

ORDRE DU JOUR

OA = objet adopté sans modification

OA+M = objet adopté avec modification

RET = objet retiré

REF = objet refusé

REF-EM = objet refusé à l'entrée en matière

TRAITE = objet traité

RENV-T = objet renvoyé par manque de temps

RENV-C = objet renvoyé pour complément d'information

RENV-SD = objet renvoyé suite débat

RENV-COM = objet renvoyé en commission

RENV-CE = objet renvoyé au Conseil d'Etat

*Dépôt des questions orales jusqu'à 16h30**Zoo-Buffer de 12h15 à 13h45*

Décision	N°		Dept	Rapporteurs maj. + min.	Date de renvoi
	1.	Communications			
	2.	Dépôts			
	3.	(16_INT_596) Interpellation Fabienne Freymond Cantone et consorts - Ouverture d'un établissement public d'un géant du tabac américain à Lausanne : des questions, des questions et des questions... (Développement)			
	4.	(16_INT_597) Interpellation Julien Sansonnens et consorts - Médecine "M-Cumulus" : quelles garanties pour les patients ? (Développement)			
	5.	(16_INT_598) Interpellation Vassilis Venizelos et consorts - Interdiction de la mendicité : vers un maintien de l'aide au développement dans les régions d'origine des personnes concernées ? (Développement)			
	6.	(16_INT_599) Interpellation Manuel Donzé et consorts - Initiative interdisant la mendicité : application nuancée ? (Développement)			
	7.	(16_MOT_097) Motion Claire Richard et consorts - Mise en place d'une permanence téléphonique ("help-line") comme mesure de prévention du radicalisme (Développement et demande de renvoi à commission avec au moins 20 signatures)			
	8.	(GC 209) Election complémentaire d'un juge au Tribunal neutre – Législature 2012 – 2017	GC	Rochat Fernandez N.	
	9.	(GC 210) Election complémentaire d'un assesseur à la Cour de droit administratif et public (CDAP) - Législature 2013 - 2017	GC	Rochat Fernandez N.	
	10.	(16_INT_590) Interpellation Christine Chevalley et consorts - Médecins-chefs en ébullition, pourquoi une telle colère ? (Développement et réponse immédiate)			
	11.	(287) Exposé des motifs et projets de lois modifiant : - la loi sur la procédure administrative et - la loi sur l'information et Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion Isabelle Chevalley et consorts "Pour une meilleure compréhension des courriers de l'administration" (11_MOT_139) (2ème débat)	DSAS.	Blanc M.	

ORDRE DU JOUR

OA = objet adopté sans modification
 OA+M = objet adopté avec modification
 RET = objet retiré
 REF = objet refusé
 REF-EM = objet refusé à l'entrée en matière
 TRAITE = objet traité

RENV-T = objet renvoyé par manque de temps
 RENV-C = objet renvoyé pour complément d'information
 RENV-SD = objet renvoyé suite débat
 RENV-COM = objet renvoyé en commission
 RENV-CE = objet renvoyé au Conseil d'Etat

Décision	N°		Dept	Rapporteurs maj. + min.	Date de renvoi
	12.	(15_INT_438) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Catherine Labouchère - Augmentation prévue pour les subsides LAMAL, des explications svp	DSAS.		
	13.	(16_INT_515) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Philippe Krieg - Pour un rapport mensuel sur le RI	DSAS.		
	14.	(16_INT_516) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation de Christelle Luisier Brodard et consorts - Remboursement de l'aide sociale : quels motifs ?	DSAS.		
	15.	(315) Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'Etat un crédit de CHF 13'036'200.00 pour le renouvellement du Système d'Information Exécutif et Législatif (SIEL) (1er débat)	DSAS.	Despot F.	
	16.	(312) Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'Etat un crédit d'étude de CHF 3'600'000 pour financer les études du prolongement du chemin de fer Aigle -Leysin de la gare de Leysin-Feydey à la nouvelle gare de Leysin (1er débat)	DIRH.	Modoux P.	
	17.	(317) Exposé de motifs et projet de décret accordant au Conseil d'Etat un crédit d'ouvrage de CHF 4'985'000.- pour financer la correction routière de la RC 749-B-P et l'amélioration de l'intersection RC 749-B-P / RC 744-B-P sur le territoire des communes de Corsier-sur-Vevey et de Jongny (1er débat)	DIRH.	Modoux P.	
	18.	(16_INT_488) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Philippe Krieg - Route de la Fleur de Lys à Prilly, la fluidité du trafic est une nécessité !	DIRH.		
	19.	(284) Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion Raphaël Mahaim et consorts concernant les maîtres auxiliaires et la reconnaissance des voies alternatives d'accès aux formations pédagogiques	DFJC.	Jaquet-Berger C.	
	20.	(313) Rapport du Procureur général sur l'activité du Ministère public pour l'année 2015	DIS.	Schwaar V.	
	21.	(16_POS_158) Postulat Jean Tschopp et consorts - Bas les armes !	DIS	Rezso S. (Majorité), Démétriadès A. (Minorité)	

Séance du Grand Conseil

Mardi 1 novembre 2016

de 14 h.00 à 17 h.00

ORDRE DU JOUR

OA = objet adopté sans modification
 OA+M = objet adopté avec modification
 RET = objet retiré
 REF = objet refusé
 REF-EM = objet refusé à l'entrée en matière
 TRAITE = objet traité

RENV-T = objet renvoyé par manque de temps
 RENV-C = objet renvoyé pour complément d'information
 RENV-SD = objet renvoyé suite débat
 RENV-COM = objet renvoyé en commission
 RENV-CE = objet renvoyé au Conseil d'Etat

Décision	N°		Dept	Rapporteurs maj. + min.	Date de renvoi
	22.	(274) Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Anne Papilloud et consorts – Quelle politique carcérale pour le canton ? – Et réponse du Conseil d'Etat à la détermination Marc-Olivier Buffat (13_INT_173)	DIS.	Despot F.	
	23.	(16_INT_507) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Alain Bovay et consorts - Nestlé un véritable fleuron de l'économie vaudoise	DECS.		
	24.	(16_INT_525) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Yvan Pahud - Fermeture de la douane des Verrières : quelles conséquences économiques et environnementales pour le Nord vaudois ?	DECS.		
	25.	(16_INT_508) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Fabien Deillon - Ouest lausannois - à chacun sa tour ?	DTE.		
	26.	(16_INT_535) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Philippe Krieg - Plaques d'immatriculation de véhicules étrangers circulant en Suisse : quel contrôle ?	DTE.		

Secrétariat général du Grand Conseil

Interpellation

(formulaire de dépôt)

A remplir par le Secrétariat du Grand Conseil

N° de tiré à part : 16-INT-596

Déposé le : 11.10.16

Scanné le : _____

Art. 115 et 116 LGC L'interpellation est une demande d'explications ou de précisions adressée au CE sur un fait du gouvernement ou de son administration. Elle porte sur une compétence propre ou déléguée du CE et peut être développée oralement devant le GC. Les questions qu'elle contient sont exprimées de telle manière que le CE puisse y répondre et sont suffisamment précises pour qu'une réponse courte y soit apportée dans le délai légal (attention : ne pas demander un rapport, auquel cas il s'agit d'un postulat).

Délai de réponse dès le renvoi au CE : trois mois.

Titre de l'interpellation

Ouverture d'un établissement public d'un géant du tabac américain à Lausanne: des questions, des questions et des questions...

Texte déposé

Comme nous avons pu le lire dans la presse tout récemment, Philip Morris (PMI) a l'intention d'ouvrir un café au Flon à Lausanne, lequel sera un « flagship store » (= vaisseau amiral) pour la commercialisation d'un nouveau dispositif pour fumer. La mise à l'enquête est ouverte depuis le 23 septembre 2016, et pour un mois. Nous voyons dans ce projet plusieurs questions et réflexions ouvertes ; ces interrogations concernent à la fois les sphères scientifiques, administratives, politiques, éthiques.

1. L'IQOS en bref :

Cet acronyme signifie « I Quit Ordinary Smoking ». Ce dispositif consiste à insérer des mini-cigarettes (« heatsticks ») dans un appareil qui chauffe le tabac et libère une vapeur (ou autre ?). Ce nouveau produit diffuserait de la nicotine a priori sans combustion et vise une certaine forme de réduction des risques. Il est commercialisé en Suisse depuis août 2015 et les études disponibles à ce jour sont surtout le fait des industriels et non des autorités sanitaires. De plus amples recherches sont donc nécessaires sur l'absence effective de combustion et cette potentielle nocivité réduite.

2. Question administrative :

Comme souligné dans le paragraphe précédent, la question de la nocivité/de l'innocuité de ce dispositif n'est à ce jour pas résolue et il semble dès lors surprenant que PMI annonce de but en blanc que l'établissement sera « sans fumoir ». Les fumoirs sans service sont autorisés dans les établissements soumis à la loi sur les auberges et les débits de boissons, comme les restaurants, bars, buvettes ou discothèques. Ils doivent pour cela suivre une procédure spéciale avec demande d'autorisation à la police du commerce.

Au sens de la loi vaudoise, le fumoir est un local sans service, dédié exclusivement à la consommation de tabac. Sa création doit répondre à de nombreuses exigences, notamment en termes de ventilation et de prestations. La consommation de l'IQOS, un produit dit « à nocivité réduite », en d'autres termes nocif, ne devrait-elle pas se faire elle aussi dans un espace dédié,

protégeant de ce fait les personnes alentours, que ce soit la clientèle ou encore le personnel de service?

Par ailleurs, il semble impossible, si ce dispositif devait être toléré, de procéder à une application suffisante de la loi dans l'ensemble des établissements, puisqu'il sera de fait difficile de distinguer les différentes consommations.

3. Question politique :

Au sens littéral, étant donné que l'IQOS chaufferait le tabac et ne le brûlerait pas, ce nouveau produit ne tomberait pas sous le coup de la loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif ni sous celui de la loi vaudoise sur l'interdiction de fumer dans les lieux publics (LIPFL), dont l'article 2 alinéa 2 se réfère à la notion de "brûler un produit dont on inhale la fumée". Dans ce contexte, il semblerait plus que souhaitable que le sens « téléologique » de la LIPFL soit questionné.

En soutien à ce questionnement et pour mémoire, la loi vaudoise a été plébiscitée en votation populaire en 2008 à près de 70%. Le bilan de la mise en œuvre de cette loi, réalisé par M.I.S Trend en 2010, a clairement démontré que les Vaudois étaient globalement satisfaits (84%) de l'interdiction de fumer dans les lieux publics, avec une satisfaction de 64% chez les fumeurs également.

En instaurant en 2009 la loi sur l'interdiction de fumer dans les lieux publics, le Canton de Vaud a clairement démontré sa volonté de mettre en place des dispositions plus strictes que la loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif (entrée en vigueur ultérieurement) dans le but de protéger sa population. En particulier, le Canton de Vaud interdit que les établissements de restauration soient fumeurs, et ce indépendamment de leur superficie (alors que les restaurants de moins de 80 m² peuvent être exploités comme établissements fumeurs selon la loi fédérale).

4. Question éthique :

En plus d'une éventuelle brèche dans la loi, l'ouverture d'un tel établissement pose une question fondamentale sur l'engagement politique pour la protection de la jeunesse et la santé publique. Quand bien même l'accès à cet établissement sera interdit aux mineurs, une interdiction auprès des jeunes peut provoquer un effet retors. Compte tenu de ces éléments et dans une perspective de protection de la jeunesse, le principe de précaution ne devrait-il pas prévaloir ?

En effet, l'accessibilité et la visibilité des produits du tabac sont des leviers essentiels en termes de publicité et ont un effet démontré sur la consommation. Dans ce sens, la loi vaudoise sur les procédés de réclame interdit la publicité pour les produits du tabac visible du domaine public. Il semble donc que ce nouvel établissement contribuera à cette visibilité : ouvrir un « vaisseau amiral » en pleine zone branchée de Lausanne semble donc contraire aux efforts de protection de la jeunesse.

Nous avons ainsi l'honneur de résumer nos questions à l'attention du Conseil d'Etat comme suit :

1. Où en sont les recherches des autorités sanitaires quant aux effets potentiellement nocifs du dispositif IQOS, soit les effets d'un tabac chauffé, plutôt que brûlé ? Le dispositif IQOS peut-il être véritablement considéré comme chauffé ?
2. La consommation de l'IQOS, un produit dit « à nocivité réduite », en d'autres termes nocif, ne devrait-elle pas se faire elle aussi dans un espace dédié, protégeant de ce fait les personnes alentours, que ce soit la clientèle ou encore le personnel de service?
3. Par ailleurs, si ce dispositif devait être toléré, comment le Conseil d'Etat prévoit-il de procéder à une application de la loi dans l'ensemble des établissements, puisqu'il sera de fait difficile de distinguer les différentes consommations de tabac?
4. Au sens littéral, et pour autant que l'IQOS chauffe le tabac et ne le brûle pas, ce nouveau produit ne tomberait pas sous le coup de la loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif ni sous celui de la loi vaudoise sur l'interdiction de fumer dans les lieux publics. Dans ce cas, le Conseil d'Etat prévoit-il de préciser l'article 2 alinéa 2 de la LIPFL afin de refléter la volonté du législateur, soit protéger le public contre tout contact avec une substance dangereuse en suspension, qu'il s'agisse de fumée ou de vapeur ?

5. En plus d'une éventuelle brèche dans la loi, l'ouverture d'un tel établissement pose une question fondamentale sur l'engagement politique pour la protection de la jeunesse et la santé publique. Quand bien même l'accès à cet établissement est interdit aux mineurs, nous soulignons l'effet retors que peut provoquer une interdiction auprès des jeunes ; de même que son effet de vitrine publicitaire sur l'espace public. Compte tenu de ces éléments, et dans une perspective de protection de la jeunesse, le principe de précaution ne devrait-il pas prévaloir ?
6. Plus généralement, comment le Conseil d'Etat apprécie-t-il la stratégie de PMI, et probablement d'autres cigarettiers dans le proche futur, en ce qui concerne ces nouveaux produits pour fumer : stratégie organisée de recrutement de nouveaux clients, en particulier les jeunes, et/ou stratégie de substitution d'un modèle d'affaires vers un autre (substitution progressive des cigarettes « classiques » vers des produits moins nocifs) ?

Nous remercions par avance le Conseil d'Etat pour ses réponses.

Commentaire(s)

Conclusions

Souhaite développer



Ne souhaite pas développer

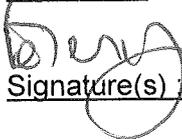


Nom et prénom de l'auteur :

Fabienne Freymond Cantone

Nom(s) et prénom(s) du (des) consort(s) :

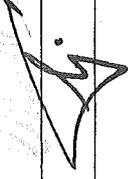
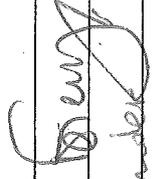
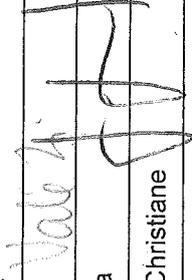
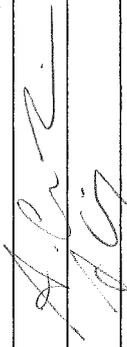
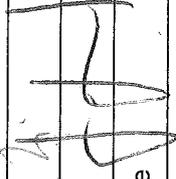
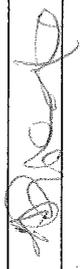
Signature :



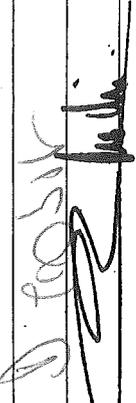
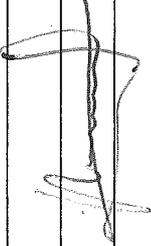
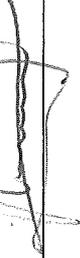
Signature(s)

Merci d'envoyer une copie à la boîte mail du Bulletin : bulletin.grandconseil@vd.ch

Liste des députés signataires – état au 20 septembre 2016

Ansermet Jacques	Ciément François 	Ehrwein Nihan Céline
Attinger Doepper Claire	Clivaz Philippe	Epars Olivier
Aubert Mireille	Collet Michel	Favrod Pierre-Alain
Baehler Bech Anne	Cornamusaz Philippe	Ferrari Yves
Ballif Laurent	Courdesse Régis	Freymond Isabelle
Bendahane Samuel 	Cretegnay Gérald	Freymond Cantone Fabienne 
Berthoud Alexandre	Cretegnay Laurence	Gander Hugues 
Bezençon Jean-Luc	Croci-Torti Nicolas 	Genton Jean-Marc
Blanc Mathieu	Crottaz Brigitte	Germain Philippe
Bolay Guy-Philippe	Cuérel Julien	Glauser Nicolas
Bonny Dominique-Richard	De Montmollin Martial	Golaz Olivier
Bory Marc-André	Debluë François	Grandjean Pierre
Bovay Alain	Décosterd Anne	Grobéty Philippe
Buffat Marc-Olivier	Deillon Fabien	Guignard Pierre
Butera Sonya	Démétriadès Alexandre	Haldy Jacques
Cachin Jean-François	Desmeules Michel	Hurni Véronique
Chapalay Albert	Despot Fabienne	Induni Valérie 
Chappuis Laurent	Devaud Grégory	Jaccoud Jessica
Cherubini Alberto 	Dolivo Jean-Michel	Jaquet-Berger Christiane 
Cherbuin Amélie 	Donzé Manuel	Jaquier Rémy
Chevalley Christine	Ducommun Philippe	Jobin Philippe
Chevalley Jean-Rémy	Dupontet Aline 	Jungclaus Delarze Suzanne
Chollet Jean-Luc	Durussel José	Kappeler Hans Rudolf
Christen Jérôme	Duvoisin Ginette 	Keller Vincent
Christin Dominique-Ella	Eggenberger Julien	Kernen Olivier

Liste des députés signataires – état au 20 septembre 2016

Krieg Philippe	Oran Marc	Schaller Graziella
Kunze Christian	Pahud Yvan	Schelker Carole
Labouchère Catherine	Pernoud Pierre-André	Schobinger Bastien
Lio Lena	Perrin Jacques	Schwaar Valérie
Luisier Christelle	Pillonel Cédric	Schwab Claude 
Mahaim Raphaël	Podio Sylvie	Sonnay Eric
Maillefer Denis-Olivier 	Probst Delphine 	Sordet Jean-Marc
Manzini Pascale	Randin Philippe 	Stürner Felix
Marion Axel	Rapaz Pierre-Yves	Surer Jean-Marie
Martin José	Räss Etienne	Thalmann Muriel 
Mattenberger Nicolas	Rau Michel	Thuillard Jean-François
Matter Claude	Ravenel Yves 	Tosato Oscar
Mayor Olivier	Renaud Michel	Treboux Maurice
Meienberger Daniel	Rey-Marion Alette 	Trolliet Daniel 
Meldem Martine	Rezso Stéphane	Tschopp Jean 
Melly Serge	Richard Claire	Uffer Filip 
Meyer Roxanne	Riesen Werner 	Urfer Pierre-Alain
Miéville Laurent	Rochat Nicolas	Venzelos Vassilis
Miéville Michel	Romano Myriam	Voiblet Claude-Alain
Modoux Philippe	Roulet Catherine	Volet Pierre
Mojon Gérard	Roulet-Grin Pierrette	Vuarnoz Annick 
Montangero Stéphane 	Rubattel Denis	Vuillemin Philippe 
Mossi Michele	Ruch Daniel	Wüthrich Andreas
Neyroud Maurice 	Rydlö Alexandre 	Wyssa Claudine
Nicolet Jean-Marc	Sansonnens Julien 	Züger Eric 



Grand Conseil
Secrétariat général
Pl. du Château 6
1014 Lausanne

Interpellation

(formulaire de dépôt)

A remplir par le Secrétariat du Grand Conseil

N° de tiré à part : 16-INT-597

Déposé le : 11.10.16

Scanné le : _____

Art. 115 et 116 LGC L'interpellation est une demande d'explications ou de précisions adressée au CE sur un fait du gouvernement ou de son administration. Elle porte sur une compétence propre ou déléguée du CE et peut être développée oralement devant le GC. Les questions qu'elle contient sont exprimées de telle manière que le CE puisse y répondre et sont suffisamment précises pour qu'une réponse courte y soit apportée dans le délai légal (attention : ne pas demander un rapport, auquel cas il s'agit d'un postulat).

Délai de réponse dès le renvoi au CE : trois mois.

Titre de l'interpellation

Médecine « M-Cumulus » : quelles garanties pour les patients ?

Texte déposé

L'entreprise Migros développe ses activités dans de nombreux secteurs de consommation : denrées alimentaires bien sûr, articles de toutes sortes, vente d'alcool et de tabac (Denner), produits pétroliers (Migrolino), services bancaires, enseignement et culture, parcs de loisir et fitness, notamment. Tous les aspects de la vie semblent devoir être couverts par Migros, et il n'est donc pas étonnant que le géant orange s'intéresse au lucratif marché de la santé, un secteur amené à se développer fortement ces prochaines années.

En septembre 2015, Migros a acquis une part majoritaire dans les centres Santémed, donnant naissance au plus grand réseau suisse de médecine de premier recours. Alors que ce réseau est actuellement absent de Suisse romande et du Tessin, des projets d'implantation à grande échelle dans ces régions ont été annoncés.

Les données personnelles, on le sait chaque jour un peu plus, représentent la matière première des profits de demain, sorte d'or noir numérique. Migros n'est pas en reste, qui recueille depuis plusieurs années, à l'aide de son programme « Cumulus », une masse considérable d'information sur ses clients, c'est à dire sur une partie importante de la population suisse. Et le moins que l'on puisse dire, c'est que le géant orange se montre guère transparent quant à l'utilisation faite de ces données, et en particulier les croisements opérés.

Par cette interpellation, j'ai l'honneur de poser au Conseil d'État les questions suivantes :

1. Le Conseil d'État a-t-il connaissance de projets d'implantation de Santémed en terres vaudoises ? Le cas échéant, quels sont-ils ?
2. Si Santémed s'implante dans le canton, quelles garanties le Conseil d'État a-t-il que les données médicales des patients ne seront pas croisées avec d'autres bases de données en possession de la Migros, en particulier les profils de consommation ou d'activité sportive de ses clients ?
3. Le Conseil d'État estime-t-il que la finalité commerciale et lucrative de Migros est compatible avec une activité de prestataire de soins médicaux, du point de vue en particulier de la maîtrise des

coûts ?

4. Le Conseil d'État estime-t-il que la législation cantonale, en particulier la Loi sur la protection des données personnelles, est suffisante pour garantir la protection des patients-clients des futurs centres Santémed ?

5. Le fait, pour un prestataire de soins ou une assurance-maladie, de proposer des produits, traitements ou services médicaux personnalisés sur la base de données renseignant sur les préférences de consommation ou l'intensité de la pratique sportive d'un patient-client serait-il compatible avec la Loi ?

6. Quelles conséquences sur le système de l'assurance maladie solidaire le Conseil d'État tire-t-il du fait qu'il est toujours plus aisé d'établir un profil de chaque assuré, basé sur ses risques individuels ?

Commentaire(s)

Conclusions

Souhaite développer



Ne souhaite pas développer



Nom et prénom de l'auteur :

SANSONNENS, Julien

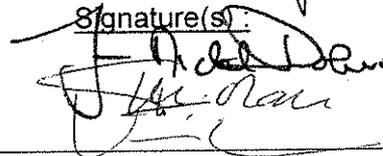
Signature :



Nom(s) et prénom(s) du (des) consort(s) :

Dolivo Jean-Nichel
DRAN Marie
Keller Vincent

Signature(s) :



Merci d'envoyer une copie à la boîte mail du Bulletin : bulletin.grandconseil@vd.ch

Interpellation

(formulaire de dépôt)

A remplir par le Secrétariat du Grand Conseil

N° de tiré à part : 16-INT-598

Déposé le : 11.10.16

Scanné le : _____

Art. 115 et 116 LGC L'interpellation est une demande d'explications ou de précisions adressée au CE sur un fait du gouvernement ou de son administration. Elle porte sur une compétence propre ou déléguée du CE et peut être développée oralement devant le GC. Les questions qu'elle contient sont exprimées de telle manière que le CE puisse y répondre et sont suffisamment précises pour qu'une réponse courte y soit apportée dans le délai légal (attention : ne pas demander un rapport, auquel cas il s'agit d'un postulat).

Délai de réponse dès le renvoi au CE : trois mois.

Titre de l'interpellation

Interdiction de la mendicité : vers un maintien de l'aide au développement dans les régions d'origine des personnes concernées ?

Texte déposé

Le 27 septembre 2016, notre Grand Conseil acceptait l'initiative de l'UDC interdisant la mendicité dans tout le canton, sans que le contre-projet du Conseil d'Etat soit débattu en plenum. Or, dans son exposé des motifs, le Conseil d'Etat prévoyait de prolonger des aides prévues dans les régions d'origine des mendiants roms. Il s'agissait notamment d'un projet de prévention des risques encourus par les enfants vulnérables (abandon scolaire, violence intrafamiliale, abus physique, ...), via une contribution accordée à la FEDEVACO. D'autres projets, comme par exemple celui de l'action de l'Entraide protestante suisse (EPER), en Roumanie devaient également faire l'objet d'un soutien étatique renforcé.

Compte tenu de ces éléments, nous avons l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Malgré le vote du Grand Conseil, le Conseil d'Etat envisage-t-il de reprendre le volet présenté dans son contre-projet visant à renforcer l'aide au développement et le soutien du canton à la FEDEVACO ou à l'EPER pour leurs projets en Roumanie ?
2. D'autres soutiens sont-ils envisagés par le Conseil d'Etat ?

Commentaire(s)

Conclusions

Souhaite développer

Ne souhaite pas développer

Nom et prénom de l'auteur :

VENIZELOS Vassilis (Verts)

Signature :



Nom(s) et prénom(s) du (des) consort(s) :

INDUNI Valérie (SOC)

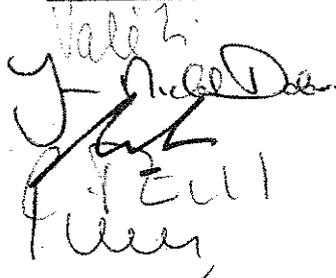
DOLIVO Jean-Michel (La Gauche)

DONZE Manuel (PDC)

RICHARD Claire (Verts libéraux)

MELLY Serge (Vaud Libre)

Signature(s) :



Merci d'envoyer une copie à la boîte mail du Bulletin : bulletin.grandconseil@vd.ch



Grand Conseil
Secrétariat général
Pl. du Château 6
1014 Lausanne

Interpellation

(formulaire de dépôt)

A remplir par le Secrétariat du Grand Conseil

N° de tiré à part : 16-INT-599

Déposé le : 11.10.16

Scanné le : _____

Art. 115 et 116 LGC L'interpellation est une demande d'explications ou de précisions adressée au CE sur un fait du gouvernement ou de son administration. Elle porte sur une compétence propre ou déléguée du CE et peut être développée oralement devant le GC. Les questions qu'elle contient sont exprimées de telle manière que le CE puisse y répondre et sont suffisamment précises pour qu'une réponse courte y soit apportée dans le délai légal (attention : ne pas demander un rapport, auquel cas il s'agit d'un postulat).

Délai de réponse dès le renvoi au CE : trois mois.

Titre de l'interpellation **INITIATIVE INTERDISANT LA MENDICITE :
APPLICATION NUANCEE ?**

Texte déposé

Le 27 septembre 2016, notre Grand Conseil acceptait l'initiative de l'UDC interdisant la mendicité dans tout le canton. Au-delà des conséquences de ce vote qui ont été largement commentées, plusieurs questions restent en suspens.

Le texte de l'initiative ne semble permettre aucune nuance dans son application. En effet, le nouvel article 23 de loi pénale vaudoise vise indifféremment la mendicité par contrainte ou par réseaux des situations où des personnes confrontées à une extrême précarité sollicitent une aide ponctuelle des passants. Les initiants ont pourtant rappelé à plusieurs reprises que leur intention était de « lutter contre l'exploitation de personnes fragilisées, obligées de mendier à même nos rues pour le compte de réseaux » (rapport de minorité de la commission chargée d'étudier l'initiative de l'UDC, Philippe Ducommun). Or, le texte voté par le parlement ne semble autoriser aucune distinction entre les différentes formes d'exploitation de la mendicité et le droit fondamental à demander l'aumône.

Compte tenu de ces éléments, nous avons l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Selon le Conseil d'Etat, le texte de l'initiative votée par le Grand Conseil est-il suffisamment nuancé pour permettre la distinction entre les différentes formes d'exploitation de la mendicité et le droit des personnes en situation de précarité extrême à demander l'aumône ?
2. Si non, le Conseil d'Etat envisage-t-il de proposer au Grand Conseil de compléter la loi pénale vaudoise pour permettre cette nuance ?

