier. Il apparaît que ces deux principes pourront être réalisés si le Conseil d'Etat peut compter sur une certaine liberté d'action dans la préparation et la conduite des différents chantiers législatifs. A cette fin, il lui appartient de mettre en place une structure de coordination de l'ensemble de ces chantiers sectoriels, étant entendu que leur échelonnement dans le temps dépendra de facteurs qui ne peuvent être identifiés *a priori* de façon précise.

C'est pourquoi du reste le présent rapport se concentre sur l'essentiel. Il donne des indications concernant l'*ouverture* des différents chantiers législatifs, sans toutefois préjuger des délais dans lesquels les adaptations législatives seront ensuite *soumises* au Grand Conseil.

3.2 Echancier pour l'ouverture des chantiers législatifs sectoriels

Dans le cadre des délais prescrits par les dispositions de la nouvelle Constitution cantonale et compte tenu de la nature des adaptations législatives à entreprendre, le Conseil d'Etat fixe les échéances suivantes, en précisant toutefois que le dossier évoluera encore dans le cours de cette année 2003.

3.2.1 Mise en place d'un dispositif de mise en œuvre

Avant même la présentation de ce rapport au Grand Conseil, le Conseil d'Etat a procédé à la mise en place d'un dispositif de mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale destiné à assurer une coordination optimale de l'ensemble des travaux. Ce dispositif est conçu selon un modèle propre au suivi d'un grand projet, lui-même subdivisé en une série de projets sectoriels plus ou moins dépendants les uns des autres.

D'ores et déjà, le Conseil d'Etat a créé une *cellule d'appui* et a désigné un chef de projet, ainsi qu'un adjoint, qui pourront compter sur une collaboration étroite avec le Service de justice, de l'intérieur et des cultes. Cette cellule d'appui travaille sous la conduite politique d'une *délégation du Conseil d'Etat* présidée par le chef du DIRE et comprenant les chefs du DINF, du DFIN et du DSE. Elle a pour mission d'impulser le travail législatif, de le planifier et d'assurer les liens entre les services et départements dans la réalisation des différents chantiers sectoriels inventoriés plus haut. En outre, les *secrétaires généraux* des départements sont également impliqués dans ce dispositif, leur collègue jouant le rôle habituellement dévolu à un comité de pilotage.

Le Conseil d'Etat a donc rapidement pris la mesure de cet important chantier en se dotant d'un outil propre à en assurer la conduite tant politique qu'opérationnelle.

En dehors de cet aspect d'organisation des travaux, il convient de préciser que l'impulsion du travail législatif est en cours dans un certain nombre de domaines. En octobre 2002 déjà, le Conseil d'Etat a sollicité le Tribunal cantonal et le Tribunal administratif pour qu'ils élaborent conjointement un plan d'action à propos des dispositions nouvelles concernant l'ordre judiciaire, en particulier la juridiction constitutionnelle. Par ailleurs, depuis octobre 2002 également, les services de l'administration sont mobilisés pour la mise en place des mesures permettant rapidement aux personnes étrangères désignées par la nouvelle Constitution d'exercer les droits politiques au plan communal. Enfin, depuis décembre 2002, est en cours d'élaboration un programme spécifique concernant la législation sur les communes, chantier pour lequel la nouvelle Constitution prévoit des délais très brefs de mise en œuvre.

Le rapport décline ci-après deux premières étapes concernant l'ouverture par le Conseil d'Etat des différents chantiers législatifs et prévoit l'intégration progressive des objets restants dans les activités ordinaires de l'Etat, attendu que des études préparatoires dans plusieurs domaines sont en cours depuis octobre 2002.

3.2.2 Etape 1 : dès avril 2003

Sitôt après la session parlementaire, le Conseil d'Etat, sur la base des travaux déjà menés à cette date, arrêtera immédiatement les lignes directrices de quatre premiers chantiers législatifs.