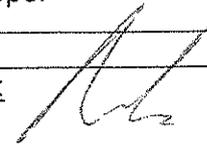
Commentaire(s)

Conclusions

Souhaite développer

Ne souhaite pas développer

Nom et prénom de l'auteur : Manuel Donzé

Signature : 

Nom(s) et prénom(s) du (des) consort(s) :

Signature(s) :

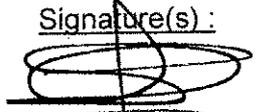
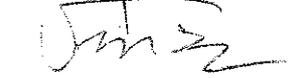
Gérald Cretegny

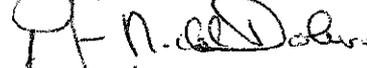
Vassilis Venizelos

Valérie Induni

Jean-Michel Dolivo

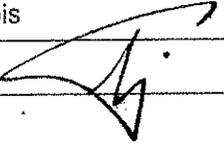
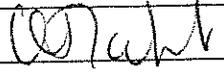
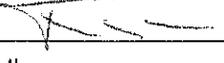
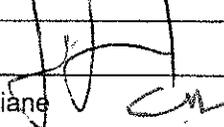
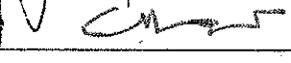
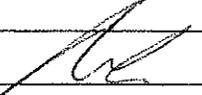
Serge Melly

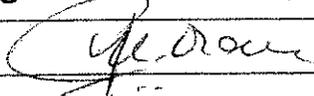
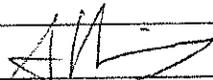
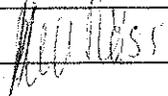
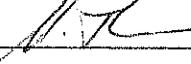
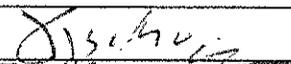
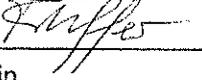
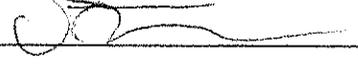
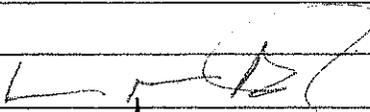



Merci d'envoyer une copie à la boîte mail du Bulletin : bulletin.grandconseil@vd.ch

Liste des députés signataires – état au 20 septembre 2016

Ansermet Jacques	Clément François	Ehrwein Nihan Céline
Attinger Doepper Claire	Clivaz Philippe 	Epars Olivier
Aubert Mireille 	Collet Michel	Favrod Pierre-Alain
Baehler Bech Anne	Cornamusaz Philippe	Ferrari Yves 
Ballif Laurent	Courdesse Régis	Freymond Isabelle
Bendahan Samuel	Creteigny Gérald 	Freymond Cantone Fabienne
Berthoud Alexandre	Creteigny Laurence	Gander Hugues
Bezençon Jean-Luc	Croci-Torti Nicolas	Genton Jean-Marc
Blanc Mathieu	Crottaz Brigitte	Germain Philippe
Bolay Guy-Philippe	Cuérel Julien	Glauser Nicolas
Bonny Dominique-Richard	De Montmollin Martial	Golaz Olivier
Bory Marc-André	Debluë François	Grandjean Pierre
Bovay Alain	Décosterd Anne	Grobéty Philippe
Buffat Marc-Olivier	Deillon Fabien	Guignard Pierre
Butera Sonya 	Démétriadès Alexandre	Haldy Jacques
Cachin Jean-François	Desmeules Michel	Hurni Véronique
Chapalay Albert	Despot Fabienne	Induni Valérie
Chappuis Laurent	Devaud Grégory	Jaccoud Jessica 
Cherubini Alberto	Dolivo Jean-Michel	Jaquet-Berger Christiane 
Cherbuin Amélie	Donzé Manuel 	Jaquier Rémy
Chevalley Christine	Ducommun Philippe	Jobin Philippe
Chevalley Jean-Rémy	Dupontet Aline	Jungclaus Delarze Suzanne
Chollet Jean-Luc	Durussel José	Kappeler Hans Rudolf
Christen Jérôme	Duvoisin Ginette	Keller Vincent
Christin Dominique-Ella	Eggenberger Julien	Kernen Olivier

Liste des députés signataires – état au 20 septembre 2016

Krieg Philippe	Oran Marc 	Schaller Graziella
Kunze Christian	Pahud Yvan	Schelker Carole
Labouchère Catherine	Pernoud Pierre-André	Schobinger Bastien
Lio Lena	Perrin Jacques	Schwaar Valérie
Luisier Christelle	Pillonel Cédric	Schwab Claude
Mahaim Raphaël 	Podio Sylvie	Sonnay Eric
Maillefer Denis-Olivier	Probst Delphine	Sordet Jean-Marc
Manzini Pascale	Randin Philippe	Stürner Felix
Marion Axel 	Rapaz Pierre-Yves	Surer Jean-Marie
Martin Josée	Räss Etienne 	Thalmann Muriel 
Mattenberger Nicolas	Rau Michel	Thuillard Jean-François
Matter Claude	Ravenel Yves	Tosato Oscar
Mayor Olivier	Renaud Michel	Treboux Maurice
Meienberger Daniel	Rey-Marion Alette	Trolliet Daniel
Meldem Martine	Rezso Stéphane	Tschopp Jean 
Melly Serge 	Richard Claire	Uffer Filip 
Meyer Roxanne	Riesen Werner	Urfer Pierre-Alain
Miéville Laurent	Rochat Nicolas 	Venzelos Vassilis 
Miéville Michel	Romano Myriam	Voiblet Claude-Alain
Modoux Philippe	Roulet Catherine	Volet Pierre
Mojon Gérard	Roulet-Grin Pierrette	Vuarnoz Annick
Montangero Stéphane 	Rubattel Denis	Vuillemin Philippe
Mossi Michele	Ruch Daniel	Wüthrich Andreas
Neyroud Maurice	Rydlo Alexandre 	Wyssa Claudine
Nicolet Jean-Marc	Sansonnens Julien 	Züger Eric



Grand Conseil
Secrétariat général
Pl. du Château 6
1014 Lausanne

Motion

(formulaire de dépôt)

A remplir par le Secrétariat du Grand Conseil

N° de tiré à part : 16-MOT-097

Déposé le : 11.10.16

Scanné le : _____

Art. 120 à 126a LGC La motion est une proposition soumise au GC et impliquant pour le CE (ou exceptionnellement une commission parlementaire) d'élaborer et de présenter un projet de loi ou de décret. Elle touche à une compétence propre du GC. Le motionnaire motive sa demande et expose le sens de la législation souhaitée.

La motion peut suivre deux procédures différentes : **(a) le renvoi à l'examen d'une commission.**

- Soit le motionnaire demande expressément, dans son développement écrit, le renvoi direct de la motion à une commission du GC moyennant les signatures d'au moins 20 députés ; dans ce cas, il n'y a pas de débat.

- Soit, lors du développement en plénum et de la discussion, un député ou le CE demande le renvoi à une commission et le GC vote dans ce sens.

(b) la prise en considération immédiate.

- Soit un député ou le CE demande la prise en considération immédiate de la motion et son renvoi au CE.

- Soit l'auteur de la motion demande sa prise en considération immédiate et son renvoi à une commission parlementaire chargée de présenter un projet de loi ou de décret.

Suite au vote du GC, la motion est soit renvoyée au CE, soit à une commission parlementaire, soit classée.

Important : sur proposition d'un député, d'une commission ou du CE, le GC peut, jusqu'à sa prise en considération, transformer la motion en postulat, auquel cas la procédure du postulat s'applique.

Délai de réponse dès le renvoi au CE : une année

Titre de la motion

Mise en place d'une permanence téléphonique (« help-line ») comme mesure de prévention du radicalisme

Texte déposé

La lutte contre le terrorisme, en particulier sa prévention, devient aujourd'hui un élément central de sécurité publique. On l'a vu chez nos voisins, le terrorisme peut prendre de nombreux visages sournois. La détection de la radicalisation est évidemment un élément-clé de la prévention. Elle s'effectue souvent, surtout chez les mineurs, dans le cadre familial ou scolaire.

Or, signaler un soupçon de radicalisation chez un proche et demander de l'aide est souvent une démarche très difficile à entreprendre pour un parent ou un professeur, car on l'associe souvent – bien à tort il est vrai – comme de la délation.

Afin de permettre que cet aspect psychologique ne constitue pas une barrière infranchissable par le biais des structures existantes, notamment policières, il est important que des personnes suspectant une radicalisation chez un proche puissent disposer d'une ligne directe aboutissant à des interlocuteurs spécialisés.

Pour cela, la mise en place d'une permanence téléphonique, à disposition 24 heures sur 24 pendant toute l'année, est indispensable.

Notons que le canton de Genève a entrepris cette démarche, avec la mise en place d'une ligne téléphonique prévue pour mi-novembre prochain. Les personnes spécialisées qui répondront aux appels sont actuellement en cours de formation.

Les signataires de la présente motion demandent la mise en place d'une telle help-line pour le canton de Vaud, le cas échéant sur le plan Romand, et si cela s'avère possible en collaboration avec la structure en phase de mise en place dans le Canton de Genève.

Commentaire(s)

Conclusions

Développement oral obligatoire (selon art. 120a LGC)

- | | |
|---|-------------------------------------|
| (a) renvoi à une commission avec au moins 20 signatures | <input checked="" type="checkbox"/> |
| (b) renvoi à une commission sans 20 signatures | <input type="checkbox"/> |
| (c) prise en considération immédiate et renvoi au CE | <input type="checkbox"/> |
| (d) prise en considération immédiate et renvoi à une commission parlementaire | <input type="checkbox"/> |

Nom et prénom de l'auteur :

Claire Richard

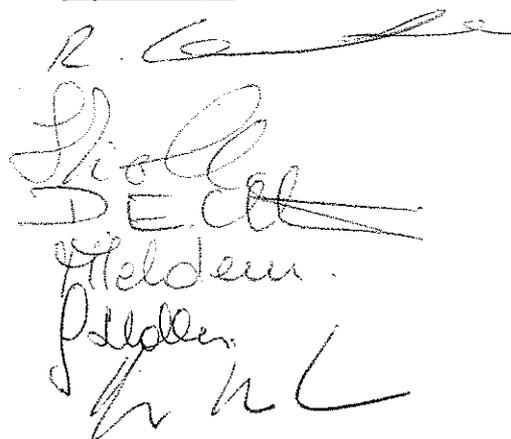
Signature :



Nom(s) et prénom(s) du (des) consort(s) :

Signature(s) :

COUARDESSE Régis
PIEVILLE Laurent
CHRISTIN Dominique-Elia
Meldem Martine
Schaller Françoise
Vobbb André-Alain



Merci d'envoyer une copie à la boîte mail du Bulletin : bulletin.grandconseil@vd.ch

Liste des députés signataires – état au 20 septembre 2016

Ansermet Jacques

Clément François

Ehrwein Nihan Céline

Attinger Doepper Claire

Clivaz Philippe

Epars Olivier

Aubert Mireille

Collet Michel

Favrod Pierre-Alain

Baehler Bech Anne

Cornamusaz Philippe

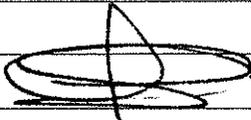
Ferrari Yves

Ballif Laurent

Courdesse Régis

Freymond Isabelle

Bendahan Samuel

Creteigny Gérald 

Freymond Cantone Fabienne

Berthoud Alexandre

Creteigny Laurence

Gander Hugues

Bezençon Jean-Luc

Croci-Torti Nicolas

Genton Jean-Marc

Blanc Mathieu 

Crottaz Brigitte

Germain Philippe

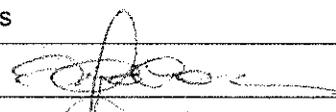
Bolay Guy-Philippe

Cuérel Julien

Glauser Nicolas

Bonny Dominique-Richard

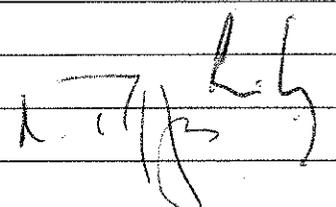
De Montmollin Martial

Golaz Olivier 

Bory Marc-André

Debluë François

Grandjean Pierre 

Bovay Alain 

Décosterd Anne

Grobéty Philippe

Buffat Marc-Olivier

Deillon Fabien

Guignard Pierre

Butera Sonya

Démétriadès Alexandre

Haldy Jacques

Cachin Jean-François

Desmeules Michel 

Hurni Véronique 

Chapalay Albert

Despot Fabienne

Induni Valérie

Chappuis Laurent

Devaud Grégory

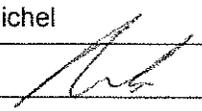
Jaccoud Jessica

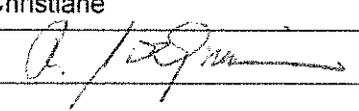
Cherubini Alberto

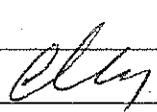
Dolivo Jean-Michel

Jaquet-Berger Christiane

Cherbuin Amélie

Donzé Manuel 

Jaquier Rémy 

Chevalley Christine 

Ducommun Philippe

Jobin Philippe

Chevalley Jean-Rémy

Dupontet Aline

Jungclaus Delarze Suzanne

Chollet Jean-Luc

Durussel José

Kappeler Hans Rudolf

Christen Jérôme

Duvoisin Ginette

Keller Vincent

Christin Dominique-Ella

Eggenberger Julien

Kernen Olivier

Liste des députés signataires – état au 20 septembre 2016

Krieg Philippe	Oran Marc	Schaller Graziella
Kunze Christian	Pahud Yvan	Schelker Carole
Labouchère Catherine	Pernoud Pierre-André	Schobinger Bastien
Lio Lena	Perrin Jacques	Schwaar Valérie
Luisier Christelle	Pillonel Cédric	Schwab Claude
Mahaim Raphaël	Podio Sylvie	Sonnay Eric
Maillefer Denis-Olivier	Probst Delphine	Sordet Jean-Marc
Manzini Pascale	Randin Philippe	Stürner Felix
Marion Axel	Rapaz Pierre-Yves	Surer Jean-Marie
Martin Josée	Räss Etienne	Thalmann Muriel
Mattenberger Nicolas	Rau Michel	Thuillard Jean-François
Matter Claude	Ravenel Yves	Tosato Oscar
Mayor Olivier	Renaud Michel	Treboux Maurice
Meienberger Daniel	Rey-Marion Alette	Trolliet Daniel
Meldem Martine	Rezso Stéphane	Tschopp Jean
Melly Serge	Richard Claire	Uffer Filip
Meyer Roxanne	Riesen Werner	Urfer Pierre-Alain
Miéville Laurent	Rochat Nicolas	Venizelos Vassilis
Miéville Michel	Romano Myriam	Voiblet Claude-Alain
Modoux Philippe	Roulet Catherine	Volet Pierre
Mojon Gérard	Roulet-Grin Pierrette	Vuarnoz Annick
Montangero Stéphane	Rubattel Denis	Vuillemin Philippe
Mossi Michele	Ruch Daniel	Wüthrich Andreas
Neyroud Maurice	Rydlo Alexandre	Wyssa Claudine
Nicolet Jean-Marc	Sansonnens Julien	Züger Eric

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE PRESENTATION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Election complémentaire d'un juge au Tribunal neutre – Législature 2012-2017

Préambule

La base légale du Tribunal neutre est la loi du 12 décembre 1979 d'organisation judiciaire (LOJV). La LOJV prévoit, en effet, que le Tribunal neutre fait partie des autorités judiciaires du canton (article 2, alinéa 1, lettre b de la LOJV). Il est composé de cinq juges et de deux juges suppléants qui sont nommés au début de chaque législature pour une durée de cinq ans (article 86, alinéa 1 de la LOJV). En cas de démission de l'un de ses membres, la procédure d'élection des juges cantonaux et de leurs suppléants est applicable (article 86, alinéa 1 de la LOJV).

L'objet de ce rapport est le préavis de la Commission de présentation à l'élection complémentaire d'un juge au Tribunal neutre, faisant suite à la démission de Monsieur Claude-Emmanuel Dubey de son poste de juge au 30 juin 2016.

Fonctionnement de la Commission de présentation

La Commission de présentation s'est réunie le mercredi 12 octobre 2016, à la Salle du Sénat, Palais de Rumine, Place de la Riponne 6, à Lausanne pour traiter de ce préavis. Elle était composée des député-e-s suivants : M. Jacques Ansermet (Président) ; Mmes Anne Baehler Bech, Fabienne Despot ; MM. Manuel Donzé, Laurent Miéville, Jacques Perrin, Nicolas Rochat Fernandez (Vice-président) et Jean-Marie Surer. Mme Jessica Jaccoud était excusée pour cette séance. La commission a aussi eu le privilège d'être accompagnée dans ses auditions et réflexions par trois de ses quatre experts indépendants : MM. Louis Gaillard, Philippe Reymond et Jean-Jacques Schwaab. M. Philippe Richard était également excusé pour cette séance.

M. Fabrice Lambelet, Secrétaire de commissions au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC), a tenu les notes de séance, ce dont nous le remercions très chaleureusement.

Travail de la Commission de présentation

La Commission de présentation a procédé, par deux fois, à l'habituelle mise au concours du poste dans la Feuille des avis officiels (FAO). Une première annonce a été publiée le vendredi 29 avril 2016 dans cette dernière. À la fin du délai de dépôt des candidatures, soit le samedi 28 mai 2016, aucun dossier n'avait été déposé au Secrétariat de la commission. Suite à une discussion en son sein, la commission a décidé d'élargir les publications à d'autres cantons, en plus de l'annonce classique dans la FAO qui a couru du vendredi 8 juillet 2016 au samedi 6 août 2016. En effet, une communication de l'annonce a été effectuée auprès des ordres des avocats des cantons romands ainsi que des facultés de droit des universités romandes. Au terme du délai, huit personnes avaient déposé leur dossier auprès du Secrétariat de la Commission de présentation.

La commission n'a entendu que six des huit candidats selon les modalités d'entretien définies par la commission au début de la législature politique. Les thèmes suivants ont été abordés : les motivations du candidat, ses connaissances de l'environnement et sa vision de la justice, ses compétences juridiques, sa personnalité et ses aptitudes personnelles. Les temps d'auditions ont avoisiné les quarante-cinq minutes. Ces auditions ont permis de cerner la personnalité des candidats, dont les qualités d'indépendance et de vision de la justice vaudoise ont été analysées avec soin.

Le fait d'avoir huit candidatures est exceptionnel. L'élargissement de la recherche à d'autres cantons a effectivement porté ses fruits. Le retour était cependant inégal puisque deux candidatures ont été rejetées sans audition pour cause de faiblesse évidente. En effet, la commission a estimé que la formation juridique complète est un préalable incontournable pour prétendre à cette fonction au sein du Tribunal Neutre.

Parmi ces deux des candidats qui n'ont pas été entendus par la commission, l'un d'eux maintient tout de même sa candidature, malgré le préavis négatif formulé par la commission.

Concernant les candidats auditionnés, la commission a été impressionnée par la qualité générale des candidatures proposées, rendue plus difficile par l'excellente candidature d'un membre suppléant du Tribunal Neutre qui a souhaité devenir membre titulaire. La qualité de sa prestation lors de l'audition a permis de dégager un choix sans équivoque : ce candidat doit être promu au rang de membre titulaire du Tribunal Neutre. D'autre part sa qualité de professeur d'université d'un autre canton apporte l'indépendance et les avantages d'une profession académique, deux éléments recherchés par la commission de présentation.

Deux jours après la tenue de la séance, tous les candidats auditionnés ont été approchés individuellement par le président qui leur a fait part de la décision de la commission. Il leur a été donné le choix de maintenir ou de renoncer à leur candidature. Tous ont renoncé à l'exception d'une personne non auditionnée.

Préavis de la Commission de présentation

Le candidat bénéficiant d'un préavis positif est M. Jacques Dubey qui est déjà juge suppléant au Tribunal neutre.

Le candidat qui maintient sa candidature et qui a reçu un préavis négatif est M. Gilbert Etter.

À l'issue des auditions, les experts, après délibérations, ont souligné les excellentes candidatures reçues dans le cadre de cette élection. Les experts sont d'avis que le candidat retenu est une personnalité possédant un format intellectuel qui sort de l'ordinaire et que son indépendance est garantie du fait qu'il vient d'un autre canton.

Après avoir pris en compte les conclusions du rapport des experts, les membres de la commission ont délibéré sans la présence de ces derniers et ont estimé que les qualités de M. Jacques Dubey, révélées lors de son audition, permettaient de le proposer comme magistrat titulaire de ce tribunal.

Conclusion

La Commission de présentation préavise positivement, à l'unanimité, l'élection de Monsieur Jacques Dubey comme juge au Tribunal neutre pour la durée restante de la législature, soit jusqu'au 30 juin 2017.

Chésereux, le 23 octobre 2016

Le Président :
(signé) Jacques Ansermet

Les dossiers des candidats sont en mains du Secrétariat général du Grand Conseil et sont à disposition des députés qui veulent les consulter. Ils seront également disponibles, sur demande à ce dernier, le jour de l'élection au Secrétariat du Palais de Rumine.

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE PRESENTATION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Élection complémentaire d'un assesseur à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal – Législature 2013-2017

Préambule

Les articles 154 à 156 de la loi sur le Grand Conseil (LGC), adoptée le 8 mai 2007 et révisée le 27 mars 2012, et la loi d'organisation judiciaire (LOJV) du 12 décembre 1979 consacrent l'élection des assesseurs de la Cour de droit administratif et public par le Grand Conseil. La Commission de présentation, instituée par la Constitution vaudoise, est chargée de préavis sur l'élection des assesseurs de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (article 68 de la LOJV).

L'objet de ce présent rapport est le préavis de la Commission de présentation à l'élection complémentaire d'un assesseur à la Cour de droit administratif et public, jusqu'à la fin de la législature 2013-2017, soit au 31 décembre 2017.

Fonctionnement de la Commission de présentation

La Commission de présentation s'est réunie le mercredi après-midi 12 octobre 2016, à la Salle du Sénat, Palais de Rumine, Place de la Riponne 6, à Lausanne pour traiter de ce préavis. Elle était composée des député-e-s suivants : M. Jacques Ansermet (Président) ; Mmes Anne Baehler Bech, Fabienne Despot ; MM. Manuel Donzé, Laurent Miéville, Nicolas RoCHAT Fernandez (Vice-président) et Jean-Marie Surer. Mme Jessica Jaccoud et M. Jacques Perrin étaient excusés pour cette séance. Aucun expert de la commission n'a assisté à cette séance, car comme le prévoit l'article 159a de la LGC : « *le préavis des experts de la Commission de présentation n'est toutefois pas requis* ».

M. Fabrice Lambelet, Secrétaire de commissions au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC), a tenu les notes de séance, ce dont nous le remercions très chaleureusement.

Travail de la Commission de présentation

Pour élaborer son préavis, la commission a suivi la même méthode utilisée que lors de précédentes élections d'assesseurs intervenues, depuis le début de la législature en juillet 2012. Elle a pris renseignement auprès du Tribunal cantonal, afin de déterminer quel profil professionnel était actuellement recherché par la cour concernée. Puis, le poste a été mis au concours dans la Feuille des avis officiels (FAO) du vendredi 8 juillet 2016:

- 1 spécialiste en droit des étrangers

Pour information, la commission a dû s'employer, à plusieurs reprises, pour trouver le candidat idoine à ce poste. En effet, plusieurs publications dans la FAO n'ont malheureusement pas suffi.

Préavis de la Commission de présentation

La commission a élaboré son choix en suivant les mêmes critères fixés lors des précédentes élections d'assesseurs du début de législature, c'est-à-dire en fonction des besoins de la cour, mais également en se souciant de garantir l'indépendance de cette dernière.

À l'échéance du délai, soit le samedi 6 août 2016, la Commission de présentation a reçu six candidatures. Après un examen attentif des dossiers reçus, les membres de la commission ont préavisé unanimement en faveur de l'élection de :

- Michele SCALA

Tous les autres candidats ont reçu un préavis négatif de la commission au motif que leur profil ne correspondait pas aux besoins de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal. Néanmoins, deux personnes maintiennent leur candidature, il s'agit de :

- Josiane MAISTRELLO

- Marcello ZUCCO

Conclusion

La Commission de présentation préavise positivement, à l'unanimité, à l'élection de Monsieur Michele Scala, dont le profil professionnel correspond aux besoins actuels de la Cour de droit administratif et public, pour la durée restante de la législature, soit jusqu'au 31 décembre 2017.

Chésereux, le 23 octobre 2016

Le Président :
(signé) Jacques Ansermet

Les dossiers des candidats sont à disposition des députés qui veulent les consulter. Les dossiers sont en mains du Secrétariat général du Grand Conseil. Ils seront aussi disponibles, sur demande à ce dernier, le jour de l'élection au Secrétariat du Palais de Rumine.



Grand Conseil
Secrétariat général
Pl. du Château 6
1014 Lausanne

Interpellation

(formulaire de dépôt)

A remplir par le Secrétariat du Grand Conseil

N° de tiré à part : 16-INT.590

Déposé le : 27.09.16

Scanné le : _____

Art. 115 et 116 LGC L'interpellation est une demande d'explications ou de précisions adressée au CE sur un fait du gouvernement ou de son administration. Elle porte sur une compétence propre ou déléguée du CE et peut être développée oralement devant le GC. Les questions qu'elle contient sont exprimées de telle manière que le CE puisse y répondre et sont suffisamment précises pour qu'une réponse courte y soit apportée dans le délai légal (attention : ne pas demander un rapport, auquel cas il s'agit d'un postulat).

Délai de réponse dès le renvoi au CE : trois mois.

Titre de l'interpellation

Médecins-chefs en ébullition, pourquoi une telle colère ?

Texte déposé

La forte réaction des médecins-chefs des hôpitaux suite à une proposition de règlement par le DSAS interpelle. Il n'est pas habituel que des médecins emploient un tel ton pour dénoncer le contenu du règlement. Ils sont indignés, fâchés, voire furieux par les dispositions proposées qui, à leurs yeux, ne leur permettront plus d'exercer leur métier dans les conditions favorables aux patients et menacent l'attractivité du secteur public.

Les soins médicaux en Suisse et dans le canton sont, dans leur globalité, bons et accessibles, le système est certes cher, mais satisfait le plus grand nombre. Alors pourquoi un règlement provoque-t-il tant de colère ?

Les questions suivantes sont posées au Conseil d'Etat :

- 1- Quelles sont les raisons qui le motivent à instaurer un tel règlement ?
- 2- Quelle est sa position face à une telle réaction des médecins ?
- 3- En quoi le système actuel et diversifié constitue-t-il un problème ?
- 4- Contrôle versus autonomie des médecins où est l'enjeu ?
- 5- Est-ce que le règlement en question est compatible avec le droit fédéral ?
- 6- Comment compte-t-il restaurer le calme au sein de la profession concernée ?

Commentaire(s)

Conclusions

Souhaite développer



Ne souhaite pas développer



Nom et prénom de l'auteur :

Chevalley Christine

Nom(s) et prénom(s) du (des) consort(s) :

Signature :



Signature(s) :

Merci d'envoyer une copie à la boîte mail du Bulletin : bulletin.grandconseil@vd.ch

Liste des députés signataires – état au 20 septembre 2016

Ansermet Jacques

Clément François

Ehrwein Nihan Céline

Attinger Doepper Claire

Clivaz Philippe

Epars Olivier

Aubert Mireille

Collet Michel

Favrod Pierre-Alain

Baehler Bech Anne

Cornamusaz Philippe

Ferrari Yves

Ballif Laurent

Courdesse Régis

Freymond Isabelle

Bendahan Samuel

Creteigny Gérald

Freymond Cantone Fabienne

Berthoud Alexandre

Creteigny Laurence

Gander Hugues

Bezençon Jean-Luc

Croci-Torti Nicolas

Genton Jean-Marc

Blanc Mathieu

Crottaz Brigitte

Germain Philippe

Bolay Guy-Philippe

Cuérel Julien

Glauser Nicolas

Bonny Dominique-Richard

De Montmollin Martial

Golaz Olivier

Bory Marc-André

Debluë François

Grandjean Pierre

Bovay Alain

Décosterd Anne

Grobéty Philippe

Buffat Marc-Olivier

Deillon Fabien

Guignard Pierre

Butera Sonya

Démétriadès Alexandre

Haldy Jacques

Cachin Jean-François

Desmeules Michel

Hurni Véronique

Chapalay Albert

Despot Fabienne

Induni Valérie

Chappuis Laurent

Devaud Grégory

Jaccoud Jessica

Cherubini Alberto

Dolivo Jean-Michel

Jaquet-Berger Christiane

Cherbuin Amélie

Donzé Manuel

Jaquier Rémy

Chevalley Christine

Ducommun Philippe

Jobin Philippe

Chevalley Jean-Rémy

Dupontet Aline

Jungclaus Delarze Suzanne

Chollet Jean-Luc

Durussel José

Kappeler Hans Rudolf

Christen Jérôme

Duvoisin Ginette

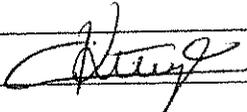
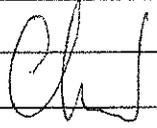
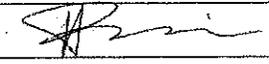
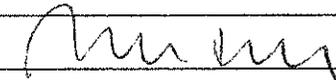
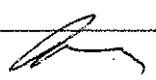
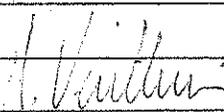
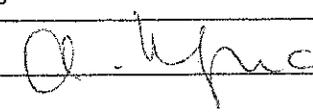
Keller Vincent

Christin Dominique-Ella

Eggenberger Julien

Kernen Olivier

Liste des députés signataires – état au 20 septembre 2016

Krieg Philippe	Oran Marc	Schaller Graziella
Kunze Christian 	Pahud Yvan	Schelker Carole 
Labouchère Catherine	Pernoud Pierre-André	Schobinger Bastien
Lio Lena	Perrin Jacques 	Schwaar Valérie
Luisier Christelle	Pillonel Cédric	Schwab Claude
Mahaim Raphaël	Podio Sylvie	Sonnay Eric
Maillefer Denis-Olivier	Probst Delphine	Sordet Jean-Marc
Manzini Pascale	Randin Philippe	Stürner Felix
Marion Axel	Rapaz Pierre-Yves	Surer Jean-Marie 
Martin Josée	Räss Etienne	Thalmann Muriel
Mattenberger Nicolas	Rau Michel 	Thuillard Jean-François
Matter Claude	Ravenel Yves	Tosato Oscar
Mayor Olivier	Renaud Michel	Treboux Maurice
Meienberger Daniel 	Rey-Marion Alette	Trollet Daniel
Meldem Martine	Rezso Stéphane	Tschopp Jean
Melly Serge	Richard Claire	Uffer Filip
Meyer Roxanne	Riesen Werner	Urfer Pierre-Alain 
Miéville Laurent	Rochat Nicolas	Venizelos Vassilis
Miéville Michel	Romano Myriam	Voiblet Claude-Alain
Modoux Philippe	Roulet Catherine	Volet Pierre 
Mojon Gérard	Roulet-Grin Pierrette	Vuarnoz Annick 
Montangero Stéphane	Rubattel Denis	Vuillemin Philippe 
Mossi Michele	Ruch Daniel	Wüthrich Andreas
Neyroud Maurice 	Rydlö Alexandre	Wyssa Claudine 
Nicolet Jean-Marc	Sansonnens Julien	Züger Eric

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJETS DE LOIS modifiant

- la loi sur la procédure administrative (LPA-VD) et
- la loi sur l'information (LInfo)

et

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur la motion Isabelle Chevalley et consorts "Pour une meilleure compréhension des courriers de l'administration" (11_MOT_139)

1 PRÉAMBULE

Le 21 juin 2011, la députée Isabelle Chevalley déposait une motion demandant au Conseil d'Etat de modifier l'article 42 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD) afin que le justiciable dispose dans la décision non seulement de la référence aux articles de loi déterminants mais également du contenu intégral des dispositions mentionnées.

Le 28 juin 2011, le Grand Conseil votait la prise en considération de la motion avec renvoi direct au Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat présente ci-après un projet de loi, qui répond aux éléments mis en lumière dans la motion.

2 RAPPEL DE LA MOTION

Le texte de la motion est le suivant :

Lorsque l'administration répond par courrier aux citoyens, il est fréquent que cette dernière mentionne des articles de loi. Nombre de citoyens ne savent pas où trouver ces articles de loi et ne peuvent dès lors pas faire valoir leurs droits sans devoir engager des frais importants. Dès lors, ils abandonnent rapidement leur projet.

Cette manière de procéder permet à certains membres de l'administration de décourager les citoyens en leur brandissant des articles de loi. Mais lorsque l'article est cité dans son intégralité, on s'aperçoit que les cas ne sont pas toujours aussi simples.

Afin d'améliorer l'échange d'informations entre citoyens et administration, il faudrait que les articles de loi mentionnées dans les courriers le soient intégralement.

Nous demandons ainsi au Conseil d'Etat de modifier l'article 42 de la Loi sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 (LPA-VD) afin que le justiciable dispose dans la décision non seulement de la référence aux articles de loi déterminants mais également du contenu des dispositions mentionnées.

Saint-Georges, le 21 juin 2011

3 RAPPORT DU CONSEIL D'ÉTAT

Dans sa motion, la Députée Isabelle Chevalley se plaint d'une pratique administrative qui consisterait à citer dans ses courriers des articles de loi de manière incomplète, hors références. Partant de là, elle demande que les articles en question fassent l'objet d'une citation complète et en déduit la nécessité de modifier l'article 42 LPA-VD.

L'objet lui ayant été renvoyé directement, sans passer par l'examen d'une commission, le Conseil d'Etat doit relever ici la contradiction que recèle le texte même de la motion : tout son développement est consacré aux courriers généraux de l'administration, alors que la modification législative demandée concerne l'obligation de motiver les décisions administratives. Or il s'agit de deux plans différents.

3.1 Obligation de motiver

3.1.1 Situation actuelle dans la LPA-VD

La motion Chevalley parle de la modification de l'article 42 LPA-VD, le contenu des dispositions juridiques, sur lesquelles l'autorité base sa décision, devant être indiqué dans la décision.

L'art. 42 LPA-VD prescrit les exigences relatives aux indications que toute décision administrative, au sens de l'art. 3 LPA-VD, doit impérativement contenir. L'art. 42 lit. c LPA-VD impose plus particulièrement à toute autorité administrative d'indiquer dans la décision les faits, les règles juridiques et les motifs sur lesquels elle s'appuie. Il s'agit ainsi du droit de l'administré d'obtenir une décision motivée, respectivement pour l'autorité de l'obligation de motiver sa décision.

Le droit à la motivation vise à éviter que l'autorité ne se laisse guider par des considérations subjectives ou dépourvues de pertinence [*Bovay B./Blanchard T./Grisel Rapin C., Procédure administrative vaudoise, Bâle 2012, ad art. 42 LPA-VD, p. 145.*]. L'administré doit savoir pourquoi l'autorité lui a donné tort, ceci dans le but de pouvoir utiliser le cas échéant les voies de droit [Arrêt du Tribunal fédéral du 23 avril 2008, 5A_664/2207, consid. 2.1.1.).].

L'obligation de motiver la décision en fait et en droit découle du droit d'être entendu (cf. EMPL sur la procédure administrative, mai 2008, tiré à part n°81, pp. 29 s.), garanti par la Constitution fédérale (art. 29 al. 2 Cst.), mais aussi par les articles 112 de la Loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF) et 35 de la Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA).

Par ailleurs, l'art. 27 al. 2 de la Constitution vaudoise (Cst-VD) dispose que les parties ont, dans toute procédure, le droit d'être entendues, de consulter le dossier de leur cause et de recevoir une décision motivée avec indication des voies de recours.

Au niveau purement interne à l'administration, la directive DRUIDE 6.2.1 relative aux affaires juridiques, plus particulièrement aux décisions rendues par l'administration, reprend la législation cantonale en ce qui concerne la mention du droit et du délai de recours.

On le voit, l'article 42 LPA participe d'un système procédural complet, soumis au contrôle de la justice et connaissant par là-même toute une jurisprudence. Il s'agit d'en tenir compte lorsque l'on entend réviser un tel système procédural, qui a fait ses preuves. A l'appui, l'on se référera encore à la pratique de la Confédération et des cantons voisins.

3.1.2 Situation au niveau fédéral et en Suisse romande

L'art. 112 LTF, qui porte sur la notification des décisions, prévoit que les décisions qui peuvent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral doivent contenir notamment les motifs déterminants de fait et de droit, notamment les dispositions appliquées. L'art. 112 LTF impose ainsi directement des exigences quant au contenu des décisions qui peuvent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral. Il s'agit principalement de décisions rendues par le Tribunal cantonal, dernière instance cantonale en matière de droit public [Bovay B./Blanchard T./Grisel Rapin C., *Procédure administrative vaudoise*, Bâle 2012, ad art. 42 LPA-VD, p. 14.]. Il est à signaler que ces exigences fédérales ont été reprises dans la procédure administrative vaudoise pour l'ensemble des décisions administratives, soit dès la première instance (cf. ci-dessous ch. 3.1.1).

Quant à l'art. 35 PA, il dispose que les décisions écrites doivent être désignées comme telles, motivées et indiquer les voies de droit.

S'agissant de la jurisprudence fédérale, même s'il n'a pas posé une obligation formelle de motiver les décisions comme élément nécessaire de leur contenu, le Tribunal fédéral exige que l'administré soit mis au courant, d'une manière ou d'une autre, des motifs qui ont décidé l'autorité.

En procédure administrative cantonale, le contenu formel que doit avoir toute décision se détermine selon le droit cantonal [Moor P./Poltier E., *Droit administratif*, vol. II, 3^{ème} éd., Berne 2011.]. La majorité des législations cantonales prescrivent les mêmes exigences que celles prévues en procédure administrative fédérale : les lois cantonales exigent que la décision soit désignée comme telle, datée, signée et motivée et qu'elle contienne l'indication de la voie de droit ordinaire qui est, cas échéant, ouverte à son encontre [Cf. Bovay B., *Procédure administrative*, Berne 2000, pp. 268 ss.].

De même, à titre d'exemple, les lois bernoise (art. 52 al. 1, litt. b de la loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administrative), jurassienne (art. 86 al. 1 de loi du 30 novembre 1978 de procédure et de juridiction administrative et constitutionnelle), valaisanne (art. 29 al. 3 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives) prévoient de manière expresse que la décision doit être motivée en fait et en droit, à l'instar du système vaudois.

En résumé, il n'existe aucune loi de procédure administrative, ni fédérale, ni cantonale, qui prévoit expressément que le contenu complet des règles juridiques sur lesquelles se base l'autorité doit être reproduit dans la décision. Force est de constater, par conséquent, qu'une telle modification législative irait au-delà des exigences du droit fédéral et des autres réglementations cantonales.

La raison pour laquelle les lois de procédure n'exigent pas ce type de mention systématique est simple. Tout article cité dans une décision est peu ou prou déterminant et ceux-ci peuvent être extrêmement nombreux. Suivre au pied de la lettre la proposition de la motionnaire, ce serait contraindre l'autorité saisie à reproduire quantité de dispositions légales, avec à la clé de graves problèmes de forme et de procédure :

- La forme de la citation des textes légaux pourrait s'avérer discutable. Faut-il la reproduire directement dans le texte de la décision ? Ou faut-il la citer en bas de page ? voire l'annexer à la décision ?
- A partir de là, la lisibilité des décisions serait atteinte, ce qui irait à l'encontre de la volonté même de la motionnaire.
- Enfin, pour autant, la question de l'interprétation des articles cités ne serait absolument pas réglée. A cet égard, il faut par exemple avoir en tête que toute disposition légale doit être lue non pas au regard de son seul texte, mais aussi en fonction de sa place dans la loi (interprétation systématique), des renvois à d'autres textes ou principes légaux qu'elle peut implicitement contenir (par exemple, le fait qu'une loi parle de " domicile " renvoie fréquemment aux art. 23 et

ss du Code civil suisse sans que cela ne soit expressément mentionné), du sens que la jurisprudence a donné à des notions juridiques indéterminées (par exemple les critères d'appréciation de la gravité de la faute en matière de circulation routière, que la loi définit très partiellement), etc. Dans ces conditions, la modification de loi demandée pourrait dans l'absolu ouvrir la voie à d'autres exigences, comme celle de joindre également à la décision la jurisprudence qui lui est liée ou encore les travaux préparatoires, ceux-ci pouvant également être déterminants pour la compréhension d'un article de loi.

Pour le Conseil d'Etat, si des exigences formelles trop strictes étaient mises en place, ignorant notamment le contexte particulier dans lequel chaque décision est rendue (certaines le sont en masse, d'autres concernent des situations extrêmement ponctuelles et particulières, certaines s'adressent uniquement à des professionnels aguerris, d'autres sont destinées à de nombreux citoyens, etc.) une véritable surcharge de l'administration serait à craindre. Alors que la nécessité de procéder à des simplifications administratives fait aujourd'hui consensus, la motion propose une innovation juridique inédite qui, par son schématisme et son étendue, risquerait d'avoir des effets contraires, compliquant et ralentissant les procédures, sans gain notable pour l'administré. Bien plus, il est à craindre qu'elle amène une plus grande confusion dans la lecture même des décisions de l'administration, confusion pouvant amener l'administré à interjeter un recours qui s'avérerait en fait dépourvu de chances de succès, entraînant frustration et conséquences financières parfois non négligeables en termes de frais de justice. Dans un tel cas, le remède serait pire que le mal. Enfin, il sied aussi de rappeler que les textes de lois cantonales ou fédérales sont aujourd'hui aisément accessibles par l'intermédiaire d'internet.

3.2 Proposition du Conseil d'Etat

Dans son développement, la motion Chevalley poursuit un but de facilitation des échanges entre l'administration et les citoyens.

Pour le Conseil d'Etat, la modification de la LPA-VD doit avoir un but : insister sur le caractère compréhensible des décisions à rendre. C'est en ce sens qu'il est proposé de mentionner explicitement les principes de clarté et de précision à l'art. 42 LPA-VD. Cet objectif doit en outre être complété par une modification de la loi du 24 septembre 2002 sur l'information (LInfo, à son article 3 alinéa 3), la démarche visant ici à préciser la manière avec laquelle l'administration doit s'adresser aux administrés. En bref, les relations de l'Etat avec la population doivent être placées sous le signe de l'efficacité et de la simplicité (programme de législature 2012-2017, mesure 5, page 19).

Cette règle générale doit notamment s'appliquer dans le langage utilisé par l'Administration cantonale à l'égard des administrés. Le Conseil d'Etat est sensible à cette problématique et rejoint en ce sens les préoccupations de la motionnaire. A l'appui, il faut se référer au débat parlementaire qui a précédé le renvoi de la motion au gouvernement. Voici les problèmes concrets soulevés dans la discussion :

- usage d'acronymes, sans explicitation ;
- citation incomplète ou imprécise du titre d'une loi auquel il est fait référence.

De tels travers peuvent exister. Ils sont le reflet d'une pratique professionnelle qui se met insuffisamment à la place des usagers-ères. Outre une révision partielle de la LPA, le Conseil d'Etat propose donc de modifier la LInfo dans le but de se doter d'une base légale qui conduira à la fixation des règles à suivre par l'Administration cantonale dans sa communication.

De l'avis du Conseil d'Etat, les modifications légales ainsi proposées répondent à la motion Isabelle Chevalley et consorts.

4 EXPOSÉ DES MOTIFS ET PROJETS DE LOIS

4.1 Commentaires sur les projets de lois

Les projets de lois répondent aux éléments du texte de la motion et du débat parlementaire en rappelant des principes généraux dans la LPA-VD et en créant dans la LInfo une base légale qui permettra notamment :

- de codifier l’usage des abréviations et acronymes ;
- de fixer la manière de se référer aux textes de loi.

4.1.1 Article 42 al. 1 LPA-VD

Cette disposition fait partie du système légal lié à la mise en oeuvre d’un droit constitutionnel fondamental : le droit d’être entendu. Le Conseil d’Etat se propose de la compléter en y faisant mention de deux principes de base, ceux de clarté et de précision.

4.1.2 Article 3, alinéa 3 LInfo (nouveau)

L’usage des abréviations et des acronymes au sein de l’Administration cantonale constitue une pratique courante. La méthode est compréhensible dès lors qu’elle permet d’éviter de fastidieuses répétitions. Dès lors que les écrits en question sont destinés aux usagers-ères, il peut cependant en résulter des difficultés de compréhension à éviter. Le Conseil d’Etat introduira donc une règle simple dans le Règlement d’application de la loi du 24 septembre 2002 sur l’information (RLInfo), à savoir qu’abréviations et acronymes sont autorisés, dès lors qu’ils ont été explicités en début de texte.

Cette réforme aura une importance particulière en ce qui concerne la citation des normes légales dans les écrits de l’administration : le Conseil d’Etat entend notamment imposer que le titre des lois auxquelles l’autorité fait référence soit mentionné dans son intégralité lorsqu’il est cité pour la première fois, après quoi seulement une forme abrégée (et correspondant à l’abréviation officielle) pourra être employée. Ceci assurera que l’usager identifie correctement la loi concernée. Ainsi, ce dernier aura la garantie de pouvoir accéder rapidement et sans risque de confusion au texte complet des dispositions qui l’intéressent, en complément aux précisions déjà fournies par l’administration (qui sera bien sûr toujours tenue de fournir des renseignements adaptés, avec les limites déjà évoquées ci-dessus en lien avec la procédure administrative). C’est le lieu de rappeler que les lois du Canton et la Confédération sont aujourd’hui disponibles de façon exhaustive sur internet. Du reste, au plan fédéral, ce sont les textes de lois publiés dans leur version électronique qui feront foi à partir du 1er janvier 2016. Leur consultation est gratuite et les moyens d’accès simples et multiples. A titre d’exemples : un lien direct vers les textes de lois vaudois figure sur la page d’accueil www.vd.ch ; il en va de même pour la Confédération et le site www.admin.ch ; enfin, les principaux moteurs de recherche renvoient eux-mêmes vers les recueils officiels et les lois qui les composent. Il est donc devenu aisé de prendre connaissance d’une loi sans avoir à disposer de moyens importants, à condition que les références précises soient connues. En revanche, des citations inexactes ou incomplètes comportent un risque évident d’égarer l’usager et doivent donc être évitées.

En prévoyant que l’administration se réfèrera désormais aux lois sous une forme normalisée, le Conseil d’Etat concrétisera la règle générale selon laquelle l’Etat se doit de fournir une information exacte, complète, claire et rapide (art. 3 al. 2 LInfo) et améliorera la qualité des échanges entre l’administration et la population.

5 CONSEQUENCES

5.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

L'adoption des présents projets de lois conduisent à une révision partielle de la LPA-VD et de la LInfo.

5.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

5.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et éc

Néant.

5.4 Personnel

Néant.

5.5 Communes

Néant.

5.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

5.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Les présents projets de lois vont dans le sens du programme de législature 2012-2017 du Conseil d'Etat, puisque l'un de ses objectifs est de placer les relations de l'Etat avec la population sous le signe de l'efficacité et de la simplicité.

5.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

5.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

5.10 Incidences informatiques

Néant.

5.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

5.12 Simplifications administratives

Les présents projets visent à réglementer de manière souple le langage de l'Administration cantonale en vue d'une meilleure compréhension de ses textes par les administrés.

5.13 Protection des données

Néant.

5.14 Autres

Néant.

6 CONCLUSION

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

- d'accepter le rapport du Conseil d'Etat sur la motion Isabelle Chevalley " Pour une meilleure compréhension des courriers de l'administration";
- d'adopter le projet de loi modifiant la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ;
- d'adopter le projet de loi modifiant la loi du 24 septembre 2002 sur l'information.

Texte actuel

Projet

PROJET DE LOI
modifiant la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure
administrative

du 2 mars 2016

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décète

Article premier

¹ La loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative est modifiée
comme il suit :

Art. 42 Contenu

¹ La décision contient les indications suivantes :

- a. le nom de l'autorité qui a statué et sa composition s'il s'agit d'une autorité collégiale ;
- b. le nom des parties et de leurs mandataires ;
- c. les faits, les règles juridiques et les motifs sur lesquels elle s'appuie ;
- d. le dispositif ;
- e. la date et la signature ;
- f. l'indication des voies de droit ordinaires ouvertes à son encontre, du délai pour les utiliser et de l'autorité compétente pour en connaître.

Art. 42

¹ La décision contient les indications suivantes, exprimées en termes clairs et précis :
lettres a à f : sans changement.

Texte actuel

Projet

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 2 mars 2016.

Le président :

Le chancelier :

P.-Y. Maillard

V. Grandjean

Texte actuel

Art. 3 Principe

¹ Les autorités informent sur leurs activités d'intérêt général et elles développent les moyens de communication propres à expliquer leurs objectifs, leurs projets, leurs actions, ainsi qu'à faciliter les échanges avec le public.

² L'information est donnée de manière exacte, complète, claire et rapide.

Projet

PROJET DE LOI
modifiant la loi du 24 septembre 2002 sur l'information

du 2 mars 2016

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décète

Article premier

¹ La loi du 24 septembre 2002 sur l'information est modifiée comme il suit :

Art. 3 Sans changement.

¹ Sans changement.

² Sans changement.

³ Le Conseil d'Etat fixe les règles de communication à suivre au plan formel par l'administration cantonale, notamment la manière de faire usage des abréviations et acronymes et de se référer aux textes de loi.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur

Texte actuel

Projet

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 2 mars 2016.

Le président :

Le chancelier :

P.-Y. Maillard

V. Grandjean

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion Isabelle Chevalley et consorts « Pour une meilleure compréhension des courriers de l'administration »

et

Exposé des motifs et projets de loi modifiant la loi sur la procédure administrative (LPA-VD) et la loi sur l'information (LInfo)

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 13 mai 2016, de 08h00 à 09h05, à la salle du Bicentenaire, Place du Château 6, à Lausanne.

Elle était composée de Mesdames Carole Schelker, Claire Richard, Valérie Schwaar et de Messieurs Mathieu Blanc, confirmé dans son rôle de président-rapporteur, Laurent Chappuis, Julien Cuérel, Rémy Jaquier, Denis-Olivier Maillefer, Jean-Marc Nicolet.

Participaient également à la séance, Messieurs Eric Golaz (conseiller juridique, Chancellerie), Vincent Grandjean (Chancelier).

Madame Sophie Métraux (SGC) a tenu les notes de séance.

2. PRESENTATION DE L'EMPL – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Au nom du Conseil d'Etat, Monsieur le Chancelier rappelle en préambule que la motion de Madame Isabelle Chevalley vise à améliorer l'intelligibilité des courriers de l'administration cantonale vaudoise (ci-après, l'Administration). Dans cette optique, elle demande que les articles de loi cités soient intégralement reproduits dans les courriers de l'Administration.

Pour le Conseil d'Etat, l'amélioration du caractère compréhensible des courriers de l'Administration est une demande pertinente. Si des progrès en la matière ont déjà été effectués, par exemple au sein de l'Administration cantonale des impôts (ACI), des efforts restent néanmoins nécessaires. En effet, le Bureau cantonal de médiation administrative (BCMA) a signalé au Conseil d'Etat que certains courriers manquaient de clarté et nécessitaient l'intervention du médiateur pour les expliquer. Pour le Conseil d'Etat, il convient donc de préciser la loi afin d'édicter un standard commun à l'ensemble de l'Administration concernant la lisibilité de ses courriers.

Toutefois, Monsieur le Chancelier précise qu'il n'apparaît pas opportun de légiférer en vue de systématiser la reproduction *in extenso* des dispositions légales fondant une décision de l'administration. En effet, dans les cas complexes, une telle pratique risquerait de noyer le texte dans un enchevêtrement d'articles de lois, ce qui irait à l'encontre du souhait de la motionnaire. Par ailleurs, aucune loi de procédure administrative, ni fédérale, ni cantonale, n'exige la reproduction complète des dispositions légales sur lesquelles s'appuie une autorité dans sa décision. En revanche, le Tribunal fédéral exige que la disposition fondant la décision soit clairement indiquée dans cette dernière.

Le Conseil d'Etat relève enfin que depuis 2015, à titre d'essai, un projet de directive ayant pour objectif d'offrir plus de clarté pour les administrés a été lancé dans tous les services de l'Administration.

Ainsi, estimant que le cœur de la motion réside dans la nécessité *de compréhension des courriers de l'administration*, les modifications légales proposées dans le cadre du présent EMPL permettront au Conseil d'Etat d'adopter une directive, voire un règlement, en vue d'améliorer l'intelligibilité des courriers de l'administration, mais sans pour autant rendre systématique la citation intégrale des articles de loi fondant une décision.

3. POSITION DE LA MOTIONNAIRE

Madame Claire Richard, représentant la motionnaire, informe la commission que Madame Isabelle Chevalley se déclare globalement satisfaite de la réponse (bien que tardive). Elle estime toutefois que la réponse pourrait aller plus loin en demandant par exemple, que les articles sur lesquels s'appuie une décision soient annexés aux courriers, ou alors que soit proposé un système de recherche simple pour l'administré.

4. DISCUSSION GENERALE

Une discussion générale est ouverte.

Au cours de celle-ci, plusieurs commissaires observent que, malgré certains efforts, le jargon de l'Administration s'avère être parfois abscons pour les citoyens. Les courriers de certains services tels que l'ACI, le Service de la population (SPOP), le Service des automobiles et de la navigation (SAN), le Service du développement territorial (SDT) participent pour une grande partie à l'incompréhension et l'agacement des citoyens.

Un commissaire relève qu'une observation de la Commission de gestion (COGES) pour l'année 2011¹ soulignait d'ailleurs le caractère incompréhensible d'une décision de l'ACI soumise à un contribuable. La réponse à cette observation faisait référence à un programme stratégique de l'ACI nommé « HORIZON 2015 » destiné à la refonte des documents destinés aux contribuables.

Un commissaire souhaite des précisions sur l'état de ce programme.

Monsieur le Chancelier expose que, dans le cadre d'HORIZON 2015, de nouveaux modèles de courriers ont été générés, améliorant la correspondance de l'ACI. L'ACI a également engagé une personne en charge de la communication qui a travaillé à l'amélioration du contact avec les contribuables et à la formation des collaborateurs du Centre d'appels téléphoniques (CAT). Le programme se poursuit actuellement.

Certains commissaires estiment que, en sus des mesures telles que le développement des acronymes au moins une fois dans le texte, la possibilité de faire mention de l'existence du Bureau cantonal de médiation administrative (BCMA) dans les courriers de l'Administration permettrait aux citoyens d'obtenir des clarifications en cas de nécessité et réduirait vraisemblablement l'agacement à l'égard des collaborateurs des services. Il existe toutefois le risque que le BCMA soit contacté pour des questions sortant de ses compétences.

A ce stade de la discussion, Monsieur le Chancelier précise que le bon usage des abréviations et des acronymes fait l'objet de l'un des chapitres de la directive testée l'année dernière. Quant à la mention de l'existence du BCMA dans les courriers de l'Administration, si tel est déjà le cas dans le cadre de décisions irrévocables, la directive à venir pourrait suggérer un élargissement de la pratique, sans toutefois aller jusqu'à systématiser l'insertion de la référence au BCMA.

Les commissaires s'exprimant par la suite considèrent que si les éléments proposés dans la réponse et l'EMPL participeront à une meilleure lisibilité des courriers, les plus grandes améliorations

¹ 5^e observation au Département des finances et des relations extérieures (DFIRE), « Documents envoyés aux contribuables », rapport de la Commission de gestion - année 2011 (GC 195), p.129.

découleront essentiellement de la volonté de l'Administration de parfaire sa communication avec les administrés en instaurant et cultivant une culture de service adéquate. En l'espèce, l'action des députés ne peut que partiellement influencer cet aspect. Il revient à l'administration, et en amont au Conseil d'Etat, d'encourager et de développer une meilleure communication.

Un commissaire mentionne l'opportunité de développer un outil dynamique en récoltant les remarques et mécontentements des citoyens pour agir en amont, par exemple dans les déclarations d'impôt déjà, afin d'éviter les réclamations récurrentes. A cet égard, une observation de la COGES pour l'année 2015 portant sur la possibilité donnée par la Loi sur la médiation administrative (LMA) au BCMA d'émettre des recommandations aux services, notamment en cas de répétition de certaines situations, est rappelée. Les recommandations du BCMA peuvent participer à l'évolution des pratiques.

L'importance de l'impulsion donnée par le Grand Conseil est alors soulignée par Monsieur le Chancelier ainsi que par Monsieur Eric Golaz. En effet, les modifications légales proposées dans l'EMPL offrent un levier d'action conséquent pour le Conseil d'Etat et l'existence d'une base légale facilitera la poursuite du processus en vue d'accélérer la mise en place d'une certaine « culture de la communication ». Bien que la directive ne puisse couvrir chaque particularité des services, elle fixe le standard minimum – qui doit être assez précis quant à l'intention – exigé par le législateur.

L'application du texte doit également être contrôlée. Le suivi des dispositions légales et des textes y relatif est par ailleurs suggéré à la COGES.

La discussion générale étant close, il est procédé à l'examen point par point de l'EMPL.

5. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS

3. Rapport du Conseil d'Etat

3.1 Obligation de motiver

3.1.1 Situation actuelle dans la LPA-VD

En relation avec une question d'un commissaire sur l'obligation de motiver la décision, Monsieur le Chancelier précise que la directive DRUIDE 6.2.1 sera modifiée, et en parallèle, une autre directive – qui sera publique – sera édictée.

4. Exposé des motifs et projets de lois

4.1 Commentaires sur les projets de lois

4.1.2 Articles 3, alinéa 1 LPA-VD

Un commissaire s'interroge sur la possibilité de suggérer aux *communes* d'adopter les pratiques cantonales en matière de communication de ses décisions.

Si la LPA-VD s'applique aux communes, la possibilité de légiférer à leur endroit dans la LInfo a cependant été écartée par le Conseil d'Etat, en raison de l'autonomie communale.

Cependant, à la suggestion de certains commissaires, Monsieur le Chancelier précise que lorsque la directive sera établie, une information sera faite aux communes, leur suggérant les pratiques du Canton ; libre à elles de les adopter ou pas.

6. DISCUSSION SUR LES PROJETS DE LOI ET VOTES

6.1. PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI DU 28 OCTOBRE 2008 SUR LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE (LPA-VD)

Article 42 LPA-VD

Plusieurs commissaires s'interrogent sur l'opportunité d'amender la disposition soumise pour préciser que « *les termes de la décision doivent être adaptés à la matière concernée* », sachant que celle-ci diverge fortement entre services.

Cependant, afin de ne pas affaiblir le texte, la commission considère que la directive est plus adaptée pour contenir cette précision. Il en va de même pour celle concernant l'existence du BCMA dans les courriers de l'administration.

La Commission souhaite donc expressément que la directive qui sera élaborée mentionne clairement que les courriers de l'administration doivent être adaptés en fonction de la matière et des circonstances.

Pour le reste, Monsieur le Chancelier s'engage à ce que la directive mentionne l'indication de l'existence du BCMA dans les courriers de l'Administration.

La possibilité que des recours soient déposés au motif qu'un courrier n'était pas rédigé en termes « clairs et précis » tel que le prévoit l'art. 42 LPA-VD est évoquée.

Puisque la nouvelle disposition oblige le Conseil d'Etat à faire en sorte que l'administration se conforme à cette exigence de clarté et de précision cela ne devrait pas générer de recours spécifique. Il convient de noter qu'actuellement déjà, une motivation peu claire ou imprécise permet déjà au citoyen de recourir.

A l'unanimité, la commission adopte l'article 42 du projet de loi.

Entrée en matière

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de loi à l'unanimité de ses membres.

6.2. PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI DU 24 SEPTEMBRE 2002 SUR L'INFORMATION (LINFO)

Article 3, alinéa 3 LInfo

Une discussion est ouverte sur les termes de ce nouvel alinéa.

Monsieur le Chancelier précise qu'en vertu de cet alinéa, une directive sera édictée. A terme, il n'exclut pas qu'un règlement soit nécessaire et, sur la base de cette disposition, le Conseil d'Etat sera habilité à adopter un tel texte.

A l'unanimité, la commission adopte l'article 3 du projet de loi.

Entrée en matière

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de loi à l'unanimité de ses membres.

6.3. RAPPORT DU CONSEIL D'ÉTAT AU GRAND CONSEIL SUR LA MOTION ISABELLE CHEVALLEY ET CONSORTS "POUR UNE MEILLEURE COMPRÉHENSION DES COURRIERS DE L'ADMINISTRATION" (11_MOT_139)

Vote de recommandation

La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'Etat sur la motion Isabelle Chevalley à l'unanimité des membres présents.

Lausanne, le 29 septembre 2016

*Le rapporteur :
(Signé) Mathieu Blanc*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Catherine Labouchère - Augmentation prévue pour les subsides LAMAL, des explications svp

Rappel de l'interpellation

Dans la feuille d'information du Conseil de politique sociale N° 35 d'octobre 2015, il est indiqué au chapitre concernant l'arrêté des subsides aux primes d'assurance-maladie obligatoire en 2016 "qu'on constate une forte croissance de bénéficiaires (+5%) bien supérieure à celle de la population."

Ce constat interpelle et il me semble nécessaire d'en savoir un peu plus, c'est pourquoi je pose les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- 1. Quelles sont les causes d'une telle hausse ?*
- 2. N'aurait-on pas pu l'anticiper ?*
- 3. Quelles mesures faut-il envisager pour prévenir que cet état de fait se perpétue ?*

Réponse du Conseil d'Etat

Introduction

Pour commencer, il faut rappeler brièvement la volonté du législateur à l'origine des subsides lors de l'entrée en vigueur de la loi sur l'assurance-maladie obligatoire (LAMal) en 1996. Il a maintenu le principe de la prime individuelle, pour les enfants ou les adultes, d'un montant identique indépendant du niveau de revenu. En parallèle, il a supprimé dans le droit fédéral toute possibilité de versements de subventions aux assureurs au profit d'un système de réduction individuelle des primes destiné aux ménages de condition économique modeste pour rendre supportable le financement de l'assurance-maladie.

Les cantons sont responsables d'appliquer ce régime. Lors de l'adoption de la LAMal, les autorités ont estimé que les primes ne devaient pas dépasser un montant de l'ordre de 8% du revenu. Dans le canton de Vaud, en 2016, la charge en lien avec les primes de la LAMal peut dépasser des taux de l'ordre de 15 % (voire atteindre 18 %). C'est pourquoi il a été proposé d'introduire un dispositif la limitant à 10% du revenu déterminant à partir de 2019 (en lien avec les modifications proposées avec la RIE III). Le Grand Conseil a validé cet objectif en votant la modification légale y relative en 2015.

1 RÉPONSES AUX QUESTIONS

1.1 Quelles sont les causes d'une telle hausse ?

L'octroi de subsides partiels n'est pas automatique ; les ayants droit potentiels doivent déposer une demande auprès de l'agence d'assurances sociales de leur région de domicile. S'ils ne le font pas, ils ne bénéficieront pas de subsides LAMal. A la suite d'une suppression du droit au subside, ils devront redéposer une demande afin que les conditions d'un octroi soient à nouveau examinées. Tous les ayants droit potentiels n'effectuent pas ces démarches puisqu'en 2014, on estime que les 3/5^ed'entre eux ont effectivement déposé une requête de prestations. Cependant, cette proportion ne cesse de croître pour les raisons suivantes :

- a. Les dernières années, la hausse des primes LAMal a été bien plus importante que l'augmentation des revenus. Entre 2012 et 2014, les salaires médians ont augmenté de 1.2% quand la hausse de la prime moyenne était de 3,9%. Et entre 2014 et 2016, les salaires médians évolueront probablement très peu, tandis que la hausse des primes atteindra 8.4%. Cette situation contraint de plus en plus d'ayants droit potentiels, jusque-là résolu à assumer cette chargesans aide de l'Etat, à déposer une demande de subside, car le poids des primes sur le budgetde leur ménage dépasse le niveau du supportable.
- b. La communication sur le droit aux subsides LAMal a été renforcée les dernières années. D'une part, l'évolution des moyens de communication (site Internet, journaux des assureurs, articles de médias, relais du monde associatif, ...) a incité davantage d'assurésà faire valoir leur droit aux subsides. D'autre part, l'OVAM a amélioré sa communication quant à l'accès aux subsides auprès des assurés et des partenaires sociaux (CSP, Pro Senectute, CHUV, FHV, ...)et les démarches à effectuer pour les obtenir se sont simplifiées.

On peut encore citer l'entrée en vigueur de la LHPS puisque l'harmonisation du calcul du revenu déterminant ouvrant le droit aux prestations sociales fixe que la réduction des primes est le premier régime dans l'ordre des priorités des prestations catégorielles.

Ces raisons expliquent que l'augmentationdes ayants droit potentiels qui déposent une demande de subside est supérieure àla croissance de la population.

1.2 N'aurait-on pas pu l'anticiper ?

Il n'est pas possible de prévoir le comportement des assurés en général et des ayants droit des catégories de revenus potentiellement éligibles aux subsides. Nous savons que chaque hausse de primes induit des réactions ; cela étant, ni son ampleur, ni le temps de réaction des assurés ne sont mesurables à priori.

Aujourd'hui, les autorités administrativesen lien avec les subsides ne relèvent pas la cause qui a conduit les assurés de condition économique modeste à faire valoir leur droit à un moment donné.

Dès lors, la pratique montre que, dans ces conditions, l'estimation de la hausse des bénéficiaires de subsides d'une année à l'autre comporte une marge d'erreur importante.

1.3 Quelles mesures envisager pour prévenir que cet état de fait se perpétue ?

Pour de nombreux ménages, les dépenses affectées aux primes, même en tenant compte du niveau actuel des subsides, peuvent dépasser les 15% de leur revenu net, ce qui représente une charge qu'ils n'arrivent plus à assumer. Il s'agit pour l'essentiel de personnes seules et de couples sans enfant puisqu'ils ne bénéficient pas des déductions en lien avec une situation de famille.La mesure proposée par le Conseil d'Etat et votée par le Grand Conseil, dans le cadre du projet RIE III, améliorera cette situation sur la durée. Toutefois, il faut s'attendre au début de cette mesure à une forte augmentation des nouvelles demandes, estimée actuellement à 20'000.

Par ailleurs, sans toucher les droits aux prestations, la seule mesure efficace qui permettrait d'enrayer la progression des demandes consisterait à maîtriser les prestations de santé, afin de contenir la hausse des primes LAMal. Parmi celles-ci, il faut noter la limitation de l'offre dans le domaine ambulatoire.

Dans l'attente du passage – en 2019 - au nouveau dispositif de la réduction des primes résultant du vote sur la RIE III, le Conseil d'Etat a pris l'option que les paramètres d'octroi des subsides partiels pour l'exercice 2017 seront les mêmes en 2018, sous réserve le cas échéant d'une mesure qui viserait essentiellement les assurés pour lesquels le taux d'effort dépasse aujourd'hui les 10%, par exemple par une étape qui le limiterait à 13%.

Pour 2018, il s'agira de toute manière d'adapter le subside des bénéficiaires des prestations complémentaires AVS/AI puisque, pour eux, ce montant est fixé par le Département fédéral de l'intérieur et correspond à la prime moyenne cantonale.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 28 septembre 2016.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Philippe Krieg - Pour un rapport mensuel sur le RI

Rappel de l'interpellation

L'Etat de Vaud établit actuellement un rapport mensuel sur le chômage. Intitulé " Situation du marché du travail dans le canton de Vaud ", ce bref rapport est rendu public et informe le citoyen de façon claire et précise sur le taux de chômage dans le canton. Y figurent notamment le nombre de chômeurs inscrits dans le canton, une comparaison avec le mois précédent, des précisions sur les domaines professionnels particulièrement touchés et les chiffres du chômage par districts. Ces rapports, concis, offrent un bon panorama du taux de chômage et permettent un suivi apprécié de la situation dans le canton.

Si le chômage est un thème important qui mérite ce type de rapport, le revenu d'insertion (RI) octroyé dans notre canton mériterait lui aussi ce type de compte-rendu.

Un rapport mensuel sur le RI permet de suivre l'évolution de cette prestation sociale. Le compte-rendu renseignera sur le nombre de bénéficiaires, le nombre de personnes sorties du RI, le pourcentage de la population vaudoise qui touche le RI, le nombre de demandes, le nombre de refus, etc. Un bref panorama des conditions sociales qui ont amené les nouveaux bénéficiaires à toucher le RI serait également intéressant. Le compte-rendu devrait être aussi concis et précis que celui sur le chômage.

C'est pourquoi l'interpellant demande au Conseil d'Etat les réponses aux questions suivantes :

- 1. Pourquoi le Conseil d'Etat ne publie-t-il pas un rapport mensuel sur le RI, à l'image de celui effectué pour le chômage ?*
- 2. Un tel rapport mensuel serait-il envisageable ? Si oui, que compte faire le Conseil d'Etat ? Si non, comment le Conseil d'Etat motive-t-il son refus ?*

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat mène une politique active de lutte contre la pauvreté. Dans ce cadre, il conçoit et met en œuvre des mesures en faveur des adultes ayant des difficultés économiques et sociales, notamment les bénéficiaires du Revenu d'insertion (RI).

Il informe, tant les élu.e.s que la population en général, de l'évolution de la situation dans ce domaine et ce de manière fréquente, régulière et détaillée.

Ainsi, depuis octobre 2006, une fiche mensuelle sur le RI est publiée. Mise en place par le Service cantonal de recherche et d'information statistiques (SCRIS), cette fiche est diffusée chaque mois par Statistique Vaud et fait partie des données de base concernant la population vaudoise dont un des thèmes est consacré à la protection sociale. L'ensemble des fiches mensuelles, depuis l'année 2010 - date de la refonte du périmètre des données en lien avec les ORP, sont facilement accessibles sur le site Internet de l'Etat de Vaud, que cela soit à partir de Statistique Vaud [<http://www.stat.vd.ch/Default.aspx?DomID=1935>] ou en choisissant le thème "Social – prestations, assurances et soutien - revenu d'insertion"

[<http://www.vd.ch/themes/social/prestations-assurances-et-soutien/revenu-dinsertion/documentation/>].

Cette fiche, de format A4 – recto-verso, présente des informations chiffrées et graphiques sur le nombre de dossiers, de bénéficiaires, de mesures d'insertion, de nouveaux dossiers et de fermetures. Elle permet également de rendre compte du profil sociodémographique de la population qui a recours à l'aide sociale, du type de suivi dont ces personnes bénéficient et finalement de la proportion de bénéficiaires de l'aide sociale dans les différents districts du canton, avec mention de l'évolution par rapport au mois précédent et au même mois de l'année précédente.

A partir de ces mêmes données, Statistique Vaud publie également un rapport annuel dont les exercices 2009 à 2015 sont téléchargeables [<http://www.stat.vd.ch/Default.aspx?DomId=2580>].

Enfin, le Département de la santé et de l'action sociale publie un rapport trimestriel, intitulé : " Rapport trimestriel RI : Ressources des bénéficiaires et dynamique du système ". Ce document est envoyé par messagerie électronique aux membres du Conseil d'Etat, à ceux des Commissions de gestion et des finances du Grand Conseil, aux membres du Conseil de politique sociale et du Conseil des régions d'action sociale, ainsi qu'aux autorités d'application du RI. Il est également mis à disposition sur le site Internet de l'Etat de Vaud

[<http://www.vd.ch/themes/social/prestations-assurances-et-soutien/revenu-dinsertion/documentation/>].

Ce rapport, plus détaillé que les fiches mensuelles, est composé de 5 chapitres qui portent sur :

- des informations générales (évolution du nombre de dossiers, caractéristiques des bénéficiaires, durée de prise en charge),
- la couverture des besoins,
- l'activité lucrative,
- l'évolution sur 10 ans,
- les entrées et les sorties du dispositif.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat constate que les informations demandées existent et sont à disposition des député.e.s et de la population.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 6 juillet 2016.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Christelle Luisier Brodard et consorts - Remboursement de l'aide sociale : quels motifs ?

Rappel de l'interpellation

Le principe du remboursement par le bénéficiaire, de toute ou partie, de l'aide sociale qu'il a touchée est une bonne mesure (on retrouve cette obligation dans la loi sur l'action sociale vaudoise (LASV), à l'art. 41). La question qui se pose aujourd'hui est de savoir dans quelle(s) mesure(s) le remboursement a bien lieu. Lorsque le bénéficiaire est sorti de l'aide sociale cantonale, qu'il a, par exemple, retrouvé un travail ou meilleure fortune (héritage, gain de loterie, etc.), quels sont les motifs de remboursement de l'aide sociale ? Pour faire le point, la soussignée interpelle le Conseil d'Etat de la manière suivante :

- Quelles sont les conditions de remboursement de l'aide sociale ?*
- Quelles en sont les modalités ?*
- Quels en sont les délais ?*
- Si le remboursement ne peut être effectué par l'ex-bénéficiaire, des travaux d'intérêts généraux constituent-ils une alternative pour ce dernier afin qu'il s'acquitte de son dû ? Si oui, quels types de travaux sont demandés et sur quelle échéance ? Si non, pourquoi ?*

La soussignée remercie le Conseil d'Etat de ses réponses.

Réponse du Conseil d'Etat

1 INTRODUCTION

Le remboursement de l'aide sociale, soit du Revenu d'Insertion (RI) dans le Canton de Vaud, est régi par l'article 41 de la Loi du 2 décembre 2003 sur l'action sociale vaudoise (LASV) aux termes duquel la personne qui, dès la majorité, a obtenu des prestations du RI, y compris les frais particuliers ou aides exceptionnelles, est tenue au remboursement :

- a. lorsqu'elle les a obtenues indûment ; le bénéficiaire de bonne foi n'est tenu à restitution, totale ou partielle, que dans la mesure où il n'est pas mis de ce fait dans une situation difficile ;
- b. lorsqu'elle a obtenu une aide lui permettant de subvenir à ses besoins dans l'attente de la réalisation de ses biens ;
- c. lorsqu'elle entre en possession d'une fortune mobilière ou immobilière ;
- d. dans le cas mentionné à l'article 46 alinéa premier.

Il convient de faire la distinction entre le remboursement des prestations obtenues indûment (article 41 lettre a LASV) et le remboursement des prestations obtenues légalement (article 41 lettres b, c, d LASV).

1. Les prestations indûes sont celles obtenues sur la base d'informations inexactes sur la situation financière ou familiale du demandeur ou lorsque ce dernier utilise les prestations d'aide à des fins différentes de celles qu'elles étaient destinées à couvrir, telles que par exemple le loyer, obligeant ainsi un paiement à double pour éviter une expulsion. Ces prestations doivent être remboursées, soit par compensation sur les prestations futures lorsque le bénéficiaire perçoit toujours le RI soit, cas échéant, par une procédure d'exécution forcée lorsque le bénéficiaire est sorti du RI.

Sont également des prestations indues, celles reçues de bonne foi par le bénéficiaire, à la suite d'une erreur ou d'un concours de circonstances. Ces prestations sont remboursables lorsque le bénéficiaire quitte le RI, à la condition que le remboursement ne le mette pas dans une situation difficile.

2. Hormis les cas de prestations indues décrites ci-dessus, sont également remboursables, les prestations suivantes :

- Les prestations versées aux personnes qui ont besoin d'une aide pour subvenir à leur besoin dans l'attente de la réalisation de leurs biens (article 41 lettre b LASV). Il s'agit de personnes propriétaires d'un bien immobilier lorsque ce bien leur sert de demeure principale. Dans ce cas, l'immeuble est grevé d'un gage au profit de l'Etat.
- Les prestations qui ont été versées aux personnes qui entrent en possession d'une fortune mobilière ou immobilière (article 41 lettre c LASV). Il s'agit essentiellement de personnes qui reçoivent un héritage et qui n'ont de ce fait plus besoin des prestations du RI. Ces personnes sont tenues de rembourser le RI touché sur la part des biens qui dépasse les limites de fortune fixées par les prestations complémentaires, soit Fr. 37'500.-- pour une personne seule, Fr. 60'000.-- pour un couple et Fr. 15'000.-- par enfant à charge.
- Les prestations versées aux personnes qui ont déposé une demande de prestations d'assurances-sociales ou privée, d'avance sur pensions alimentaires, de bourses d'études, de prestations complémentaires cantonale pour famille ou prestations cantonales de la rente-pont. Si ces prestations d'assurances sont octroyées rétroactivement, les montants reçus au titre de RI dès le dépôt de la demande sont considérés comme des avances et le bénéficiaire est tenu de les restituer (article 46 alinéa 1^{er}LASV). Les autorités qui ont octroyé le RI étant subrogées dans les droits du bénéficiaire, elles demandent aux assurances concernées le versement direct des rétroactifs en leurs mains jusqu'à concurrence des prestations allouées.

3. Enfin, les héritiers du bénéficiaire défunt sont tenus de rembourser l'aide touchée par ce dernier lorsqu'ils tirent profit de la succession et jusqu'à concurrence de celle-ci (article 42 LASV).

2 RÉPONSES AUX QUESTIONS POSÉES

2.1 Quelles sont les conditions de remboursement de l'aide sociale ?

Comme vu dans la partie introductive, le RI est remboursable lorsqu'il a été touché indûment, lorsqu'il a été versé dans l'attente de la réalisation des biens du bénéficiaire, lorsque le bénéficiaire est entré en possession d'une fortune, lorsque le RI est versé en avance sur d'autres prestations et lorsque les héritiers tirent profit de la succession d'un ancien bénéficiaire.

2.2 Quelles en sont les modalités ?

- a. Lorsqu'une prestation indue a été versée et que le bénéficiaire n'est pas de bonne foi, l'autorité d'application compense immédiatement les montants indûment perçus avec les prestations futures en prélevant chaque mois un montant équivalent à 15% du forfait entretien alloué. Dès le 1er janvier 2017, le prélèvement s'élèvera à 25% du forfait entretien dans les cas où le montant indu atteint Fr. 20'000.--. Lorsque le bénéficiaire quitte le RI, il est tenu de poursuivre le remboursement de l'indu. S'il ne le fait pas, des procédures de poursuites sont entamées contre lui jusqu'à extinction de sa dette.

Les montants ainsi remboursés se sont élevés à Fr. 1'096'996.-- en 2008, à Fr. 1'485'340.-- en 2010, à Fr. 2'854'961.-- en 2014 et à Fr. 3'190'366.-- en 2015.

Il convient encore de relever que les enquêtes effectuées entre 2011 et 2015 ont engendré 170 arrêts d'aide, ce qui représente une économie estimée à 4,25 millions de francs, le coût moyen annuel d'un dossier RI étant de 25'000 francs.

- b. Lorsqu'une prestation indue a été versée et que le bénéficiaire est de bonne foi, le remboursement lui sera demandé après qu'il ait quitté le RI et pour autant que le remboursement ne le mette pas dans une situation difficile. Est dans une situation difficile, la personne dont les revenus sont inférieurs à ceux d'un bénéficiaire de prestations complémentaires.

Les montants ainsi remboursés se sont élevés à Fr. 705'264.-- en 2008, à Fr. 735'666.-- en 2010, à Fr. 1'094'908.87 en 2014 et à Fr. 901'095.55 en 2015.

- c. Lorsqu'une prestation est versée à un bénéficiaire dans l'attente de la réalisation d'un immeuble, le Service de prévoyance et d'aide sociales fait immédiatement inscrire un gage sur ledit immeuble. Dès que l'immeuble change de propriétaire, les prestations d'aide versées sont immédiatement remboursées à l'Etat.

A ce jour, l'Etat est au bénéfice de 76 cédules hypothécaires représentant Fr. 5'444'360.60.

- d. Lorsque l'autorité d'application du RI apprend qu'un bénéficiaire est entré en possession d'une fortune et que celle-ci dépasse les limites de fortune des prestations complémentaires, il lui notifie une décision de remboursement qui, si nécessaire, fera l'objet d'une procédure d'exécution forcée.

- e. Lorsqu'une prestation est versée en avance sur prestations sociales, l'autorité qui a versé le RI est au bénéfice d'une subrogation légale à concurrence des montants versés par elle de sorte qu'elle est fondée à demander aux assurances et autorités concernées que les arrérages de leurs prestations soient versés jusqu'à concurrence des prestations du RI allouées en ses mains.

Les montants ainsi remboursés se sont élevés à Fr. 39'271'026.-- en 2014 et à Fr. 34'707'996.-- en 2015. Il y a lieu de relever à cet égard les effets défavorables de la 5^{ème} révision de l'AI qui a retardé la naissance du droit à la rente. Depuis lors, la rente AI est versée au plus tôt à l'échéance d'une période de 6 mois à compter du dépôt de la demande.

2.3 Quels en sont les délais ?

Comme précisé ci-dessus, le remboursement des indus qui concernent des bénéficiaires qui ont commis une fraude est initié immédiatement et la durée du remboursement total est fonction du montant à récupérer. Le remboursement des indus des bénéficiaires de bonne foi dépend d'une part du moment où ils quittent le RI et, d'autre part, de l'évolution de leur situation financière et du montant de l'indu. Dans les autres cas, le remboursement n'interviendra que :

- si le bénéficiaire entre en possession d'une fortune ;
- au moment où ses biens sont réalisés ;
- au moment où lui est octroyée la prestation qu'il a demandée ;
- lorsque ses héritiers tirent profit de sa succession.

2.4 Si le remboursement ne peut être effectué par l'ex-bénéficiaire, des travaux d'intérêts généraux constituent-ils une alternative pour ce dernier afin qu'il s'acquitte de son dû ? Si oui, quels types de travaux sont demandés et sur quelle échéance ? Si non, pourquoi ?

Le seul moyen en Suisse d'obtenir le paiement d'une créance se trouve dans l'application de la Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite. On ne saurait dès lors demander à un ancien bénéficiaire d'effectuer un travail d'intérêt général pour s'acquitter de sa dette envers l'Etat. Rappelons par ailleurs que tout dispositif de travail organisé pour les bénéficiaires de l'aide sociale a un coût puisqu'il nécessite un encadrement et ne saurait empiéter sur le secteur marchand.

En outre, il convient de relever que 42,2% des bénéficiaires du RI ont une activité. Ainsi, 11% effectuent une mesure d'insertion sociale, 17,5% sont suivis par l'Office régional de placement et 13,7% sont sous contrat de travail.

Enfin, le dispositif de sécurisation du RI permet de s'assurer du bien-fondé des prestations versées. Il est régulièrement renforcé, comme en attestent les nouvelles dispositions en la matière introduites lors de la dernière modification de la LASV et qui entreront en vigueur le 1er janvier 2017. Actuellement, les services de l'Etat étudient la possibilité d'utiliser les informations qui émaneront, dès 2018, des échanges internationaux de renseignement en matière fiscale. L'objectif est de disposer des éléments permettant de vérifier qu'aucun bénéficiaire du RI ne dispose d'avoirs non déclarés à l'étranger et, cas échéant, de demander la restitution des prestations indues.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 31 août 2016.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean

EXPOSE DE MOTIFS ET PROJET DE DECRET
accordant au Conseil d'Etat un crédit de CHF 13'036'200.00 pour le renouvellement du
Systeme d'Information Exécutif et Législatif (SIEL)

Glossaire

Principales abréviations

SIEL	Système d'Information de l'Exécutif et du Législatif
Bleu SIEL	Projet de refonte du SIEL
DUA	Durée d'utilité administrative
DUL	Durée d'utilité légale
CP	Conservation probatoire
SI	Système d'information
AH	Archivage historique
EMPD	Exposé des motifs et projet de décret
EMPL	Exposé des motifs et projet de loi
Les ACV	Les Archives cantonales vaudoises
ENSIACV	Nouvelle Etude du Système d'Information des Archives Cantonales Vaudoises
IAM	Portail d'accès aux applications informatiques de l'administration cantonale vaudoise, permettant l'identification et l'authentification des utilisateurs.
LArch	Loi sur l'Archivage du 14 juin 2011
RLArch	Règlement d'application de la Loi sur l'Archivage
ANTILOPE	Administration Nouvelle du Traitement des Informations Législatives et Opérationnelles du Parlement et de l'Exécutif cantonaux
RSV	Recueil Systématique de la législation Vaudoise

Références

[1]	DAM-SIEL-v2.0.doc Dossier d'Architecture Métier, contient la description des processus métier
[2]	CAHIER DES CHARGES Bleu SIELv1.8.docx Contient les exigences fonctionnelles, techniques, organisationnelles pour la mise en œuvre du futur SIEL

1 PRÉSENTATION DU PROJET

1.1 Résumé

L'acronyme SIEL désigne le système d'information des autorités exécutive et législative. C'est en effet le périmètre du projet : il s'agit de doter le parlement et le gouvernement, ainsi que les services qui en dépendent, d'un système d'information moderne et totalement adapté à leurs besoins. Ce projet nommé Bleu SIEL, comble un vide et un retard.

Les différents outils informatiques qui composent le SIEL et dont notamment le système " Administration Nouvelle du Traitement des Informations Législatives et Opérationnelles du Parlement et de l'Exécutif cantonaux " (ANTILOPE), bien que précurseurs lors de leur mise en service, datent de presque une génération. Aujourd'hui, les fonctionnalités de manière générale sont dépassées et ne couvrent que partiellement les besoins. Par ailleurs, la technologie utilisée est devenue obsolète. Elle empêche toute évolution du système et menace même sa survie.

Parmi les composantes importantes du projet Bleu SIEL, il convient de mettre en évidence celles qui concerne les outils spécifiques à l'élaboration technique des textes légaux et réglementaires des différents niveaux (lois, décrets, règlements, arrêtés, directives). Ces outils tels que le Recueil Systématique de la législation Vaudoise (RSV) et Feuilles de Styles (FST) souffrent de défauts importants. Considérant leur criticité, ils seront d'ailleurs remplacés dès les premières étapes du projet.