1. Le premier chantier concerne la mise en œuvre de l'article 142 de la nouvelle Constitution, qui accorde les droits politiques au plan communal aux personnes étrangères moyennant un ensemble de conditions fixées dans cette disposition (domicile dans la commune, domicile depuis trois ans dans le canton et résidence en Suisse depuis 10 ans au bénéfice d'une autorisation). Le Conseil d'Etat aura répondu dans l'intervalle à une interpellation du député Philippe Randin à ce sujet et il s'apprête à soumettre au Grand Conseil un EMPL portant sur une révision partielle de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP), en réponse à une motion (directement renvoyée au Conseil d'Etat) du député Olivier Feller. Différentes questions techniques devront ensuite être réglées, mais le Conseil d'Etat prévoit une mise en œuvre rapide de ce volet de la nouvelle Constitution.
2. Le deuxième chantier concerne les législations requises pour le *renouvellement des autorités cantonales et communales* (art. 178), qui interviendra, respectivement, au printemps 2007 pour les premières et au printemps 2006 pour les secondes. Comme déjà indiqué plus haut, les dispositions transitoires fixent à cet égard un délai de deux ans pour l'adoption des législations incriminées.
3. Le troisième chantier concerne la législation sur les communes qui doit faire l'objet d'une révision totale. Vu la complexité de la matière et la contrainte temporelle fixée par la nouvelle Constitution cantonale, le Conseil d'Etat espère être en mesure de présenter au Grand Conseil un paquet global au cours du printemps 2005, sous la forme d'une *nouvelle loi* sur les communes et les agglomérations.
4. Le quatrième chantier enfin concerne la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles nouvelles qui concernent les finances publiques (art. 161-166), comprenant notamment la mise en place d'une Cour des comptes (art. 166) et l'assainissement des finances publiques (art. 164-165). Le Conseil d'Etat fixe ici une priorité politique, s'agissant de deux aspects impliquant un lourd investissement de l'administration. Il fera en sorte que le dispositif législatif concernant la Cour des comptes puisse être soumis au Grand Conseil dans les meilleurs délais. De même, il s'efforcera de mettre en

place le dispositif prévu aux articles 164 et 165 de façon à ce qu'il puisse s'appliquer lors de la procédure d'approbation du budget de l'exercice 2004, ainsi que sur les comptes de l'exercice 2003.

3.2.3 Etape 2 : de septembre 2003 à décembre 2004

Cette seconde phase de la mise en œuvre de la nouvelle Constitution est principalement consacrée à l'ouverture progressive des chantiers législatifs identifiés plus haut comme étant d'une grande envergure, et dont la conduite opérationnelle pourrait s'étaler sur une période assez longue, soit :

1. Ordre judiciaire (juridiction constitutionnelle et intégration du Tribunal administratif au Tribunal cantonal), étant entendu que la réflexion est d'ores et déjà amorcée et qu'il s'agira d'avaliser des lignes directrices dont le degré d'élaboration à l'automne sera sans doute élevé;
2. Relations Eglises-Etat (révision du statut de l'Eglise catholique romaine, marginalement de celui de l'Eglise évangélique réformée et reconnaissance d'autres communautés religieuses, notamment de la communauté israélite) ;
3. Organisation et fonctionnement des autorités politiques (notamment réorganisation des départements ensuite de l'installation pour la durée des prochaines législatures d'une présidence du Conseil d'Etat) ;

On notera qu'au moment où le Grand Conseil discutera du présent rapport, la réflexion aura été amorcée dans ces domaines. Le Conseil d'Etat établira rapidement une planification du travail législatif indiquant les dates où il sera en mesure de présenter au Grand Conseil les projets législatifs dans ces domaines. Cet échéancier sera donc précisé ultérieurement. Il constitue la tâche prioritaire de la cellule d'appui et plus largement de l'ensemble du dispositif prévu pour la mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale.

3.2.4 Intégration progressive des chantiers législatifs dans les activités courantes de l'administration

Les travaux législatifs placés dans cette troisième catégorie concernent les matières inventoriées plus haut sous 2.2.2 et 2.2.3. Il s'agit ici d'objets bien délimités impliquant, parfois immédiatement, des révisions législatives ciblées (droits politiques, responsabilité de l'Etat et des communes, réparation du dommage en cas de détention injustifiée, instance de recours dans les procédures de naturalisation, allocations familiales, zones et régions protégées), un travail législatif ponctuel dont l'urgence est moins avérée (organe de

prospective, commission des jeunes, commission des affaires fédérales) ou encore l'articulation avec des projets actuellement en cours de réalisation (médiation administrative, assurance maternité, aide sociale).

Ces travaux, dont certains sont déjà en cours, pourront être effectués dans le cadre des activités ordinaires de l'Etat. Il est prématuré de déterminer dès à présent et pour chacun d'eux des échéances précises, dans la mesure où celles-ci seront dictées par les ressources disponibles à l'interne, et cela compte tenu de priorités à établir progressivement avec d'autres chantiers, dont certains sont sans rapport direct avec la mise en œuvre de la nouvelle Constitution.