Après une étude approfondie, une nouvelle plate-forme moderne sera développée sur mesure. Les données de l'ancien système y seront migrées. Elle offrira la possibilité de s'ouvrir à de nouveaux publics cibles, comme le Grand Conseil dont les membres auront dorénavant des accès. La plate-forme devra en outre assurer une cohérence de l'ensemble du traitement de l'information. Ce souci de cohérence a conduit à piloter conjointement le projet Bleu SIEL et le projet " Etude du Nouveau Système d'Information des Archives Cantonales Vaudoises " (ENSIACV), qui concerne le système d'information des Archives cantonales. En effet, une part des informations traitées par SIEL doit être conservée à des fins légales, réglementaires ou administratives durant une phase dite de conservation probatoire. Une fois leur durée légale échu, les informations sont soit détruites, soit archivées à des fins historiques et mémorielles.

Cette démarche a permis de mettre en évidence que la conservation probatoire constitue un élément essentiel dans la gouvernance de l'information numérique au sein de l'administration cantonale vaudoise. Elle se situe en effet à l'intersection de l'espace de production de documents dont elle constitue le corollaire obligé et de celui de l'archivage électronique historique dont elle est le préalable indispensable. Elle sert en premier lieu tous les secteurs d'activité, puis en second soutient les missions des Archives cantonales vaudoises. Il est prévu que les caractéristiques précises, notamment les changements organisationnels liés à celle-ci et le financement de sa mise en œuvre fassent l'objet d'une étude complémentaire puis d'un EMPD spécifique. Ce dernier sera coordonné aussi bien avec le présent EMPD qu'avec un autre exposé des motifs en préparation, à l'appui du projet des Archives cantonales précité (ENSIACV). Ces trois projets, s'ils peuvent tout à fait être réalisés avec un décalage dans le temps sont néanmoins conçus de manière coordonnée et placés sous un pilotage commun.

1.2 Préambule

Pour rappel, le Système d'information exécutif et législatif (SIEL) a été initié en 1995 avec la création de l'application Antilope. Au fil des années, d'autres applications sont venues s'y greffer, à savoir : Safari (pour les député-e-s), RSV, BICWEB (accès aux communiqués et décisions du Conseil d'Etat sur Internet), FST, jusqu'à l'introduction d'un moteur de recherche en 2008.

Malgré les évolutions ponctuelles du SIEL, le décalage entre les fonctionnalités à disposition et les besoins métiers s'est fortement accru. Cela a été relevé en différentes occasions ces dernières années,

notamment au Grand Conseil, dont les membres sont eux-mêmes directement concernés.

Aujourd'hui, la maintenance et la cohabitation des diverses applications du SIEL s'avèrent complexes. Le système n'est aujourd'hui plus aux standards techniques de l'Etat, la maintenance et l'exploitation n'étant plus pleinement garanties dans un avenir proche, ce qui constitue un constat de criticité et d'urgence. Le besoin de remplacer ANTILOPE et de fournir aux autorités et à la communauté des utilisateurs (député-e-s, Conseil d'Etat, Chancellerie d'Etat, secrétariat général du Grand Conseil, secrétariats généraux, services) des outils informatiques efficaces, simples et fonctionnels justifie ainsi le remplacement des systèmes.

Outre la mise à disposition d'outils tels que décrits, le nouveau système d'information sera conçu selon quelques principes clairs. Ainsi, il doit former un ensemble intégré et cohérent avec toutes les principales applications assurant le partage et la transmission de documents et de données – sur Internet et hors Internet. Il doit anticiper l'évolution future prévisible des processus de travail entre autorités et au sein de leurs organes, qui se caractérisera notamment par des fluctuations rapides dans le champ des entités reliées au système, l'adaptation permanente et rapide des *workflows* internes et externes, la dématérialisation des supports, l'usage accru des multimédias etc. Il doit offrir toute la simplicité, la souplesse d'adaptation et l'interopérabilité voulues.

Parmi les changements importants, il faut souligner que le projet Bleu SIEL prévoit d'intégrer directement les député-e-s au futur système d'information, au même titre que les autres utilisateurs. L'architecture actuelle entre Antilope et Safari appartiendra donc au passé et les député-e-s accéderont directement au futur SIEL, avec des accès propres. L'évolution envisagée vise à les réintégrer dans le périmètre du système d'information en offrant de nouvelles potentialités, telles le dépôt d'interventions parlementaires directement dans SIEL, avec des possibilités d'interactions avec les autres parties prenantes. Ces aspects permettront notamment une meilleure anticipation. Autre innovation recherchée : les député-e-s pourront consulter leurs décomptes d'indemnités directement à travers SIEL, sans devoir passer par l'intermédiaire du secrétariat général.

Plusieurs objectifs sont poursuivis s'agissant du RSV. On rappelle ici que le Canton de Vaud est le premier à avoir abandonné la publication de ses textes de lois sur format papier au profit d'une version électronique complète et simple d'accès. Il est en effet essentiel, dans un état de droit, que la législation soit aisément accessible au plus grand nombre. Par ailleurs, la base de données actuelle a présenté à plusieurs reprises des problèmes de fiabilité. L'objectif principal du projet est donc de créer une nouvelle base qui présente une fiabilité absolue. Il n'est en effet pas concevable que des textes légaux publiés sur le site Internet officiel de l'Etat se révèlent erronés. Il s'agit ensuite de passer à une base de données législative plus complète et plus moderne, incorporant tous les textes contenant des normes juridiques importantes susceptibles d'être opposées à un public indéterminé. Cela devrait donc aller de la loi jusqu'aux directives opposables au public, en passant par les conventions intercantionales. De nouvelles fonctionnalités sont attendues en termes d'édition, offrant à la fois de la souplesse et des contraintes s'agissant de formats imposés. Les contenus doivent pouvoir être enrichis (notes de bas de page, suivi des modifications, commentaires, liens dynamiques vers les actes législatifs cantonaux ou fédéraux cités, liens vers les travaux parlementaires, etc. ; les tableaux, préambules, titres, commentaires et images doivent être dynamiques). Le nouveau système doit être modulaire, évolutif et compatible, que ce soit avec les différents formats modernes ou les normes européennes. Il doit également prévoir des passerelles de transfert simples et efficaces avec les autres cantons et pouvoir s'adapter à une future intégration de la jurisprudence. Il doit pouvoir générer des contrôles et des alertes, effectuer des contrôles d'intégrité efficaces afin de pallier les erreurs de saisies ou d'éventuelles interventions malveillantes. La consultation en ligne doit pouvoir se faire au moyen d'un moteur de recherche performant, puissant, mais avec une interface adaptée aussi bien aux besoins simples des justiciables profanes qu'à ceux plus complexes des professionnels du droit. La

consultation nomade dynamique doit être implémentée. L'outil doit permettre de créer des dérivés variés des textes, que ce soit sous des formats différents ou des dossiers personnalisés d'extraits d'actes relevant d'une même thématique par exemple.

Le projet prend en compte les besoins spécifiques du Bureau de l'information et de la communication (BIC). Ce dernier est chargé de la communication interne et externe de l'Etat. Il coordonne l'ensemble des actions de communication du Conseil d'Etat, du Grand Conseil, de l'Ordre Judiciaire et d'autres institutions cantonales. Il est le centre de diffusion des communiqués de presse (environ 400 par an) et édite, après chaque séance du gouvernement, le résumé des décisions prises. Il veille également à la conception générale et à la mise à jour des sites internet et intranet de l'Etat ainsi que d'autres documents de communication et médias. De ce fait, les processus liés au système d'information de l'exécutif et du législatif avec la création des communiqués de presse, l'édition hebdomadaire des décisions du Conseil d'Etat etc., sont des éléments centraux du processus de diffusion de l'information destinée au public et aux médias.

Le BIC est par ailleurs confronté à l'évolution très rapide des technologies de l'information et du monde des médias en général. Les cas d'utilisation du futur SIEL concernent donc en premier lieu la gestion des résumés des décisions du Conseil d'Etat intimement liée au processus gouvernemental et parlementaire. Le système doit également servir à l'élaboration et à la publication des communiqués de presse. Les communiqués liés aux décisions prises lors d'une séance du Conseil d'Etat ne représentent pas la majorité des communiqués envoyés par le BIC. La plupart du temps, le BIC diffuse les communiqués émanant des autres pouvoirs ou services et unités de l'administration. Le projet intégrera la diversité de ces exigences.

L'enjeu consiste ainsi à garantir, dans le cadre du présent projet, les processus récurrents liés aux actions de communication du Conseil d'Etat, du Grand Conseil et de l'Ordre Judiciaire, destinée au public et aux médias, tout en gardant la souplesse nécessaire pour une adaptation au gré de l'évolution croissante des technologies. Il s'agit de maintenir les exigences de la loi sur l'information et de s'adapter également aux nouveaux usages de consommation de l'information et aux nouvelles plates-formes de diffusion qui ont vu le jour : web mobile, médias sociaux etc.

Comme indiqué dans le résumé ci-dessus, le projet Bleu SIEL couvert par cet EMPD avance en parallèle, de manière coordonnée et sous un pilotage commun avec un autre projet, l'EMPD / ENSIACV, qui concerne quant à lui le système d'information des archives cantonales. Non seulement la jonction avec l'archivage stricto sensu doit être conçue dès l'origine dans la chaîne de traitement des informations, mais celle-ci doit également comporter le maillon essentiel de la conservation dite probatoire, qui permet aux services de faire usage d'informations qui, avant d'être archivées à des fins historiques et mémorielles, doivent demeurer à disposition à des fins légales, réglementaires ou administratives.

La conservation probatoire sera présentée et développée dans un EMPD à présenter au plus tôt dès la seconde moitié de 2017, distinct du présent projet et de l'EMPD / ENSIACV. Le concept y sera décrit en détail ; il est la concrétisation des réflexions engagées depuis 2013 en phase avec le projet Bleu SIEL pour mettre en place un dispositif assurant l'intégrité et la sécurité des données produites par les différents secteurs de l'administration cantonale. Ce dispositif doit répondre aux exigences de la conservation intermédiaire et de l'archivage historique, définies par la loi sur l'archivage du 14 juin 2011. Du point de vue technique, la conservation probatoire ajoute des contraintes de sécurité, d'intégrité et de confidentialité à la conservation du contenu, indépendantes de la nature du stockage. Les données doivent pouvoir être garanties authentiques, intègres, fiables et exploitables au sens du modèle organisationnel du *Records management* ; les accès logiciels et physiques aux données sont sécurisés et fortement limités. Prolongement des EMPDs Bleu SIEL et ENSIACV, la conservation probatoire complète ainsi les mesures prévues au titre du déploiement de l'administration

électronique.

1.3 But du document

Cet EMPD décrit les orientations, les choix techniques et organisationnels, ainsi que les coûts associés permettant la mise en œuvre du nouveau système d'information pour l'Exécutif et le Législatif (SIEL).

1.4 Analyse de la situation actuelle

1.4.1 Métier

La modernisation de l'administration, les démarches de simplifications administratives, la dématérialisation, la cyberadministration, la mise en œuvre de portails, d'échanges électroniques, la mobilité... sont autant de facteurs qui bouleversent la gestion de l'information dans l'administration cantonale vaudoise. La part numérique des données produites devient prédominante et les flux d'information sont voués à devenir électroniques :

- La Confédération à travers son programme "E-Government Suisse" incite les différentes autorités à moderniser leurs processus d'affaires et à communiquer entre elles par voie électronique.
- Dans son programme de législation, l'État de Vaud affirme la volonté d'optimiser la gestion de son administration en simplifiant les relations entre l'Administration et la population, et en offrant la gamme complète des prestations pouvant être mises en ligne [...] à travers l'informatisation des contacts avec l'État (cyberadministration)[...].
- La stratégie de l'État de Vaud en la matière (stratégie e-VD) se décline en plusieurs axes visant une simplification et une dématérialisation des flux d'information concernant tant les échanges avec les partenaires externes que les processus internes et décisionnels.

Pour affronter les défis liés à la modernisation, l'administration doit se doter d'outils performants, efficaces et simples à l'emploi afin d'être rapidement pris en charge par la plupart des utilisateurs. Cela doit être le cas particulièrement pour le système d'information de l'Exécutif et du Législatif. Ce système devra être exemplaire car destiné aux utilisateurs mêmes qui définissent les axes stratégiques. Il devra aussi montrer la voie à suivre pour une gestion complète du cycle de vie de l'information, de sa production à son élimination ou à son archivage historique.

Les composants actuels du SIEL ne répondent pas à ces exigences métier. Ils n'offrent pas la garantie de disposer de documents authentiques, intègres, fiables et exploitables, au sens de la Conservation probatoire, soit de la sécurité du droit, ni ne sont conçus pour permettre des versements automatiques de données aux ACV.

1.4.2 Technique

Le SI actuel est un complexe de briques logicielles pour l'essentiel développées en interne à l'État de Vaud telles que représentées ci-dessous.

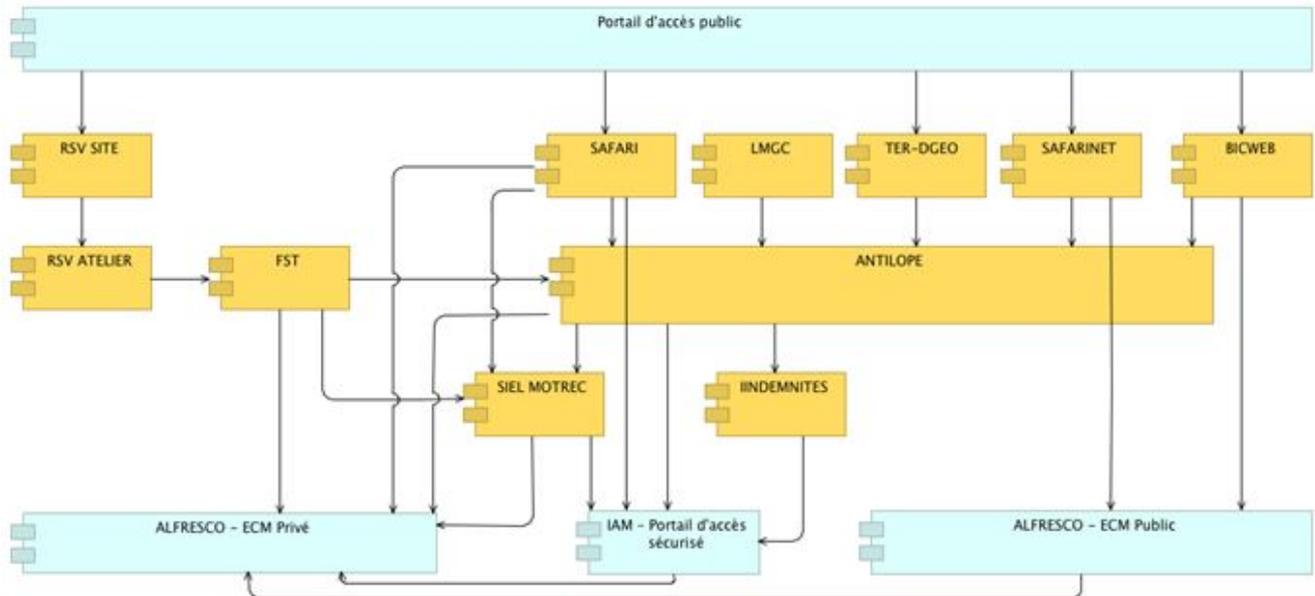


Figure 1 - Couverture du système SIEL

Ces développements ont débuté au milieu des années 1990 avec l'application ANTILOPE et se sont poursuivis jusqu'à récemment. Une caractéristique de tous ces développements est qu'ils ne se sont jamais basés sur une vision globale du domaine métier sous-jacent à l'ensemble du périmètre du SIEL. Or, les processus métier sont complexes et impliquent la collaboration de plusieurs sous-domaines métier qui peuvent chacun exprimer des besoins informatiques convergents mais également contradictoires.

Les développements ont donc régulièrement été conduits sur une base d'analyse des besoins métier moyennement maîtrisée ce qui a naturellement produit des logiciels couvrant plus ou moins bien ces besoins.

En outre, une mauvaise maîtrise des périmètres fonctionnels métier et de leur dépendance, une séparation des responsabilités au niveau logiciel qui n'est pas toujours claire ont rendu l'intégration des briques logicielles complexe ce qui a conduit à la multiplication des dépendances techniques, à la fragilisation du système et à un accroissement de ses coûts de maintenance.

Ces constats couplés avec l'obsolescence technologique ont conduit les parties prenantes à opter pour une refonte totale du système informatique lié au domaine métier de l'Exécutif et du Législatif. Les applications existantes : Antilope, Safari et Safarinet, BICWeb, FST, RSV site et RSV atelier, TER DGEO, SIEL MOTREC, indemnités et LMGC seront donc remplacées par le nouveau SI.

1.5 Contenu et limites du projet

1.5.1 Vue globale

Le cycle de vie de l'information peut être représenté par le schéma ci-dessous dans lequel le périmètre du projet Bleu SIEL y est rappelé :

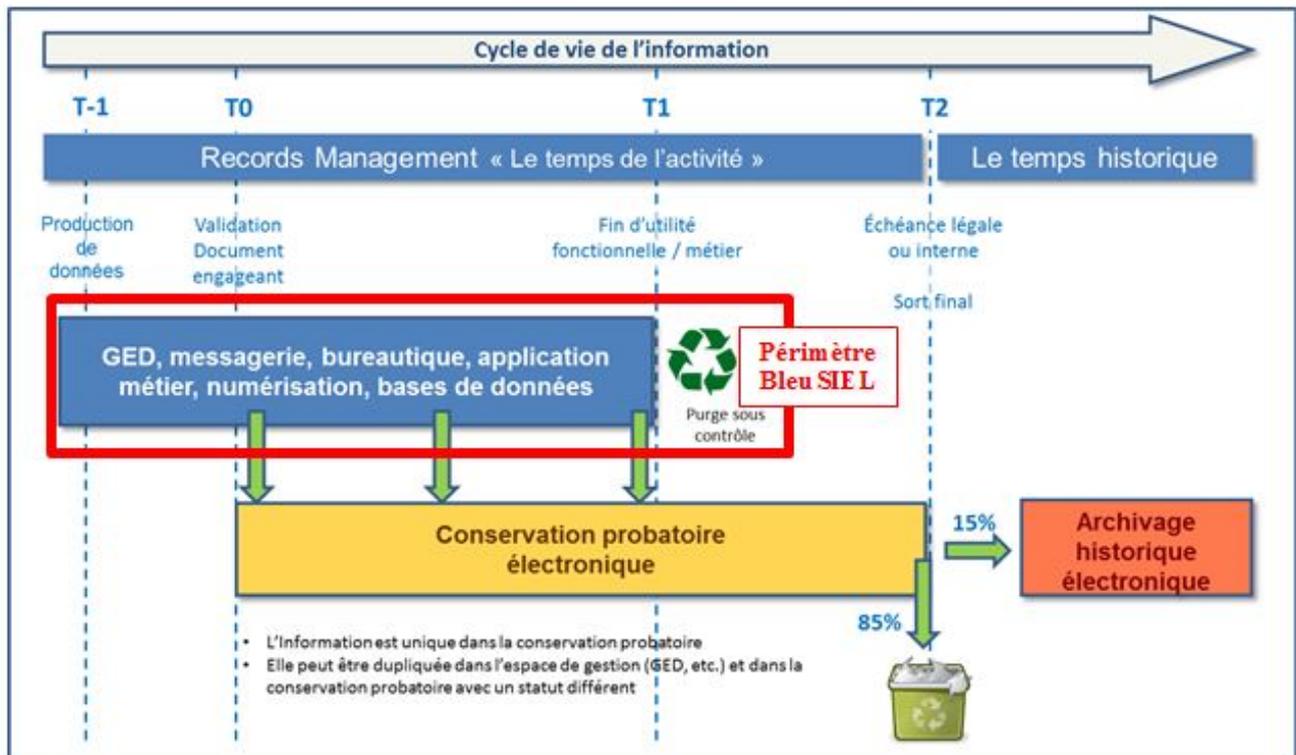


Figure 2 - Cycle de vie de l'information et périmètre du projet Bleu SIEL

Tout ce qui est produit n'est pas nécessairement probatoire, tout ce qui est probatoire n'est pas obligatoirement historique. Par contre, tout ce qui est historique passe nécessairement par le probatoire. En conséquence, le projet Bleu SIEL est complété par un concept de conservation probatoire, d'abord pour répondre aux exigences de la sécurité du droit, ensuite pour satisfaire aux attentes de l'archivage historique. Pour que le cycle de vie de l'information soit une véritable chaîne de confiance, il importe que chaque étape soit solidaire et compatible.

De ces principes directeurs, il découle ceci :

- le service produit ou reçoit quotidiennement des documents numériques, en général associés à un dossier électronique, auquel peuvent être joints de documents numérisés. A la création de l'information/du document, des métadonnées y sont associées automatiquement et/ou manuellement.
- à leur validation ("forme aboutie"), les documents dont il faut garantir la valeur administrative et/ou la valeur légale sont transférés dans le système de conservation probatoire. Les informations/documents qui ne sont pas de caractère abouti ni officiel restent dans le SI métier.
- dans le SI de conservation probatoire, comme dans le système de production, l'information/le document n'ont pas la même valeur ou importance.

La plupart des documents vont être éliminés au terme de leur utilité administrative (DUA) ou de leur utilité légale (DUL) ; les autres seront versés sur la plate-forme d'archivage électronique historique, en application du calendrier de conservation.

Pour des raisons pratiques, le périmètre global a été découpé en projets regroupés dans trois EMPDs coordonnés afin d'assurer une gestion de l'information cohérente :

- Le présent document (EMPD Bleu SIEL) couvre donc la refonte du SI Exécutif Législatif (Bleu SIEL), la reprise des données et la gestion des communiqués de presse.
- L'EMPD pour le SI de la conservation probatoire. Une phase d'étude précèdera la demande.
- L'EMPD ENSIACV couvre la refonte du SI de gestion des ACV et la mise en œuvre du SI de l'archivage électronique historique.

1.5.2 Bleu SIEL

Le projet Bleu SIEL consiste en la refonte du système d'information SIEL, destiné aux organes de l'exécutif et du législatif du canton de Vaud. Il vise principalement à soutenir l'action du Grand Conseil dans ses débats et dans l'exercice de ses droits institutionnels ainsi que celle du Conseil d'Etat dans la direction de l'administration cantonale et dans ses activités de politique extérieure (communes, autres cantons et confédération).

Le futur SIEL doit permettre le recensement, la documentation et la planification dans des séances des objets de discussion parlementaires et gouvernementaux afin que les discussions puissent avoir lieu. Les décisions résultantes ainsi que les procès-verbaux des séances sont consignés et, sous réserve de la confidentialité et du secret de fonction, peuvent être communiqués à la presse et à l'ensemble des administrés.

Les décisions particulières conduisant à l'adoption d'une nouvelle loi ou à la modification d'une loi existante doivent être référencées dans le " Recueil systématique de la législation vaudoise ". Il s'ensuit une publication électronique à l'attention des citoyens et des professionnels (avocats, notaires, ...) qui pourront ainsi rechercher et visualiser des lois ou des articles de lois en fonction de certains critères.

Le nouveau système doit assurer que toute décision du Grand Conseil et du Conseil d'Etat, ainsi que toute la documentation y relative, peut être retracée en tout temps et son accès contrôlé. Il doit aussi en assurer l'intégrité et en prouver l'authenticité au cours du temps.

Le Grand Conseil et le Conseil d'Etat sont appuyés dans l'exécution de leurs missions par différentes entités comme la Chancellerie d'Etat, le Secrétariat général du Grand Conseil, le Collège des Secrétaires Généraux, les services de l'Etat, etc. Il est alors essentiel que tous ces acteurs puissent s'appuyer sur des outils favorisant le travail collaboratif.

Les résultats attendus du projet Bleu SIEL sont de mettre à disposition des autorités, de la communauté des utilisateurs et des administrés des outils informatiques efficaces, simples et fonctionnels, permettant de :

- Simplifier l'accès à l'information pour les députés et les conseillers d'Etat mais aussi pour tous les autres acteurs du système, en y permettant un accès intemporel et délocalisé ;
- Assurer l'intégrité et la publication des actes législatifs ;
- Assurer la communication et la coordination avec les différents partenaires (presse, services, professionnels, citoyens, ...) ;
- Assurer la traçabilité de l'information au travers des objets de discussion, des documents, des séances, et des décisions ;
- Générer des harmonisations administratives entre les départements et faciliter la communication

au sein de l'Etat.

- Fiabiliser les informations, accélérer et simplifier leur traitement, en évitant par exemple les ressaisies et les " copier/coller " ;
- Faciliter la gestion administrative des séances du Grand Conseil, du Conseil d'Etat et des départements ;
- S'adapter facilement, par paramétrage, aux changements des flux de travail et aux droits d'accès ;
- Contribuer à la modernisation de l'administration par la dématérialisation des processus.

1.6 Etudes d'alternatives de solutions et/ou études préalables

L'option de simplement réécrire informatiquement le SIEL dans une technologie récente sans autre réflexion a été rapidement écartée et en amont de la définition des besoins du futur SIEL, le comité de pilotage a décidé en 2011 de réaliser des rencontres avec certains cantons dans le but de partager des retours d'expérience. L'opportunité éventuelle de reprendre une solution déjà existante a été prise en compte.

Dans le cadre de cette étude, les chancelleries de Genève, Zoug, Berne et du Valais ont été approchées. Il est ressorti de ces visites qu'aucune solution prête n'existait pour couvrir l'ensemble du système en place à l'Etat de Vaud. En revanche, il est apparu qu'il était important :

- de mener un schéma directeur afin que les besoins métiers soit au centre des préoccupations,
- d'inscrire le futur système dans la politique de " record management " de l'Etat,
- de dissocier les problématiques métier (gestion de documents non structurés, gestions des textes de lois)
- de considérer des solutions basées sur des briques logicielles existantes et standards,
- de définir judicieusement le niveau d'automatisation requis,
- de prioriser la stratégie de déploiement de la future solution.

L'obsolescence technique de la solution actuelle qui en limite les évolutions, la maintenabilité ainsi que son intégration dans les environnements de la DSI et les constats énoncés précédemment ont conduit le comité de pilotage du SIEL à lancer le projet Bleu SIEL.

Un premier crédit d'étude de CHF 350'000, octroyé en 2012, a permis de :

- Faire un diagnostic de la situation actuelle,
- Formaliser les orientations stratégiques du futur SIEL,
- Analyser les processus métier des différentes parties prenantes du futur SIEL,
- Rédiger le cahier des charges,
- Lancer un appel d'offres.

Un deuxième crédit d'étude de CHF 49'000, octroyé en 2014, a permis de :

- Compléter l'analyse des processus métier, notamment en cherchant à les optimiser,
- Intégrer les notions de conservation probatoire et le *Records Management* dans la gestion du cycle de vie des documents.

Toutes ces activités se sont terminées en janvier 2016 et l'adjudication pour la mise œuvre de la gestion des travaux du législatif et de l'exécutif, ainsi que pour celle de la gestion du RSV a été prononcée début mars 2016.

1.7 Solution proposée

1.7.1 Système d'information

L'analyse des processus métier a permis de définir une architecture applicative cible à base de composants, permettant la construction d'une solution pérenne, évolutive et intégrée au patrimoine informatique de l'administration cantonale vaudoise (portail IAM, plateformes logicielles transversales, autres applications métier).

Un cahier des charges a été rédigé et soumis à un appel d'offres sur les marchés publics. La solution retenue propose un SI SIEL constituée de trois composants majeurs :

- Core SIEL (gestion des travaux du législatif et de l'exécutif),
- RSV (Gestion des actes législatifs),
- Gestion des indemnités des membres du Grand Conseil.

Des interfaces informatiques leur permettront de communiquer avec d'autres applications métier et avec les plateformes logicielles transversales telles que le registre cantonal des personnes, des systèmes de gestions de documents électroniques, la messagerie électronique, etc.

L'ensemble des fonctionnalités sera sécurisé et ne permettra l'accès aux utilisateurs qu'en fonction de leur niveau d'autorisation. Il est à relever que la question de l'archivage des enregistrements des séances du Grand Conseil sera traitée dans le rapport au postulat Freymond Cantone " Les Archives cantonales vaudoises, mémoire de notre canton, quid des archives audiovisuelles ? " et en relation avec l'EMPD pour le SI de la conservation probatoire.

1.7.1.1 Core SIEL

Le composant " Core SIEL " est le cœur du système, il couvre les blocs fonctionnels (ensemble de fonctionnalités offertes par le futur système) suivants :

1. *La gestion des objets de discussion parlementaires et gouvernementaux*

" L'objet de discussion " est le concept central du SIEL.

Un objet de discussion est un thème d'intérêt politique soumis au débat du législatif et/ou de l'exécutif, pour lequel un projet de décision peut être proposé et adopté. On distingue les objets parlementaires et les objets gouvernementaux. Les objets parlementaires regroupent notamment les interventions des députés auprès du Grand Conseil, les demandes de grâce, les projets législatifs et les initiatives populaires. Les objets gouvernementaux regroupent notamment les propositions de texte soumises au Conseil d'État en réponse à certaines demandes adressées aux départements. Du point de vue informatique, l'objet de discussion est un objet complexe, semblable à un dossier, auquel vient se greffer un ensemble d'objets à caractère documentaire.

Ce bloc fonctionnel permettra d'enregistrer et d'instruire des objets de discussion de façon entièrement dématérialisée. Il sera ainsi possible d'en gérer le cycle de vie complet de façon collaborative avec le support d'une gestion automatisée des processus de traitement.

En outre il offre des fonctionnalités de recherches évoluées afin de retrouver les documents sur la base de leur contenu, de leur contexte et/ou de leurs propriétés.

2. *La gestion des contributions*

Dans le cadre de l'instruction d'un objet de discussion, des organismes internes ou externes peuvent être consultés.

Ce bloc fonctionnel permettra à l'organisme consulté de formuler une contribution et des commentaires relatifs au texte mis en consultation soit dans le corps du texte d'origine soit par le biais d'un formulaire en ligne. Il permettra d'assurer la gestion et le suivi des contributions.

3. *L'élaboration collaborative de texte*

L'analyse des processus de travail des acteurs du SIEL a mis en évidence que le travail de groupe sur les textes et autres objets métier est une des caractéristiques principales des activités de ces acteurs.

Ce bloc fonctionnel met à disposition un environnement de partage qui est l'outil central de Core SIEL pour organiser la documentation et faciliter la révision et la consolidation d'un ensemble de documents de façon collaborative. Il rend possible la formulation et la validation d'un texte à plusieurs. Lors de l'élaboration en groupe, la définition d'échéanciers et d'alertes, ainsi que la mise en place d'abonnements et de notifications permettent de suivre les différentes contributions.

Ce bloc fonctionnel couvre également une gestion des demandes qui comprend une gestion des tâches (corbeille des tâches, échéanciers, notifications) en lien avec les processus de gestion des objets de discussion.

4. *La gestion de la planification*

L'organisation des activités métier s'articule essentiellement autour de la tenue de séances (séances du Grand Conseil, Conseil d'État, Commissions).

Ce bloc fonctionnel couvre la gestion des disponibilités des personnes (député-e-s, membres du Conseil d'État, secrétaires de commission, tiers) afin de faciliter la planification des séances. Il permettra ensuite d'élaborer et de publier l'ordre du jour en identifiant les objets de discussion qui doivent être examinés. Il permettra enfin de convoquer les membres des commissions.

5. *La gestion des engagements*

Les autorités cantonales sont régulièrement sollicitées pour participer à des événements.

Ce bloc fonctionnel s'apparente à la gestion de la planification ci-dessus et permettra en particulier de maintenir un tableau de bord des engagements des autorités.

6. *La gestion des courriers*

La gestion des courriers entrants et sortants sous forme papier ou électronique doit être adaptée afin de s'intégrer aux processus métier et optimiser le travail des acteurs métiers du SIEL.

Ce bloc fonctionnel permettra d'enregistrer, de numériser et d'associer un courrier entrant à un objet de discussion. Il permettra d'affecter un courrier au destinataire et de communiquer les instructions pour l'organisation du traitement de la demande correspondante. Il offrira aussi de préparer et traiter les courriers sortants et de les mettre en signature auprès du ou des expéditeurs signataires à l'aide d'un mécanisme de signature électronique.

7. *La gestion des groupes et des personnes*

Le futur SIEL devra gérer les personnes et les groupes ayant un accès au système ainsi que les contacts et les tiers en relation avec les institutions.

Ce bloc fonctionnel permettra d'enregistrer les profils et les droits des utilisateurs SIEL ainsi que de définir et gérer des groupes et sous-groupes d'utilisateurs (Grand Conseil, Conseil d'État, les commissions, les entités de l'administration, etc.).

8. *La gestion de la publication*

Les débats parlementaires, les décisions liées aux objets de discussion ainsi que d'autres objets du SIEL comme les ordres du jour de séances doivent être rendus publics. La publication est un élément central du futur SIEL.

Ce bloc fonctionnel permettra de gérer les différents aspects de la publication et de diffuser l'information vers le public cible, soit : la publication interne à Core SIEL ; la transmission des

actes législatifs adoptés ; la publication des communiqués de presse ; toute publication sur le portail de l'État ; la publication pour la Feuille des Avis Officiels.

9. *La gestion des tableaux de bord*

Les acteurs du SIEL ont besoin d'outils de pilotage de leurs activités.

Ce bloc fonctionnel assure la gestion des tableaux de bords sur l'ensemble du SIEL fournissant tous les éléments de pilotage nécessaires aux différentes entités métiers utilisant le SIEL.

1.7.1.2 RSV

Ce composant couvre le bloc fonctionnel de gestion des actes législatifs.

Il comprend l'élaboration collaborative du texte législatif, son intégration dans le RSV et sa publication.

Ce bloc fonctionnel permettra de gérer de façon harmonieuse l'ensemble du cycle de vie du texte législatif en partant de son élaboration par des acteurs qui ne sont pas forcément des professionnels du domaine juridique à son intégration dans le RSV et à sa publication par les acteurs du service juridique et législatif. Cette gestion sera totalement intégrée aux processus de travail et à la gestion documentaire du SIEL. Il mettra à disposition un outil de recherche et de consultation de la loi adapté à tous les publics et notamment aux professionnels du domaine juridique.

1.7.1.3 Gestion des indemnités des membres du Grand Conseil

Le composant " Indemnités " couvre le bloc fonctionnel de gestion des indemnités des députés au Grand Conseil. Il sera intégré au futur système en cours de mise en service au service du personnel (SI RH).

Ce bloc fonctionnel inclut le calcul du montant des indemnités des députés et la gestion des ordres de paiement correspondants. Les députés pourront désormais consulter le détail de leurs décomptes.

1.7.2 *Accompagnement au changement*

La mise en œuvre du projet Bleu SIEL doit être la plus transparente possible pour ses futurs utilisateurs. De par sa transversalité (utilisateurs répartis sur l'ensemble des autorités de l'État), le changement culturel qu'il propose et la grande autonomie dont bénéficient certains futurs utilisateurs, il convient de ne pas négliger les travaux d'accompagnement au changement et de les aborder comme un chantier à part entière.

Une pré-étude sur la conduite du changement a permis d'identifier huit populations concernées par le projet Bleu SIEL (membres du Grand Conseil, membres du Conseil d'Etat et chancellerie, secrétaires généraux, secrétariat du Grand Conseil, collaborateurs des secrétariats généraux, collaborateurs du SJL, collaborateurs du BIC et collaborateurs des services). Chacune étant impactée différemment selon ses activités, elles seront accompagnées de façon spécifique afin de répondre à leurs besoins.

Cette étude a pris en compte qu'un des objectifs du projet était que le nouveau système devait permettre à la majorité des populations précitées de s'y adapter facilement. De plus, en tenant compte de l'aide que pourrait apporter le Secrétariat général du Grand Conseil à la formation des député-e-s, l'accompagnement au changement proposé est le suivant :

- Communication et mobilisation : définir et mettre en œuvre un plan de communication (objectifs, cibles, messages clés, actions de communication)
- Formation et documentation : définir la stratégie de formation, concevoir et animer les formations, élaborer la documentation. Organisation et mise en application du support aux utilisateurs : il s'agit de définir et mettre en œuvre le processus et les équipes de support qui au quotidien assisteront les utilisateurs quand le système sera opérationnel.

1.7.3 Le développement des communiqués de presse et leur intégration avec SIEL

La diffusion et la publication des communiqués de presse et des décisions du Conseil d'État sont des outils fondamentaux de la communication de l'État. Il s'agit pour le BIC d'en garantir une gestion optimale afin de participer à la diffusion d'une bonne image de l'État de Vaud et de son administration. Or, le BIC rencontre aujourd'hui des difficultés dans cette gestion du fait des limitations du système SIEL dont il est dépendant.

Les besoins essentiels sont de concevoir, diffuser et publier un communiqué de presse ainsi que les décisions du Conseil d'État en un temps très court, d'en maîtriser la présentation sur divers types d'appareils fixes ou mobiles ainsi que de pouvoir en adapter la publication sur différents canaux de distribution.

La refonte du SIEL offre des opportunités pour le BIC de disposer d'un système d'information performant répondant aux attentes d'autonomie du processus métier, d'intégration au SIEL et d'indépendance technologique sur les aspects sensibles de rendu et de lisibilité des publications.

1.8 Mise en œuvre

La mise en œuvre a été organisée en sous-projets correspondants aux sous-ensembles métier présentés ci-dessus (RSV, Core SIEL et gestion des indemnités des députés, communiqués de presse).

La conduite du changement accompagne ces chantiers.

Afin de garantir la qualité de la mise en œuvre, des étapes d'élaboration, de transition et de stabilisation ont été prévues.

La reprise des données est un projet à part entière du fait de la criticité et la sensibilité des données concernées.

Ces chantiers seront mis en service selon le planning prévisionnel ci-dessous.

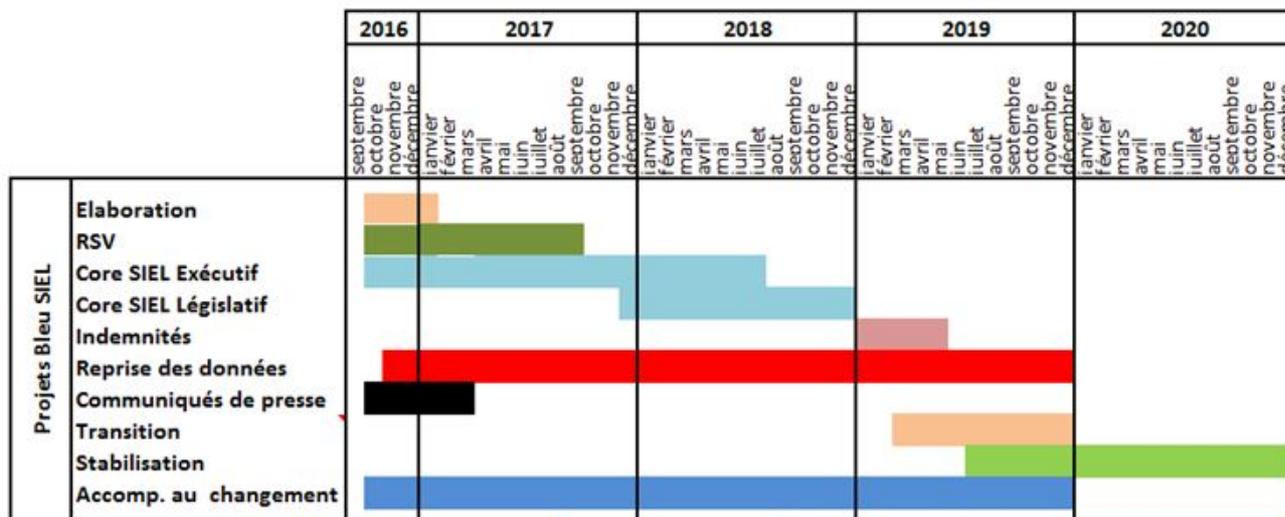


Figure 3 – Calendrier prévu

1.9 Coûts de la solution

Le tableau ci-dessous présente l'ensemble des coûts d'investissement incluant l'étude et la mise en œuvre des projets retenus ou estimés et qui seront réalisés dans le cadre de cet EMPD.

Les montants indiqués ont été calculés, projet par projet. Chaque projet a été estimé en fonction de la charge d'analyse, de développement, de suivi de projet, de tests et de la sécurité tant sur l'aspect métier

qu'informatique.

Sont aussi mentionnés les coûts de mise en œuvre de l'infrastructure d'exploitation, les coûts de licences, les coûts du crédit d'inventaire ainsi que le coût du crédit d'étude, phase initiale du projet global.

Des renforts métier et informatique ont été planifiés afin de compenser ou renforcer la charge des ressources internes fortement impliquées dans leurs travaux usuels et pour le projet.

Afin d'héberger l'équipe projet, une partie de l'investissement servira à financer la location de locaux équipés (plate-forme projet).

Les travaux commencent au cours du deuxième semestre 2016 et leur durée est estimée à quatre ans et demi.

Montants financiers totaux, en CHF

Investissements Bleu SIEL	Renforts DSI		Renforts Métier		Logiciels et Applications	Matériel hors CI	Autres biens et services	Total hors CI	Matériel CI
	j*h	CHF	j*h	CHF					
0. Acquisition Licences					99'900			99'900	
a. Acquisition Licences Projet RSV					9'800				
b. Acquisition Licences Projet Core SIEL et					90'100				
1. Mise en œuvre solution	905	1'026'400	0	0	3'873'000	0	2'420'000	7'319'400	0
a. Prestations Projet RSV					1'064'900				
b. Prestations Projet Core SIEL et Indemnités					1'908'100				
c. Reprise des données							1'390'000		
d. Communiqués de presse					300'000				
e. Conception et Audit sécurité							180'000		
f. Qualité et tests	715	801'400							
g. Prestations architecte solution	190	225'000							
h. Prestations Intégration solution							850'000		
i. Stabilisation du SI					600'000				
2. Mise en œuvre de l'infrastructure d'exploitation		0	0	0	160'000	0	95'000	255'000	117'354
e. Coût infrastructure d'exploitation					160'000				117'354
e. Mise en œuvre de l'infrastructure							95'000		
3. Mise en œuvre plateforme projet							341'700	341'700	
a. Plate-forme projet							341'700		
4. Renforts ressources DSI	1'730	2'150'000	0	0	0	0	0	2'150'000	
a. Renforts Chef de projet	748	970'000							
b. Renforts Direction programme	132	170'000							
c. Renforts Business Analyste	850	1'010'000							
5. Renforts ressources Métiers		0	1'861	1'560'000	0	0	0	1'560'000	
a. Renforts Responsables utilisateur transverse			358	425'000					
b. Renforts Responsables utilisateur			539	295'000					
c. Renforts Expert métier			480	575'000					
d. Renforts pour réalisation des tests			484	265'000					
6. Crédit d'étude		0		0	0	0	399'000	399'000	
7. Accompagnement au changement et formation							360'000	360'000	
8. Surcoûts temporaires liés à l'exploitation en parallèle de la nouvelle et de l'ancienne solution							551'200	551'200	
Totaux bruts (I)	2'635	3'176'400	1'861	1'560'000	4'132'900	0	4'166'900	13'036'200	117'354
Recettes de tiers / subventions (II)									0
Totaux nets (I-II)	2'635	3'176'400	1'861	1'560'000	4'132'900	0	4'166'900	13'036'200	117'354

Figure 4 - Coûts complets d'investissement

Les coûts d'investissements se répartissent ainsi :

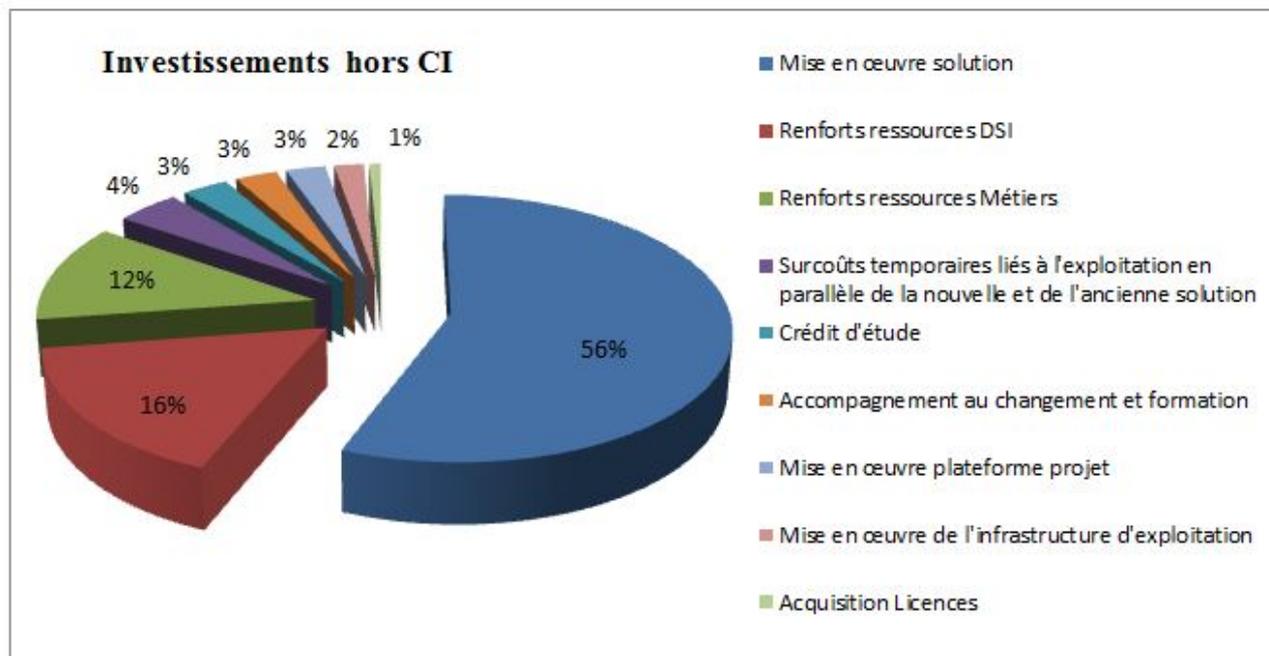


Figure 4.1 - Répartition des coûts complets d'investissement

La mise en œuvre de la solution représente 56% des coûts d'investissement. Viennent ensuite les coûts des renforts DSI (16%) et ceux des renforts métier (12%) qui sont au cœur du projet. Une partie des renforts DSI est composée de business analystes dont le rôle sera de supporter le métier dans l'analyse de ses processus. Les derniers 16% des coûts d'investissement se répartissent ensuite entre la couverture des surcoûts temporaires d'exploitation de la nouvelle et de l'ancienne solutions, le crédit d'étude qui a permis de définir ce projet, l'accompagnement au changement, la mise en œuvre d'une plateforme projet pour accueillir les participants au projet, la mise en œuvre de l'infrastructure ainsi que les acquisitions de licences.

Les coûts de la mise en œuvre de RSV de Core SIEL et des indemnités ont été calculés en fonction de l'offre adjugée. Cela a notamment permis d'obtenir les charges de mise en œuvre du fournisseur retenu (solution développée spécifiquement en mode forfaitaire).

La DSI et le métier seront renforcées par des mandataires, des ressources LSE ou CDD pour accompagner les prestataires.

Les profils nécessaires à la DSI sont du type ; chef de projets, analyste métier, architecte, intégrateur, testeur, spécialiste en sécurité.

Les renforts pour le métier sont prévus pour remplacer d'une part les ressources métier participant au projet et d'autre part pour renforcer la charge opérationnelle.

Pour les sous-projets de reprise des données, de gestion des communiqués de presse, de transition et de stabilisation, la charge a été déduite de l'évaluation de la complexité des besoins fonctionnels (estimé d'après les connaissances des problématiques métier et des retours d'expérience d'autres projets de même type).

L'estimation des coûts du sous-projet d'accompagnement au changement est basée sur une analyse externe conduite par une société spécialisée. Il en a été extrait les charges minimum afin d'accompagner les futurs usagers.

En particulier, dans la Figure 4 - Coûts complets d'investissement :

- Le poste " Renforts DSI " : couvre l'activité d'un analyste métier, d'un directeur de programme à 20% dont l'effort sera complété par une ressource interne DSI, de deux chefs de projets à 80%, des tests et de la qualité et la prestation d'un architecte solution.
- Le poste " Renforts Métiers " : regroupe les activités de cinq responsables utilisateurs (RU) à 20% chacun (un pour le RSV, trois pour SIEL, un pour la gestion des communiqués de presse), d'un responsable utilisateur transverse en charge de la coordination et de la cohérence de l'ensemble du système, de cinq renforts experts métier à 20% chacun (répartis de façon identique aux RU), de cinq renforts testeurs de même capacité que celle des experts métiers.
- Le poste " Logiciels et Applications " intègre tous les investissements liés à :
 - l'acquisition des licences,
 - la mise en œuvre de la solution : les prestations pour RSV, pour Core SIEL et indemnités, la gestion de communiqués de presse et le projet de stabilisation du SI qui vise à parfaire en fin de projet les sujets non traités dans les phases précédentes,
 - la mise en œuvre de l'infrastructure d'exploitation : coûts d'infrastructure d'exploitation.
- Le poste " Autres biens et services " représente :
 - la mise en place d'une plate-forme projet (locaux équipés et postes de travail) pour l'équipe (douze personnes) travaillant à la réalisation de ce projet,
 - l'estimation du coût de la reprise des données,
 - la conception et l'audit de sécurité,
 - la mise en œuvre de l'infrastructure,
 - la prestation d'un intégrateur de solution,
 - la couverture du crédit d'étude,
 - l'accompagnement au changement et la formation,
 - et enfin la couverture des surcoûts temporaires liés à l'exploitation en parallèle des solutions (l'ancienne et la nouvelle) lors de la phase projet.
- Le poste " Matériel CI " représente les coûts d'acquisition de matériel financés par le crédit d'inventaire de la DSI.

Le tableau ci-dessous présente l'ensemble des coûts de fonctionnement hors impacts RH internes et hors amortissements et intérêts.

Montants financiers à terme, en CHF/an

Fonctionnement, hors impacts RH internes et hors amortissements et intérêts	Coûts de fonctionnement informatique			Coûts de fonctionnement métier	Total
	Matériels	Logiciels	Prestations		
Maintenance annuelle licences RSV		1'700			1'700
Maintenance annuelle licences Core SIEL et Indemnités		19'300			19'300
Maintenance annuelle RSV (corrective)			74'600		74'600
Maintenance annuelle Core SIEL et Indemnités (corrective)			134'000		134'000
Maintenance technique adaptative			66'000		66'000
Coût annuel exploitation CEI			376'300		376'300
Coût Qualité et Test maintenance courante			51'200		51'200
Coût Gestionnaire d'Application à 70%			164'000		164'000
Coût maintenance et suppléance Gestionnaire d'application			65'700		65'700
T1 = Total des nouvelles charges (SS1 + ... + SSn)	0	21'000	931'800	0	952'800
Diminution coût d'exploitation application actuelle			222'000		222'000
Diminution coût maintenance application actuelle			356'000		356'000
T2 = Total des anciennes charges (SA1 + ... + SAm)	0	0	578'000	0	578'000
T3 = Total des Charges supplémentaires nettes induites par les projets de l'EMPD = T1-T2	0	21'000	353'800	0	374'800
T4 = Total des recettes supplémentaires nettes induites par les projets de l'EMPD					0
Economie pour le SGGC				25'000	25'000
Economie pour les SG's				280'000	280'000
Economie pour le S.J.L.				30'000	30'000
Economie pour la Chancellerie				40'000	40'000
T5 = Total des autres gains et diminutions de charges nets pris en compte dans l'EMPD	0	0	0	375'000	375'000
T6 = T3 - T4 - T5 = Augmentation nette de charges, hors impacts RH internes	0	21'000	353'800	-375'000	-200

Figure 5 - Coûts de fonctionnement, hors impacts sur les RH internes

Les frais d'exploitation répertoriés dans le tableau ci-dessus sont composés des charges de licences, de maintenance et d'exploitation informatiques.

Pour maintenir la solution Bleu SIEL, considérant son contexte de criticité, un poste de Gestionnaire de l'application est prévu. Il sera sous forme mandataire à la DSI pour une occupation de 70%. Il commencera à la DSI dès le second semestre 2017 afin de garantir la maintenance du RSV dès sa mise en service et le support aux utilisateurs.

Dès 2019, les frais de gestion de la solution actuelle seront déduits des coûts du fait de la cessation d'utilisation de la solution actuelle.

Ces charges pérennes informatiques seront progressivement compensées par des économies résultant de l'utilisation de la solution.

Les services s'engagent à fournir des compensations pour les coûts de fonctionnement informatiques dans les années ciblées suivant la clé de répartition suivante :

Montants en milliers de francs CHF

Clé de répartition et planning des compensations des services	Année 2017	Année 2018	Année 2019	Année 2020	Année 2021
Economie pour le SGGC	0	0	0	15	25
Economie pour les SG's	0	0	82	199	280
Economie pour le SJL	0	10	20	30	30
Economie pour la Chancellerie	0	0	10	25	40
Totaux	0	10	112	269	375

Figure 6 – Compensations

Les modalités de compensation seront définies par chaque service selon son contexte et son évolution. Le tableau suivant présente la situation des charges de fonctionnement du projet. Aucune ressource humaine additionnelle (ETP) n'est prévue en interne.

*Montants annuels à terme, en jours*homme et CHF*

Fonctionnement, avec impacts RH internes et hors amortissements et intérêts	Coûts de fonctionnement		Coûts de fonctionnement informatique		Total	
	j*h	CHF/an	j*h	CHF/an	j*h	CHF/an
			0	0	0	0
Ta = Total des nouvelles charges internes RH			0	0	0	0
Solution actuelle à remplacer SA1 – diminutions de charges externes						
Tb = Total des anciennes charges internes RH			0	0	0	0
Tc = Ta - Tb = Augmentation nette de charges internes RH				0		0
T6 = Augmentation nette de charges, hors RH internes (TABLEAU PRECEDENT)				-200		-200
T7 = Tc + T6 = Augmentation totale nette de charges				-200		-200

Figure 7- Coûts de fonctionnement, avec les impacts sur les RH internes

1.10 Justification de la demande de crédit

Comme décrit dans le préambule (section 1.2), l'application ANTILOPE date de 1995. Son obsolescence technique en limite la maintenance corrective et en empêche toute évolution fonctionnelle. Sans une vigilance accrue, il existe des risques importants de perte d'information et d'intégrité des données. Bien qu'actuellement résolus par des solutions de contournement, des problèmes de confidentialité de l'information ont été découverts. L'application de gestion de la législation vaudoise est également fragile obsolète, ce qui rend sa maintenance difficile. Il est essentiel pour l'activité de l'Etat que, dans ces domaines, les applications utilisées soient fiables à 100%. On ne peut en effet se permettre des pertes ou des corruptions de données. Or, actuellement, cette fiabilité n'est plus garantie.

Il est à noter aussi une perte de connaissance des utilisateurs sur le fonctionnement d'ANTILOPE.

Ces risques potentiels ne peuvent perdurer. De nouveaux outils fiables, performants et simples d'emploi doivent être mise en œuvre.

Outre la gestion des risques ci-dessus, le nouveau SIEL permettra aux députés d'y adhérer pleinement

grâce à un accès facilité, intemporel et délocalisé à l'information. Il leur permettra, entre autre, de déposer les interventions parlementaires en ligne.

Le nouvel outil vise aussi à améliorer de manière significative le confort des usagers en leur proposant un système adapté au travail collaboratif. Il permettra l'automatisation partielle ou complète de certaines tâches comme l'élaboration des ordres du jour pour les différentes séances (Grand Conseil, Conseil d'Etat, collège des secrétaires généraux, ...). Il permettra d'éviter au maximum le travail fastidieux comme les copier/coller, source d'erreurs de saisie, induisant un travail important de vérification et correction.

Enfin, le nouveau SIEL remplacera l'outil FST qui aujourd'hui se révèle inadapté pour les utilisateurs élaborant les textes de lois. Techniquement fragile et complexe, FST pourrait mettre à risque l'intégrité des textes légaux.

Le nouveau SIEL offrira un outil simple d'utilisation, rapide et dont la complexité sera revue pour garantir l'intégrité des textes légaux.