4. PROJET DE DECRET

4.1 Préambule

Le conseil d'Etat, dans le contexte de l'élaboration de ce rapport, a jugé nécessaire que le Grand Conseil soit informé en profondeur des différentes dimensions de la mise en œuvre initiale de la nouvelle Constitution cantonale. Le présent rapport dresse à cet égard un inventaire des travaux législatifs, étant entendu qu'il n'est pas encore possible, vu la brièveté des délais, de soumettre une planification rigoureuse de l'ensemble de ces travaux dont la conduite doit par ailleurs être pensée d'une manière évolutive. Ce sera du reste une tâche prioritaire que le Conseil d'Etat, avec le concours du dispositif de mise en œuvre qu'il a créé, devra finaliser à bref délai.

C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat a souhaité ajouter à son rapport sur le programme législatif de mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale un projet de décret prévoyant quelques principes généraux concernant la responsabilité générale du Conseil d'Etat en cette matière et les modalités par lesquelles le Grand Conseil sera associé au processus. En tant qu'organe chargé, sous réserve des droits populaires, d'adopter les réformes législatives requises par la nouvelle Constitution, le Grand Conseil doit en effet être en mesure de suivre l'évolution de ce dossier.

4.2 Commentaire du projet de décret

Le projet de décret comprend quatre articles.

L'article premier mentionne que le Grand Conseil prend acte du présent rapport, étant admis que celui-ci porte sur la phase *initiale* de lancement des travaux. Il s'agit donc des premiers éléments d'un programme législatif dont la teneur est appelée à évoluer dans le temps en fonction de plusieurs paramètres évoqués dans ce rapport.

L'article 2 rappelle que la préparation du travail législatif, c'est-à-dire la planification et l'élaboration des projets législatifs, revient au Conseil d'Etat tant qu'organe chargé d'exécuter les dispositions transitoires de la nouvelle Constitution en soumettant au parlement les textes législatifs conformément aux prescriptions de cette dernière. Ce point est important car il est impératif que la conduite de ce chantier puisse être menée d'une manière aussi cohérente que possible et que l'articulation entre les différentes révisions législatives sectorielles puisse être effectuée d'une manière optimale. L'al. 2 de cet article précise du reste à cet égard que le Conseil d'Etat veillera également à intégrer ses projets dans la planification financière de l'Etat.

L'article 3 répond au souci légitime que le Grand Conseil puisse être informé d'une manière plus précise sur la planification des travaux législatifs. Cet article impose donc au Conseil d'Etat de soumettre un rapport à ce sujet dans un délai d'une année, soit au printemps 2004. Ce rapport établira un premier bilan des problèmes soulevés par la mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale et comprendra des indications concernant les dates auxquelles le conseil d'Etat prévoit de soumettre les différents projets au Grand Conseil.

L'article 4, enfin, impose au Conseil d'Etat la présentation au Grand Conseil d'un rapport annuel d'activité portant sur l'état des travaux de mise en œuvre. Il s'agit d'une mesure destinée précisément à assurer une régularité de l'information, s'agissant d'un processus qui va s'étaler sur plusieurs années et s'articuler à des objets législatifs variés et parfois complexes.

L'al. 2 accorde une attention particulière à l'échéance du printemps 2008, puisque, selon l'art. 177 al. 1 de la nouvelle Constitution, c'est à cette date au plus tard que la législation requise par la nouvelle Constitution devra avoir été adoptée. Il se justifie alors que le Conseil d'Etat présente un bilan général du travail législatif effectué. La mise en œuvre ne sera pas pour autant achevée. D'une part, la Constitution prévoit un délai de dix ans pour procéder au nouveau découpage des districts et il se pourrait que ce chantier soit encore en cours au printemps 2008. D'autre part, il s'agira encore d'assurer l'exécution des lois nouvelles, tâche qui du reste sera assumée au fur et à mesure de leur adoption mais qui se poursuivra sans doute au-delà de ce délai général de cinq ans. C'est dire qu'un bilan final ne pourra intervenir qu'ultérieurement, une fois l'ensemble de la mise en œuvre effectuée.

4.3 Conséquences du projet de décret proposé

4.1.1 Sur le budget ordinaire

Le décret en tant que tel n'a pas d'incidence sur le budget ordinaire. Il convient toutefois d'indiquer que le Grand Conseil a porté au budget 2003 deux postes affectés au Service de justice, de l'intérieur et des cultes, dont les titulaires seront chargés plus spécifiquement de travaux liés à la mise en œuvre de la nouvelle Constitution.