1.11 Calendrier de réalisation et de l'engagement des crédits

Conformément au calendrier présenté sur la Figure 3 et sous réserve de la date d'adoption de l'EMPD, le calendrier prévisionnel de réalisation et l'engagement des crédits sont :

Sous projets	Début	Fin
Initialisation du programme	10.2016	02.2017
RSV – gestion des actes législatifs	10.2016	09.2017
Core SIEL – gestion de l'exécutif	10.2016	07.2018
Core SIEL – gestion du législatif	12.2017	12.2018
Gestion des indemnités	01.2019	05.2019
Reprise des données	11.2016	12.2019
Gestion des communiqués de presse	10.2016	03.2017
Transition	03.2019	12.2019
Lot de stabilisation	07.2019	12.2020
Accompagnement au changement	10.2016	12.2019

Montants en CHF

Calendrier des engagements	Budget total	2016	2017	2018	2019	2020
0. Acquisition Licences	99'900	90'800	9'100	0	0	0
a. Acquisition Licences Projet RSV	9'800	9'800				
b. Acquisition Licences Projet Core SIEL et Indemnités	90'100	81'000	9'100			
1. Mise en œuvre solution	7'319'400	636'400	2'962'400	1'999'000	1'321'600	400'000
a. Prestations Projet RSV	1'064'900	106'500	958'400			
b. Prestations Projet Core SIEL et Indemnités	1'908'100	190'900	600'000	720'000	397'200	
c. Reprise des données	1'390'000	50'000	480'000	480'000	380'000	
d. Communiqués de presse	300'000	100'000	150'000	50'000	0	
e. Conception et Audit sécurité	180'000	18'000	60'000	60'000	42'000	
f. Qualité et tests	801'400	50'000	310'000	290'000	151'400	
g. Prestations architecte solution	225'000	50'000	75'000	70'000	30'000	
h. Prestations Intégration solution	850'000	71'000	329'000	329'000	121'000	
i. Stabilisation du SI	600'000			0	200'000	400'000
2. Mise en œuvre de l'infrastructure d'exploitation	255'000	110'000	120'000	24'000	1'000	0
e. Coût infrastructure d'exploitation	160'000	80'000	80'000			
e. Mise en œuvre de l'infrastructure d'exploitation	95'000	30'000	40'000	24'000	1'000	
3. Mise en œuvre plateforme projet	341'700	29'000	86'600	86'600	86'600	52'900
a. Locaux	311'700	26'700	79'600	79'600	79'600	46'200
b. Matériel Informatique	30'000	2'300	7'000	7'000	7'000	6'700
4. Renforts ressources DSI	2'150'000	293'000	787'000	683'000	387'000	0
a. Renforts Chef de projet	970'000	80'000	404'000	300'000	186'000	
b. Renforts Direction programme	170'000	43'000	48'000	48'000	31'000	
c. Renforts Business Analyste	0	170'000	335'000	335'000	170'000	
5. Renforts ressources Métiers	1'560'000	187'000	476'000	476'000	421'000	0
a. Renforts Responsables utilisateur transverse	425'000	45'000	130'000	130'000	120'000	
b. Renforts Responsables utilisateur	295'000	49'000	97'000	97'000	52'000	
c. Renforts Expert métier	575'000	65'000	171'000	171'000	168'000	
d. Renforts pour réalisation des tests	265'000	28'000	78'000	78'000	81'000	
6. Crédit d'étude	399'000	399'000	0	0	0	0
7. Accompagnement au changement et formation	360'000	50'000	86'000	116'000	108'000	0
8. Surcoûts temporaires liés à l'exploitation en parallèle de la nouvelle et de l'ancienne solution	551'200	0	96'500	346'000	108'700	0
TOTAL	13'036'200	1'795'200	4'623'600	3'730'600	2'433'900	452'900

Figure 8 – Engagements des crédits

2 MODE DE CONDUITE DU PROJET

L'organisation du programme Bleu SIEL est proposée comme suit, en respectant les différentes instances décisionnelles des projets tout en minimisant le nombre de séances pour les décideurs. C'est pourquoi les projets Core SIEL et Accompagnement au changement seront directement pilotés au niveau du COPIL du programme Bleu SIEL. Les projets RSV et Communiqués de presse dépendent d'autres responsables décisionnels et seront donc pilotés par des COPIL dédiés.

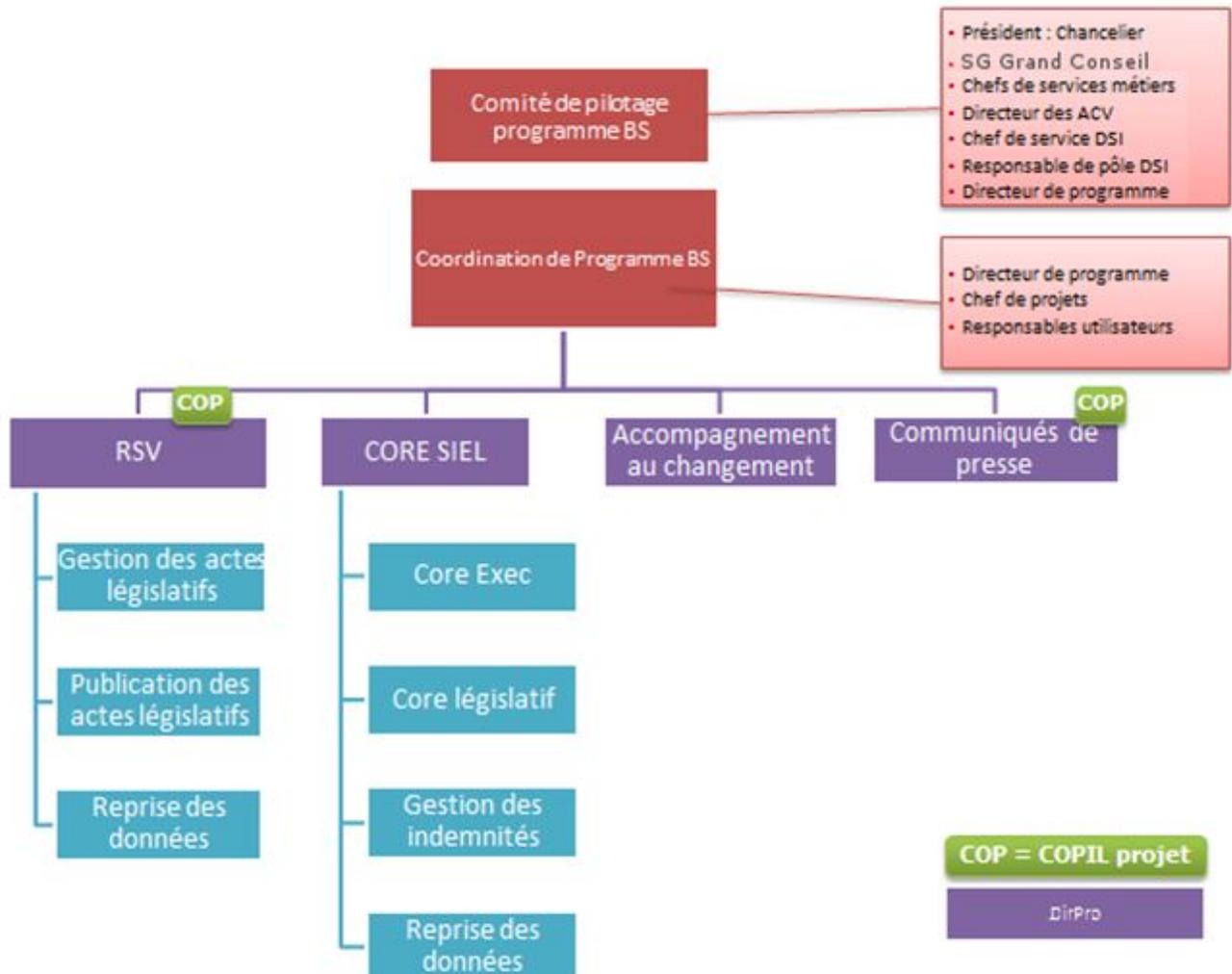


Figure 9 – Organisation du projet

L'organisation du projet sera composée :

- D'un comité de pilotage du programme Bleu SIEL représentant le maître d'ouvrage (COPIL). Il est l'organe décisionnel du programme et des projets Core SIEL et Accompagnement au changement. A ce titre, il est le seul à autoriser des engagements sur le budget au niveau du programme ou de ces deux projets. Il se réfère aux recommandations du comité de coordination du programme et des directions de projet des projets Core SIEL et Communiqués de presse. Le COPIL est notamment composé du Chancelier d'Etat, du Secrétaire général du Grand Conseil, des Chefs de services métiers, du Directeur des ACV, du Chef de service de la DSI, du Responsable du pôle Institutions et du Directeur de programme.
- D'un comité de coordination de programme. Composé d'un Directeur de programme, des chefs de projet du programme et leur Responsables utilisateur, il est responsable de l'atteinte des

objectifs globaux fixés par le COPIL du programme. Il coordonne l'ensemble des projets, notamment pour la priorisation des besoins et la gestion des interfaces.

- De deux comités de pilotage représentant le maître d'ouvrage (COPIL) pour les projets RSV et Communiqués de presse. Chacun est l'organe de décision de son projet et à ce titre, est le autorisé des engagements sur le budget du projet alloué par le comité de pilotage du programme Bleu SIEL, généralement sur recommandation de la direction de projet. Le COPIL est notamment composé du Chef de service métier, du Chef de service de la DSI, du Directeur des Archives cantonales et du Responsable du pôle Institutions.
- Une direction de projet (DIRPRO) par projet, composée d'un Chef de Projet informatique DSI (CP DSI), d'un Responsable Utilisateur (RU) et d'un représentant des ACV (Records Manager). La direction de projet est responsable de l'atteinte des objectifs fixés par le COPIL qu'elle renseigne et conseille de façon régulière. Le Chef de projet fournisseur (CP four) participe à la demande du CP DSI ou du RU à la DIRPRO. ;
- Différents groupes de travail (GT) montés en fonction des thèmes à travailler et constitués de divers représentants de la DSI, des métiers impliqués et si besoin du (des) représentant(s) fournisseurs.

3 CONSÉQUENCES DU PROJET DE DÉCRET

3.1 Conséquences sur le budget d'investissement

Ce projet a été inscrit au budget d'investissement 2016 et plan 2017-2020 sous le n° I.000300.03 (SIEL - renouvel. SI Exécutif et Législatif) pour un montant de CHF 800'000.- en 2016, CHF 800'000.- en 2017, CHF 500'000.- en 2018, CHF 400'000.- en 2019 et CHF 0.- en 2020, pour un investissement total de CHF 2,5 mios. Par la suite, comme expliqué dans l'EMPD, le périmètre du projet a fortement évolué. La répartition temporelle proposée ci-dessous tient compte du projet actualisé, totalisant CHF 13'036'200.-.

Cette répartition temporelle sera adaptée lors des processus usuels de révision annuelle de TCA (tranches de crédit annuelles), en fonction de l'évolution de la planification de l'ensemble des projets informatiques de l'ACV.

<i>Montants en CHF</i>						
Conséquences sur le budget d'investissement	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019	Année 2020	Total
a1) Transformations immobilières : dépenses brutes						
a2) Transformations immobilières: recettes de tiers						
a) Transformations immobilières : dépenses nettes à charge (a1-a2)						
b1) Informatique : dépenses brutes	1'795'200	4'623'600	3'730'600	2'433'900	452'900	13'036'200
b2) Informatique : recettes de tiers	0	0	0	0	0	0
b) Informatique : dépenses nettes à charge de l'Etat (b1-b2)	1'795'200	4'623'600	3'730'600	2'433'900	452'900	13'036'200
c1) Investissement total : dépenses brutes (a1+b1)	1'795'200	4'623'600	3'730'600	2'433'900	452'900	13'036'200
c2) Investissement total : recettes de tiers (a2+b2)	0	0	0	0	0	0
c) Investissement total : dépenses nettes à la charge de (c1-c2)	1'795'200	4'623'600	3'730'600	2'433'900	452'900	13'036'200

Figure 10 - Coûts d'investissement, répartis annuellement sur la durée prévue

3.2 Amortissement annuel

Ce tableau calcule les coûts d'amortissements. L'amortissement est prévu sur 5 ans, à raison de CHF 2'607'300 par an.

Montants en CHF

Amortissements répartis annuellement sur 5 ans	Année 2017	Année 2018	Année 2019	Année 2020	Année 2021	Total
Amortissement (A3)	2'607'240	2'607'240	2'607'240	2'607'240	2'607'240	13'036'200

Figure 11 - Tableau des coûts d'amortissement, répartis annuellement sur la durée prévue

3.3 Charges d'intérêt

Ce tableau calcule les coûts des charges d'intérêts et de service de la dette, répartis annuellement sur une durée de cinq ans.

Charges d'intérêts et de service de la dette, répartis annuellement	Année 2017	Année 2018	Année 2019	Année 2020	Année 2021	Total
Charges d'intérêts (A4)	358'500	358'500	358'500	358'500	358'500	1'792'500
Prise en charge du service de la dette (A5)	0	0	0	0	0	0

Figure 12 - Tableau des charges d'intérêts et de service de la dette, répartis annuellement sur la durée prévue

3.4 Conséquences sur l'effectif du personnel

Lors de la mise en œuvre du projet Bleu SIEL, la DSI et le métier seront renforcés par des mandataires, des ressources LSE ou CDD pour accompagner les prestataires (pour plus de précisions, cf. pages 17 et 18).

Une fois en service et vu le haut niveau de criticité du contexte, il est nécessaire de garantir la stabilité pérenne du SI ainsi qu'un support de qualité aux utilisateurs. C'est pourquoi la DSI mettra en place les ressources nécessaires : internes, sous forme de CDD ou de mandat.

- Impacts temporaires liés aux projets, de type investissement :

Investissements	Renforts DSI		Renforts Métier	
	j+h	CHF	j+h	CHF
Totaux nets (I-II)	2'635	3'176'400	1'861	1'560'000

Extrait de la Figure 4 - Coûts complets d'investissement – Partie Renforts

La DSI sera renforcée pour les activités de directeur de programme, de chefs de projet, d'analyste métier, d'architecte solution et de testeurs afin de garantir la qualité et l'intégration des différents outils en un ensemble homogène sous contrat mandataire ou LSE.

Le métier sera lui, renforcé:

- soit par des mandataires ou LSE pour les activités de responsable utilisateur transverse et d'experts métier.

– soit par des CDD ou auxiliaires pour les activités de renfort aux responsables utilisateurs et testeurs (coûts moyens estimés selon un salaire annuel (x13) basé sur la moitié de la progression de la classe salariale 10, y compris charges sociales).

- Impacts pérennes liés au **fonctionnement** des solutions mises en œuvre dans le cadre de l'EMPD :

Montants en CHF

Fonctionnement	Année 2017	Année 2018	Année 2019	Année 2020	Année 2021	Total
Personnel supplémentaire (ETP)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Coûts de fonctionnement associés aux RH (ETP) – charges salariales (A1)	0	0	0	0	0	0

Figure 13 - Récapitulatif des coûts RH de fonctionnement annuels prévus

3.5 Autres conséquences sur le budget de fonctionnement

Eu égard aux différentes explications présentées dans les chapitres ci-dessus consacrés à la description des solutions, les conséquences de la demande de crédit sont les suivantes :

Montants en milliers de francs CHF

Autres Coûts de fonctionnement annuels prévus (hors RH, amortissements, intérêts et service de la dette)	Année 2017	Année 2018	Année 2019	Année 2020	Année 2021	Total
Coût maintenance licence projet RSV	2	2	2	2	2	9
indemnités	19	19	19	19	19	97
Coût maintenance applicative RSV, Core SIEL et indemnités	0	19	142	209	209	577
Maintenance adaptative	0	0	25	66	66	157
Coût maintenance CEI	0	0	268	376	376	1020
Coût Qualité et Test maintenance courante	0	0	51	51	51	154
Coût Gestionnaire d'Application à 70%	82	164	164	164	164	738
Coût suppléance Gestionnaire d'application	0	0	66	66	66	197
(A2) Frais d'exploitation autres que RH - charges supplémentaires	103	204	736	953	953	2'948
Diminution coûts exploitation de la solution actuelle	0	0	111	222	222	555
Diminution coûts maintenance application actuelle	50	60	60	356	356	882
(B1) Compensation des charges par le désengagement des solutions remplacées	50	60	171	578	578	1'437
Revenus supplémentaires	0	0	0	0	0	0
(B2) Revenus supplémentaires	0	0	0	0	0	0
Economie pour le SGGC	0	0	0	15	25 *	40
Economie pour les SG's	0	0	82	199	280 *	561
Economie pour le SJL	0	10	20	30	30 *	90
Economie pour la Chancellerie	0	0	10	25	40 *	75
(B3) Autres compensations proposées	0	10	112	269	375	766
Total net (A2-B1-B2-B3)	53	134	453	106	-0	745

* : Ce montant est la somme finale à économiser par secteur.

Figure 14 - Autres coûts de fonctionnement annuels prévus (hors RH, amortissements, intérêts et service de la dette)

En 2017, 2018 et partiellement en 2019 les surcoûts temporaires liés à l'exploitation en parallèle de l'ancienne solution et des premières livraisons de la nouvelle sont financés par l'EMPD.

Le Gestionnaire d'application commencera à la DSI dès le second semestre 2017 afin de garantir la maintenance du RSV dès sa mise en service et le support aux utilisateurs. Ses coûts seront compensés.

En résumé, en fin de projet, les coûts pérennes de la nouvelle solution (hors amortissements, intérêts et service de la dette) reviennent à hauteur des coûts pérennes de la solution actuelle.

3.6 Conséquences sur les communes

A ce jour, aucune conséquence sur les communes n'est identifiée.

3.7 Conséquences sur l'environnement, le développement durable et la consommation d'énergie

Aucune conséquence sur l'environnement, le développement durable et la consommation d'énergie n'est attendue suite à la mise en œuvre de ce projet. Cependant, ces solutions informatiques réduisant les impressions papier, ont à terme, une influence positive sur l'environnement.

3.8 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Le présent projet s'inscrit dans la volonté du Conseil d'Etat de simplifier les processus administratifs (cf. mesure 5.1. du Programme de législature 2012-2017).

3.9 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

3.10 Conformité de l'application de l'article 163 Cst-VD

L'application ANTILOPE date de 1995. Son obsolescence technique en limite la maintenance corrective et en empêche toute évolution fonctionnelle. Sans une vigilance accrue, il existe des risques importants de perte d'information et d'intégrité des données. Bien qu'actuellement résolu par des solutions de contournement, des problèmes de confidentialité de l'information ont été découverts. L'application de gestion de la législation vaudoise est également fragile obsolète, ce qui rend sa maintenance difficile. Il est essentiel pour l'activité de l'Etat que, dans ces domaines, les applications utilisées soient fiables à 100%. On ne peut en effet se permettre des pertes ou des corruptions de données. Or, actuellement, cette fiabilité n'est plus garantie.

Il est à noter aussi une perte de connaissance des utilisateurs sur le fonctionnement d'ANTILOPE.

Ces risques potentiels ne peuvent perdurer. De nouveaux outils fiables, performants et simples d'emploi doivent être mise en œuvre.

Enfin, le nouveau SIEL remplacera l'outil FST qui aujourd'hui se révèle inadapté pour les utilisateurs élaborant les textes de lois. Techniquement fragile et complexe, FST pourrait mettre à risque l'intégrité des textes légaux.

Par ailleurs, le système d'information des autorités législative et exécutive est indissociable des tâches publiques qui leur sont assignées par la constitution et la loi.

Au vu de ce qui précède, les charges inhérentes au remplacement des applications ANTILOPE, FST et RSV par un système de gestion documentaire moderne doivent être considérées comme liées. Les montants requis reposent sur une analyse approfondie des besoins avec pour principe de se limiter à l'essentiel et à ce qui existe à ce jour. Par ailleurs, certains des chiffres mentionnés dans le présent document résultent déjà de soumissions rentrées suite à appel d'offres. La dépense doit donc également être considérée comme liée quant à sa quotité. Enfin, au vu de l'obsolescence des outils actuels et des risques croissants de perte ou de corruption de données, il s'avère indispensable de réaliser ce projet sans attendre. La dépense est donc également liée quant au moment de son engagement.

3.11 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

3.12 Incidences informatiques

S'agissant d'un projet à part informatique, les incidences de ce type font l'objet des paragraphes précédents de ce document.

3.13 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

3.14 Simplifications administratives

Le projet BLEU SIEL a notamment pour vocation d'apporter des simplifications tangibles pour l'ensemble des utilisateurs-trices.

3.15 Protection des données

Le projet financé par le présent EMPD sera mené en conformité avec la loi sur la protection des données. Le cas échéant, l'intervention ponctuelle de la préposée à la protection des données sera requise.

3.16 Récapitulation des conséquences du projet sur le budget de fonctionnement

Eu égard aux différentes explications présentées dans les chapitres ci-dessus consacrés à la description des solutions et de leurs impacts, les conséquences de la demande de crédit sont les suivantes :

Montants en milliers de francs CHF

Coûts de fonctionnement annuels complets prévus	Année 2017	Année 2018	Année 2019	Année 2020	Année 2021	Total
Personnel supplémentaire (ETP)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
A1: Coûts de fonctionnement associés aux RH (ETP) y.c. charges salariales	0	0	0	0	0	0
A2: Frais d'exploitation autres que RH	103	204	736	953	953	2'948
A3 : Amortissement	2'607	2'607	2'607	2'607	2'607	13'036
A4 : Charge d'intérêt	359	359	359	359	359	1'793
A5 :Prise en charge du service de la dette	0	0	0	0	0	0
A : Total augmentation des charges A = A1+...+A5	3'069	3'169	3'702	3'918	3'918	17'777
B1 : Compensation des charges par le désengagement des solutions remplacées	50	60	171	578	578	1'437
B2 : Revenus supplémentaires	0	0	0	0	0	0
B3 : Autres compensations proposées	0	10	112	269	375	766
Total net (A-B1-B2-B3)	3'019	3'099	3'419	3'071	2'965	15'574

Figure 15 - Coûts de fonctionnement annuels complets prévus

4 CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de décret ci-après :

PROJET DE DÉCRET

accordant au Conseil d'Etat un crédit de CHF 13'036'200 destiné à financer le renouvellement du Système d'Information Exécutif et Législatif (SIEL)

du 6 juillet 2016

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

Vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décète

Art. 1

¹ Un crédit de CHF 13'036'200.00 est accordé au Conseil d'Etat pour financer le renouvellement du Système d'Information Exécutif et Législatif (SIEL).

Art. 2

¹ Ce montant sera prélevé sur le compte *Dépenses d'investissement* et amorti sur 5 ans.

Art. 3

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 2, lettre b) de la Constitution cantonale.

² Le présent décret entrera en vigueur dès sa publication.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 6 juillet 2016.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean

**RAPPORT DE LA COMMISSION THÉMATIQUE
DES SYSTÈMES D'INFORMATION
chargée d'examiner les objets suivants :**

**Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'État un crédit de
CHF 13'036'200.- pour le renouvellement du Système d'Information
Exécutif et Législatif (SIEL)**

1. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission thématique des systèmes d'information (CTSI) s'est réunie le mardi 30 août 2016 à la Salle du Bicentenaire, Place du Château 6 à Lausanne pour traiter de cet objet.

Elle était composée de Mmes les députées Fabienne Despot (présidente et rapportrice) et Muriel Thalmann, ainsi que MM. les députés Marc-André Bory, Jean-François Cachin, Martial de Montmolin, Philippe Grobéty, Olivier Kernén, Olivier Mayor, Bastien Schobinger, Maurice Neyroud, Alexandre Rydlo, Eric Züger.

MM. les députés Laurent Ballif, Daniel Meienberger et Claude Matter étaient excusés.

MM. Vincent Grandjean, chancelier, Igor Santucci, secrétaire générale du Grand Conseil et Patrick Amaru, chef de la Direction des systèmes d'information (DSI) ont participé à la séance.

M. Yvan Cornu, secrétaire de la commission, a tenu les notes de séance, ce dont nous le remercions.

2. PRÉSENTATION DE L'EMPD

Le chancelier souligne que l'application Antilope, un des principaux éléments du système initié au milieu des années nonante, est devenue obsolète du point de vue technique. Sans évolution possible, il devenait nécessaire d'opter pour un nouveau système. Ce qui est proposé est un projet complexe qui est présenté ici, indépendamment de la part dédiée à l'archivage électronique historique. Alors qu'en septembre 2015, le Conseil d'Etat annonçait encore la présentation en parallèle de deux EMPD SIEL et Archivage, le périmètre global a été, pour des raisons dites « pratiques », découpé en trois EMPD coordonnés qui doit assurer une gestion de l'information cohérente, mais décalée :

- Le présent document (EMPD Bleu SIEL) couvre la refonte du SI Exécutif Législatif (Bleu SIEL), la reprise des données et la gestion des communiqués de presse.
- La conservation probatoire sera présentée et développée dans un EMPD à produire au plus tôt dès la seconde moitié de 2017.
- L'EMPD ENSIACV couvre la refonte du SI (système d'information) de gestion des ACV et la mise en œuvre du SI de l'archivage électronique historique.

Complexité

La complexité de Bleu SIEL découle principalement de la multiplicité et de la diversité des utilisateurs concernés qui proviennent des sept départements de l'État de Vaud, de l'ordre judiciaire et évidemment du Grand Conseil, soit plus d'un millier d'utilisateurs directement concernés. Elle découle également des multiples dimensions de la chaîne du traitement de l'information et des documents, aussi

bien au sein de l'administration, au niveau du Gouvernement que vers le Grand Conseil. De plus, SIEL doit parfaitement s'intégrer dans un ensemble d'applications et d'éléments du système d'information (SI) déjà existants au sein de l'ACV (administration cantonale vaudoise). Ce principe s'applique par exemple à Internet, aux divers registres, aux applications GED, aux moteurs de recherches, etc.

La nouvelle application intègre le traitement de plus en plus présent de supports images et vidéos. Elle intègre également l'idée de communiquer à l'externe avec des données accessibles à un large public.

À l'avenir, SIEL sera également intégré au SI des Archives Cantonales Vaudoises (ACV), y compris au SI de la conservation probatoire, puisque ces trois systèmes, bien que décalés dans le temps, se conçoivent parallèlement et de manière coordonnée, avec un pilotage commun.

Coût

Le coût en apparence élevé provient de la complexité transverse du projet qui occasionnera une délicate mise en œuvre durant quelques années. Pour cette raison, les coûts de la solution informatique représentent la moitié du montant alors que l'autre partie de l'investissement concerne principalement la transition et l'implémentation de cette application, y compris l'accompagnement des multiples métiers qui seront touchés.

Par contre le système n'entraînera pas de coûts pérennes supplémentaires, car bien qu'il s'avère un peu plus coûteux que le système actuel, Bleu SIEL engendrera des simplifications qui permettront des compensations au sein des services utilisateurs.

Développement ou acquisition ?

L'opportunité éventuelle de reprendre une solution déjà existante sur le marché a été prise en compte, mais il est ressorti de l'étude des applications utilisées dans d'autres cantons qu'aucune solution n'existait pour couvrir l'ensemble du système mis en place à l'État de Vaud. Les systèmes étudiés ont été jugés insuffisants, incomplets et pas suffisamment aboutis pour répondre aux exigences de flux de données, de publication, de fonctionnalités.

Archivage électronique historique et conservation probatoire

La solution d'archivage électronique est en attente d'une offre de mutualisation du système de la Confédération, offre qui est considérée comme une solution novatrice et avantageuse pour le Canton de Vaud. Des critères de durées légales doivent être optimisés et unifiés ; ils font encore l'objet d'une étude complémentaire qui débouchera sur un EMPD spécifique. Dans l'attente des outils informatiques, les départements continueront d'appliquer les règles actuelles de conservation et d'archivage.

Le chancelier assure que l'on peut démarrer dès maintenant avec Bleu SIEL, conçu pour être compatible avec le futur SI ACV. Et ceci de manière urgente, notamment en raison de l'obsolescence d'Antilope, mais aussi afin d'assurer la fiabilité totale du RSV (recueil systématique de la législation vaudoise).

Fonctionnalités spécifiques au Grand Conseil

Le secrétaire général du Grand Conseil relève que depuis plusieurs années, le secrétariat général se voit contraint de développer des solutions correctives ponctuelles afin d'offrir aux députés un service en ligne qui corresponde mieux aux attentes actuelles. À titre d'exemple, le site internet du Grand Conseil est de plus en plus utilisé comme un extranet ou une plateforme permettant aux députés de se nourrir de la documentation mise régulièrement à jour, de même le logiciel Confluence constitue une solution parallèle adaptée au partage de documents au sein des commissions.

Parmi les changements importants, Bleu SIEL offre la perspective aux 150 députés d'être des utilisateurs directs du futur système d'information avec leurs propres droits d'accès. Le secrétaire général du Grand Conseil note que SIEL représente une solution unique et coordonnée du flux et de la gestion de l'information entre l'exécutif et le législatif, garantissant la source, la transmission et le partage des documents et des données. Il se réjouit de sa mise en œuvre.

Précisons qu'un large spectre d'applications utilisées par les députés seront remplacées par le nouveau SI, comme par exemple Antilope et Safari, le RSV, la gestion des indemnités.

3. DISCUSSION GÉNÉRALE SUR LE PROJET

Un député s'inquiète du suivi temporel des interventions parlementaires. Le chancelier confirme que la fonction dite de « tracking » fait partie de l'application Bleu SIEL et offrira aux utilisateurs concernés une visibilité quant au traitement de l'objet.

Le système permettra le dépôt en ligne des interventions parlementaires, y compris l'enregistrement direct des députés qui soutiennent le texte. Des règles, relatives notamment aux délais de dépôt, devront être fixées par le Bureau du Grand Conseil.