Par ailleurs, les besoins en ressources diverses pour la mise en œuvre proprement dite (personnel, mandats, frais de commission, expertises, etc.) ne sont pas encore documentés. Les charges en résultant seront sollicitées, le cas échéant, dans le cadre des procédures habituelles.

Enfin, les charges résultant de la nouvelle Constitution seront présentées dans le cadre des projets législatifs soumis au Grand Conseil. Le Conseil d'Etat en tiendra un décompte et les intégrera dans la planification financière.

4.1.2 Sur l'effectif du personnel

De même, le projet de décret n'a pas d'incidence sur l'effectif du personnel. Toutefois, il convient d'indiquer également qu'en dehors des deux postes évoqués ci-dessus, la Cellule d'appui décrite dans le rapport du Conseil d'Etat mobilise des ressources équivalentes à 2 ETP (un chef de projet, un adjoint à temps partiel et une force de secrétariat) qui ont été affectées à ce projet sur la base de transferts internes ne touchant pas l'effectif global.

4.1.3 Pour les communes

Les communes (comme du reste tous les autres secteurs de l'Etat) sont évidemment directement touchées par la mise en œuvre de la nouvelle Constitution. Elles seront associées et régulièrement informées de l'avancement des travaux qui les concernent.

4.1.4 Pour EtaCom

La démarche EtaCom peut également être affectée par la nouvelle Constitution cantonale. Un effort de coordination est prévu.

4.1.5 Pour l'environnement et la consommation d'énergie

Même remarque.

4.1.6 Eurocompatibilité

Même remarque.

5. CONCLUSION

Dans l'ensemble, la mise en œuvre de la nouvelle Constitution représente un défi important pour l'Etat. Il s'agit à proprement parler d'un chantier stratégique, qui poursuit en quelque sorte le processus amorcé au sein de l'Assemblée constituante, processus que l'Etat et l'administration doivent maintenant se réapproprier. Bien que le présent rapport s'en tienne aux adaptations impératives de la nouvelle Constitution cantonale, il convient de préciser que cette dernière comporte en soi une dimension programmatique. Elle est en somme destinée à encadrer l'action de l'Etat dans son intégralité et déploiera donc ses effets au-delà sans doute des seuls domaines où des changements législatifs doivent être effectués à brefs délais.

Le Conseil d'Etat insiste tout particulièrement sur la nécessité qu'il puisse disposer d'une liberté d'action relativement importante pour être en mesure, dans le respect des dispositions transitoires rappelées plus haut, de soumettre dans les meilleures conditions possibles les différents projets législatifs requis par la mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale. Il s'engage toutefois à faire en sorte que le Grand Conseil soit régulièrement informé de l'avancement des travaux et puisse ainsi être saisi des projets législatifs à venir en disposant d'une vue d'ensemble de ce processus.

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

- I. de prendre acte du rapport sur le programme législatif de mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale;
- II. d'adopter le projet de décret concernant la mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale.

PROJET DE DECRET

sur la mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu la votation populaire du 22 septembre 2002 portant sur l'adoption d'une nouvelle Constitution cantonale

vu les dispositions transitoires (articles 175 et suivants) de cette Constitution

décète

Programme législatif	Article premier. – Le Grand Conseil prend acte du rapport du Conseil d'Etat fixant, conformément à l'art. 177 al. 2 de la Constitution vaudoise du 14 avril 2003, les lignes directrices initiales de la mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale.
Principe	Art. 2. – Sous réserve des prérogatives du Grand Conseil, le Conseil d'Etat est chargé de planifier les travaux de mise en œuvre et d'élaborer les projets législatifs requis par la nouvelle Constitution. Il veillera à ce que ces projets s'intègrent dans la planification financière de l'Etat.
Planification des travaux	Art. 3. – Dans un délai d'une année, le Conseil d'Etat remettra au Grand Conseil un rapport concernant la planification des travaux législatifs. Ce rapport établira un premier bilan et contiendra en particulier des indications concernant les objets législatifs et les dates auxquelles ils seront soumis au Grand Conseil.
Rapports	Art. 4. – Le Conseil d'Etat remettra ensuite chaque année au Grand Conseil, au printemps, un rapport d'activité portant sur l'état des travaux de mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale. Au terme du délai général de cinq ans prévu à l'article 177 al. 1 de la nouvelle Constitution, il présentera un bilan de la mise en œuvre.

Exécution **Art. 5.** – Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 27, chiffre 2, de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Donné, etc.

Ainsi délibéré et adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 29 janvier 2003.

Le président :

Le chancelier :

J.-Cl. Mermoud

V. Grandjean