Concernant le suivi des objets dont le délai de réponse est échu de la part du Conseil d'État, la mesure transitoire trouvée à travers l'extraction trimestrielle de listes dans Antilope sera remplacée par une information automatique et sécurisée dans le nouvel environnement Bleu SIEL.

Le bureau d'information et de communication BIC

Sur l'étendue des prestations du BIC, le chancelier précise qu'une grande partie des services du BIC est en lien avec les activités du Conseil d'État et marginalement avec celles du Grand Conseil et du Tribunal Cantonal. Dans ces conditions, le BIC doit accéder à la source des données partagées par les départements et les services et être intégré au flux des travaux de la chancellerie et des départements. Le BIC gardera à l'évidence son autonomie dans l'utilisation d'un certain nombre d'outils métier spécifiques à la conception et la réalisation de ses publications.

Gestion des indemnités des membres du Grand Conseil

Actuellement, le secrétariat général du Grand Conseil utilise déjà une application dédiée qui permet le calcul des indemnités de présence des députés. Au sein de SIEL, il est prévu un module spécifique pour les indemnités des députés qui inclut le calcul de leur montant et la gestion des ordres de paiement correspondants. Bien que spécifique, cette partie sera intégrée au futur système des ressources humaines (SIRH). Les députés pourront désormais consulter en ligne le détail de leur décompte.

Le secrétaire général du Grand Conseil rappelle que, selon l'article 17 LGC, les députés ne sont pas des salariés de l'État de Vaud mais reçoivent des indemnités, avec un statut reconnu par la Caisse cantonale vaudoise de compensation. Indépendamment du débat concernant le décret fixant le montant des indemnités des membres du Grand Conseil pour la prochaine législature 2012-2017, le statut lui-même n'évoluera certainement pas, car le passage à une position de salarié instituerait un lien hiérarchique de subordination avec un employeur, incompatible avec la fonction de député.

Organisation du projet – groupes de travail et implication des députés

La CTSI souligne l'importance de former des groupes de travail constitués de représentants des métiers impliqués, de la DSI, et si besoin de consultants externes et/ou de représentants du fournisseur. Les différents types d'utilisateurs concernés par le projet Bleu SIEL ont été identifiés ; ils seront accompagnés dans la prise en compte de leurs besoins. Il apparaît notamment indispensable que les députés, futurs utilisateurs, soient intégrés dans cette démarche participative afin que les fonctionnalités du nouveau système correspondent effectivement à leurs exigences métier ainsi qu'à leurs attentes.

Le secrétaire général du Grand Conseil mentionne d'ailleurs qu'un panel de quelques députés a pu exprimer ses attentes et ses besoins. Un grand nombre de collaborateurs du secrétariat général du Grand Conseil a déjà participé à des ateliers au sein desquels les réflexions étaient principalement guidées par le respect des normes légales et réglementaires. Durant la prochaine phase d'implémentation, qui laisse encore une marge de manœuvre importante pour répondre aux demandes des utilisateurs, un panel représentatif des députés devra à l'évidence être nouvellement constitué. La CTSI y compte.

Complexité du projet SIEL

Au vu de la complexité du projet, les commissaires se soucient de la maîtrise du périmètre, des fonctionnalités et des coûts. Le chancelier limite cependant le projet au cycle de vie de l'information. Des interfaces informatiques permettront de communiquer avec d'autres applications métier ainsi qu'avec les plateformes logicielles transversales telles que le registre cantonal des personnes, des systèmes de gestions de documents électroniques, la messagerie électronique, etc. Conformément à la stratégie informatique de l'État de Vaud, les solutions considérées sont intégrées aux briques informatiques existantes (portail IAM, plateformes logicielles transversales, cyberadministration, autres applications métier).

Un projet attendu

Le chancelier décrit des collaborateurs impatients de passer à un système moderne, simple, complet et plus efficace. Pendant les trois prochaines années de mise en œuvre, l'attention doit être portée sur les renforts métier et informatique afin de compenser et/ou renforcer la charge des ressources internes fortement impliquées dans le projet. Durant la phase projet, la transition sur bleu SIEL sera sécurisée par l'exploitation en parallèle de l'ancienne solution Antilope, dont les données seront temporairement conservées.

Le chef de la DSI se déclare très confiant dans la réussite de ce projet. Il en estime l'analyse sérieuse et détaillée, il porte toute sa confiance dans le prestataire qui a remporté l'appel d'offres public, il apprécie les choix effectués entre les solutions développées et les modules open source inclus, et il considère que l'ensemble des coûts a été pris en compte, y compris CHF 1,4 million pour la migration des données.

Le secrétaire général du Grand Conseil indique que la définition des fonctionnalités du futur système (cf 1.7.1.1 Core SIEL) est le résultat du regroupement de processus similaires dans les divers services de l'État. Cette standardisation est de nature à minimiser le risque de mise en œuvre de Bleu SIEL.

Solutions existantes dans d'autres cantons

Dans le cadre de l'étude du projet, plusieurs cantons (Genève, Zoug, Berne et Valais) ont été approchés. Il est ressorti de ces visites qu'aucune solution n'existait pour couvrir l'ensemble du système en place à l'État de Vaud. Un député suggère que Bleu SIEL, une fois développé et mis en place, soit mis à disposition d'autres cantons, voire même contre financement. Le chancelier décrit un marché potentiel très limité. Le canton de Genève devra notamment remplacer sa solution dénommée Aigle, frère jumeau d'Antilope ; des discussions ont lieu avec la Ville de Lausanne qui montre un certain intérêt pour une application réduite de SIEL.

4. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EMPD

Point 1.2 : Préambule, consultation nomade dynamique

Le chef de la DSI explique que la consultation nomade dynamique signifie simplement que les aspects de mobilité seront pris en compte ; il s'agit principalement de mise en page dynamique.

Point 1.4 : Analyse de la situation actuelle

Le chancelier relève que les défis de la Suisse concernent en particulier le développement de prestations en ligne dématérialisées. Le retard pris dans le domaine de la cyberadministration, par rapport à d'autres pays de l'Union européenne, est partiellement dû à la qualité de notre administration de proximité et au passage à une stratégie digitale à mettre en place dans de nombreux et divers secteurs. À ce propos, le Conseil d'État fera un point de situation sur l'état d'avancement de la transition digitale et présentera sa stratégie numérique en réponse au postulat Labouchère 16_POS_184.

Le projet SIEL ne va pas contribuer directement à combler le retard dans les domaines de la cyberadministration ou de la société digitale. Cependant, la population est très concernée par le partage des données via le site internet de l'État de Vaud. Le projet Bleu SIEL va certainement augmenter les facilités de partage des données avec la population et les médias, cela concerne aussi l'accès facilité aux informations sur la vie parlementaire.

Point 1.5.1 : EMPD Archivage en continuité du projet

L'aspect archivage, traité dans une autre étape hors présent EMPD, a cependant soulevé de nombreuses questions de la part des commissaires sur les durées de conservation des documents et des données, et sur les processus. Certains documents, tel le Bulletin du Grand Conseil, resteront accessibles au-delà des délais probatoires légaux au sein de l'archivage électronique historique. L'archiviste se caractérise souvent comme celui qui sait détruire et non celui qui sait conserver.

Les futurs EMPD conservation probatoire et archivage électronique, qui répondront également au postulat Freymond Cantone 15_pos_132 sur les archives audiovisuelles, permettront donc d'automatiser les procédures d'archivage, de mettre en place un système complet et d'éviter les pertes de données grâce à la numérisation des archives. L'établissement d'une durée de conservation au moment même de la création du document permettra d'éviter des manutentions poussiéreuses. La plupart des documents seront éliminés au terme de leur utilité administrative (DUA) ou de leur utilité légale (DUL) ; seuls les documents ayant une valeur archivistique seront versés sur la plate-forme d'archivage électronique historique, en application du calendrier de conservation.

Le Canton de Vaud aura peut-être la possibilité de rejoindre le projet de la Confédération d'un centre d'archivage historique national. La mutualisation de ce service faciliterait la mise à jour et l'évolution des standards technologiques de conservation, afin de garantir en permanence, au fil des années, l'accès et la lecture des documents archivés électroniquement.

Point 1.7.1 : Lien avec le registre cantonal des personnes

SIEL doit permettre de gérer des groupes de personnes, pour l'envoi de documents ou d'invitations, dont les coordonnées sont sauvegardées et mises à jour dans le registre central des personnes. Les droits de consultation du registre respectent strictement les prescriptions relatives à la protection des données.

Le secrétaire général du Grand Conseil donne un exemple d'application de l'accès aux données du RCPers : en recoupant les informations du logiciel Votelec, il sera possible de contacter directement les députés nouvellement élus au lendemain même des prochaines élections et de leur soumettre pour validation un formulaire en ligne comportant déjà leurs données personnelles, dans le strict respect de la protection des données, en remplacement du formulaire papier.

Point 1.7.1 : Appel d'offres

Une société a été choisie sur trois retenues parmi huit sociétés ayant répondu à l'appel d'offres marché public.

Point 1.7.1.1 : Core SIEL

La description des neuf blocs fonctionnels décrits comme composants du « Core SIEL » offre une bonne vision d'ensemble des fonctionnalités générales du projet et est reprise ici : *1. La gestion des objets de discussion parlementaires et gouvernementaux ; 2. La gestion des contributions ; 3. L'élaboration collaborative de texte ; 4. La gestion de la planification ; 5. La gestion des engagements ; 6. La gestion des courriers ; 7. La gestion des groupes et des personnes ; 8. La gestion de la publication ; 9. La gestion des tableaux de bord.*

Objets de discussion parlementaires et gouvernementaux : la liste n'est pas exhaustive ; par exemple les EMPD et EMPL sont évidemment compris dans la démarche des « objets de discussion ».

Élaboration collaborative d'un texte : le bloc fonctionnel qui permettra la création et la validation d'un texte (ou d'un document) à plusieurs tournera sur le logiciel bureautique Microsoft Word qui sera intégré à la solution et complété de quelques fonctions d'assistance. Pour cette partie, l'entreprise mandatée a considéré que la solution Word était la mieux appropriée. Par contre, dans le RSV (recueil systématique de la législation vaudoise) la saisie tournera sur un logiciel libre, éditeur texte OSS (open source system) qui est utilisé au niveau des commissions européennes.

La gestion de la planification : À titre d'exemple, le secrétaire général du Grand Conseil explique que les listes des commissions à nommer seront accessibles aux députés dans Bleu Siel et ils pourront ainsi marquer leur intérêt à participer à une commission. Une fois leur nomination confirmée, elle devrait

figurer dans leur tableau de planification qui permettra notamment de former un groupe pour la convocation à la séance.

Point 1.7.1.2 : Recueil systématique de la législation vaudoise (RSV)

Le Canton de Vaud est le premier canton à avoir abandonné la publication de ses textes de lois sur format papier au profit d'une version électronique complète et simple d'accès. L'objectif principal du projet est donc de créer une nouvelle base qui présente une fiabilité absolue. Il n'est en effet pas concevable que des textes légaux publiés sur le site internet officiel de l'État se révèlent erronés.

L'intégration des notions de conservation probatoire et le *Records Management* représentent des éléments importants d'innovation, mais le changement principal consiste à réaliser un système de gestion de l'information en termes de processus de travail, de consultation et de partage de l'information.

Point 1.7.2 : Accompagnement au changement

Les travaux d'accompagnement au changement s'adressent à plus d'un millier d'utilisateurs parmi huit grands groupes identifiés dans le projet Bleu SIEL : membres du Grand Conseil, membres du Conseil d'État et chancellerie, secrétaires généraux, secrétariat du Grand Conseil, collaborateurs des secrétariats généraux, collaborateurs du SJL, collaborateurs du BIC et collaborateurs des services.

Pour le grand public, ou autrement dit les simples administrés, la consultation et le partage des données s'effectueront toujours par internet dont le contenu sera principalement alimenté de manière automatique par les données de Bleu SIEL.

Point 1.8 : Mise en œuvre

Selon la figure 3 – calendrier prévu – l'opération « transition » est prévue en 2019 sur une dizaine de mois. À un moment donné, il y aura forcément une bascule de l'ancien système sur le nouveau Bleu SIEL. Pour des projets d'une telle envergure, il existe obligatoirement une période de transition où les deux systèmes fonctionnent en parallèle, ce qui avait également été géré dans SAP sur une durée d'environ neuf mois au sein du SI Finances. L'utilisation en parallèle des deux systèmes se répercute aussi sur les coûts du projet pendant les années 2018, 2019 et 2020 (voir figure 8 – Engagements des crédits ; point 8) pour un total estimé à CHF 551'200.-.

Point 1.9 : Accompagnement au changement et formation

La commission s'inquiète de la solidité de l'accompagnement au changement. Le chancelier estime que le montant prévu (CHF 360'000.- selon le point 7 de la figure 4) est bien dimensionné, car les nouveaux outils seront proches des applications bureautiques actuellement disponibles sur le marché et déjà utilisées. Dans ces circonstances, le besoin d'accompagnement des utilisateurs restera limité.

La disponibilité des utilisateurs clef et des experts métier sera surtout nécessaire dans les phases de définition, de paramétrage et de tests où il faudra compter sur des renforts dont les coûts figurent au point 4 « renforts ressources DSI » pour CHF 2'150'000.- et au point 5 « renforts ressources métier » à hauteur de CHF 1'560'000.-. Ces budgets permettront de libérer des collaborateurs afin qu'ils puissent s'investir sur le projet Bleu SIEL.

Le coût de la mise en œuvre représente 56% des coûts d'investissement. Viennent ensuite les coûts des renforts DSI qui représentent 16% et ceux des renforts métier qui se montent à 12%. Le chef de la DSI assure qu'il n'y aura pas de dépassement financier sur ces deux derniers postes.

Point 1.9 : Compensations des coûts de fonctionnement

Il est prévu que les coûts annuels de fonctionnement d'environ CHF 953'000.- seront compensés progressivement d'ici à 2021, par des économies dans les services pour CHF 375'000.- et des diminutions de coûts de l'exploitation actuelle pour CHF 578'000.-. Les surcoûts temporaires (entre 2017 et 2020) sont liés à l'exploitation en parallèle de l'ancienne solution et la mise en œuvre de la nouvelle et sont inclus dans la présent EMPD.

Aucune ressource humaine supplémentaire (ETP) n'est prévue en interne, comme l'indique l'alignement de zéros à la figure 7.

Point 1.11 : Calendrier de réalisation et de l'engagement des crédits

Le changement de législature engendre une surcharge de travail importante pour les services parlementaires, surcharge incompatible avec la mise en œuvre d'un nouveau système d'information. Pour cette raison, l'implémentation du SIEL débutera d'abord fin 2016 au sein de la chancellerie et des services de l'État, et la partie liée à la gestion du législatif sera mise en œuvre après le renouvellement du Grand Conseil en 2017.

Chapitre 2 de l'EMPD : Mode de conduite du projet

La commission rappelle les multiples changements de chefs de projet et souligne l'importance d'une direction de projet stable pendant la durée de réalisation du système, estimée à quatre ans.

En effet, le dernier chef de projet, qui succédait déjà à deux autres personnes, a dû quitter sa fonction pour de graves problèmes de santé. Pour faire face à cette situation et assurer une continuité, la DSI a décidé de nommer à ce poste M. Franck Dessoli, responsable du pôle institution, à un taux de 20% à la direction du projet. L'équipe sera complétée de deux ou trois chefs de projets, dont Mme Christine Guibert et une autre personne engagée à l'externe.

Fournisseur

Selon le chef de la DSI, le fournisseur sélectionné est l'une des meilleures sociétés de développement informatique située en Suisse, qui a l'habitude de travailler avec l'Etat de Vaud et avec lequel le chef de la DSI affirme n'avoir jamais rencontré de problème. Des points doivent encore être réglés, comme le partage des droits en cas de vente de cette solution à un autre utilisateur, tel un canton.

La relation avec le fournisseur sera intense au moment de la mise en place du projet, ensuite, à la fin du projet en 2019, il s'agira de régler les conditions de la maintenance pour laquelle il existe plusieurs options qui ne sont pas encore définies actuellement. La DSI pourrait reprendre entièrement la maintenance à l'interne ou alors signer un nouveau contrat avec le fournisseur.

5. VOTES SUR LE PROJET DE DÉCRET

L'art. 1 du projet de décret est adopté à l'unanimité.

L'art. 2 du projet de décret est adopté à l'unanimité.

L'art. 3 du projet de décret – formule d'exécution - est adopté à l'unanimité.

6. ENTRÉE EN MATIÈRE SUR LE PROJET DE DÉCRET

La commission thématique des systèmes d'information recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret à l'unanimité des membres présents.

Vevey, le 26 octobre 2016

La rapportrice :
(Signé) Fabienne Despot

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

accordant au Conseil d'Etat un crédit d'étude de CHF 3'600'000 pour financer les études du prolongement du chemin de fer Aigle –Leysin de la gare de Leysin-Feydey à la nouvelle gare de Leysin

1 PRESENTATION DU PROJET

1.1 Stratégie Alpes vaudoises 2020

L'étude du prolongement du chemin de fer Aigle-Leysin de la gare de Leysin-Feydey à la nouvelle gare de Leysin s'inscrit dans le cadre du projet développé dans le rapport "Alpes vaudoises 2020", qui vise à moderniser et à renforcer l'offre touristique dans les Alpes vaudoises.

Ce rapport a été élaboré par les acteurs locaux et présenté au Conseil d'Etat en juillet 2013. La stratégie retenue préconise la diversification touristique, en accompagnant la transition de l'économie des destinations touristiques des Alpes vaudoises vers un avenir moins dépendant du ski.

Sur la base de cette étude suivie d'une concertation avec les acteurs socio-économiques régionaux ainsi qu'avec les milieux de la protection de la nature, le Conseil d'Etat a soumis au Grand Conseil le 16 mars 2016 son rapport sur la stratégie de soutien économique du Canton de Vaud aux Alpes vaudoises pour les années 2016–2023. Les mesures de développement visent à offrir aux hôtes un espace de villégiature particulièrement attractif, leur permettant de découvrir chaque station, avec son caractère propre et ses produits spécifiques en toute saison.

Ce rapport est complété de deux projets de décrets permettant d'accorder des contributions à fonds perdus pour une première étape de financement d'équipements liés au ski alpin dans les destinations de Villars-Gryon-Les Diablerets (CHF 10'198'820.-) et de Leysin-Col des Mosses (CHF 2'544'000.-).

Le rapport du Conseil d'Etat développe la stratégie cantonale, articulée selon les cinq thématiques suivantes :

- amélioration des infrastructures de mobilité,
- promotion du tourisme 4-saisons,
- modernisation de l'hébergement,
- rénovation des remontées mécaniques et
- mise en œuvre de mesures environnementales visant à contribuer au développement durable de la région.

La stratégie "Alpes vaudoises 2020" en matière de mobilité se résume comme suit :

Accès aux stations

La desserte par transports publics des stations vaudoises est de bonne qualité. Elles disposent d'accès ferroviaires, réalisés au début du 20e siècle à l'époque du tourisme de la "Belle-Epoque".

Les lignes de chemins de fer offrent une cadence horaire avec des correspondances optimales sur les trains Grandes lignes des CFF reliant Genève-Aéroport à Brigue, dans les gares de Montreux, d'Aigle et de Bex. Des moyens importants sont engagés par la Confédération et le Canton pour rénover l'infrastructure des lignes du Montreux Oberland bernois (MOB), de l'Aigle – Leysin (AL), de l'Aigle – Sépey – Diablerets (ASD), du Bex – Villars – Bretaye (BVB) et de l'Aigle – Ollon – Monthey – Champéry (AOMC), avec des financements assurés par des crédits-cadre quadriennaux. Les retards d'investissement seront bientôt résorbés. Le crédit-cadre en cours 2013 - 2016 a permis de reconstruire la gare de Château d'Oex et de terminer la rénovation de l'ASD (ligne de contact, installation de sécurité pour éviter des collisions de trains). Dès 2016, l'infrastructure ferroviaire est financée par le Fonds fédéral d'infrastructure ferroviaire (FIF). Dans ce nouveau système, les projets dits "d'extension" (permettant une augmentation de l'offre) sont financés dans le cadre du programme de développement stratégique (PRODES), par étapes quinquennales (voir développement dans le chapitre 1.2 ci-après).

La réalisation des programmes déjà approuvés apportera d'importantes améliorations pour la desserte de plaine, permettant notamment le remplacement du matériel roulant ancien entre Genève-Aéroport et Brigue par des rames IR Genève – Brigue à deux étages, accessibles de plain-pied depuis les quais. Les trains RE Genève – Vevey à deux étages, qui circulent à la cadence horaire, seront prolongés de Vevey à Saint-Maurice dès 2018. En 2025, la cadence de ces trains RE sera portée à la demi-heure. Enfin, dès 2021 avec la mise en service de la 4^e voie Renens – Lausanne et du saut-de-mouton de Malley, les trains RER Lausanne – Villeneuve pourront être prolongés jusqu'à Aigle. Les travaux de transformation de la gare de Lausanne seront achevés en 2025. Aigle disposera d'une desserte de six trains par heure et par direction.

L'offre ferroviaire est complétée par le réseau régional d'autobus. La ligne de bus la plus importante est celle qui relie Aigle à Villars avec une cadence de circulation à l'heure. Les autres lignes régionales de bus visent plus particulièrement les besoins de transport scolaire. Enfin, des lignes touristiques, exploitées saisonnièrement desservent le Col de la Croix et Solalex.

La majorité des déplacements à destination des stations des Alpes vaudoises reste assurée en transports individuels depuis les autoroutes de plaine (jonctions de Bulle, d'Aigle, St-Triphon et Bex), puis par le réseau routier cantonal. L'accessibilité routière est de bonne qualité. Les routes cantonales font l'objet d'améliorations constantes, financées par le budget d'investissement accordé à la Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR). Les projets réalisés récemment ou en cours concernent la correction de la Chaudanne sur la route du Pays d'Enhaut, le tronçon Huémoz – Les Tannes sur la route de Villars ou la rénovation du pont d'Aigremont sur la route des Diablerets. Le contournement routier de Bulle améliore substantiellement l'accès au Pays-d'Enhaut.

Mobilité locale et espaces publics

Le développement de la mobilité locale est du ressort des communes, tant pour les aménagements routiers que pour la desserte par transport public.

Pour limiter le trafic local et gérer le stationnement, des transports locaux sont nécessaires pour assurer, en particulier, la desserte des stations de départ des remontées mécaniques. L'objectif est de limiter les déplacements locaux en voiture dans les stations durant la saison d'hiver. Les services locaux de bus se sont fortement développés ces dernières années à l'exemple de Villars, de Leysin et dernièrement aux Diablerets.

Un effort important doit enfin être consenti par les communes pour animer les espaces publics et modérer le trafic automobile sur leur "rue principale", à l'exemple de Château d'Oex, en créant des lieux de vie favorisant l'animation en station avec des boutiques, des marchés ou les activités sociales, notamment celles "d'après-ski".

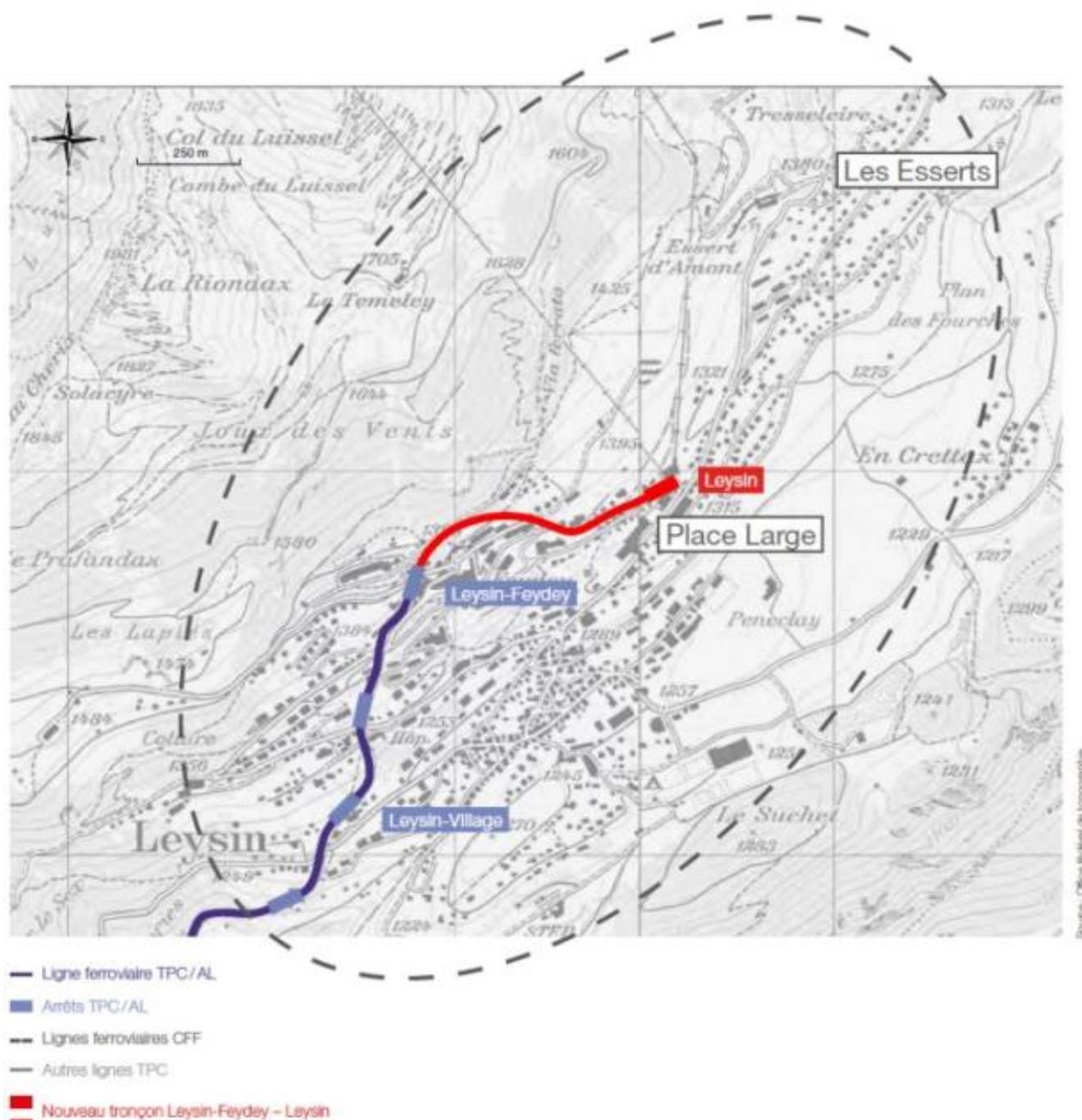
Synthèse des projets "mobilité" du rapport Alpes vaudoises 2020

De manière générale, les projets développés dans le rapport Alpes vaudoises 2020 s'inscrivent dans la stratégie cantonale de développement des transports publics qui est définie dans le plan directeur cantonal.

Deux projets de développement du réseau ferroviaire ont été esquissés dans le rapport Alpes vaudoises 2020 :

- Prolongement du chemin de fer Aigle – Leysin (AL) au départ des remontées mécanique de la Berneuse à la Place Large : ce projet a été retenu par le Conseil d'Etat lors de la priorisation des projets présentés pour "Alpes vaudoises 2020". Le chemin de fer AL est compétitif par rapport à la route avec un temps de parcours de 30 minutes entre Aigle et Leysin. Le prolongement à la nouvelle gare de Leysin assurera également la fonction de transport interne en reliant les gares de Leysin-Village, Versmont, Leysin-Feydey et la nouvelle gare centrale de Leysin.

Le tracé du prolongement en tunnel est présenté dans la figure ci-dessous. Sa longueur est de 780 m.



1.2 PRODES 2030 : le programme de développement stratégique 2030

Suite à l'adoption par le peuple suisse du projet de "Financement et d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire" (FAIF) en date du 2 février 2014, de nouvelles règles de financement, mais aussi de nouvelles ressources sont allouées pour le développement des chemins de fer. Un fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) a été créé. Il permet de financer l'entretien et la rénovation de l'infrastructure ferroviaire existante par des mandats de prestations quadriennaux d'une part et le développement du réseau ferroviaire dans le cadre de programmes de développement stratégique (PRODES) d'autre part.

Le programme PRODES à l'horizon 2025 a été approuvé lors de l'adoption du FAIF.

Le programme PRODES à l'horizon 2030 est en cours de planification sous l'égide de l'Office fédéral des transports (OFT) en collaboration avec les entreprises gestionnaires de l'infrastructure (GI) ferroviaire et avec la participation des cantons au processus de planification. L'objectif est que le Conseil fédéral soumette en 2018 un message aux Chambres fédérales concernant ce programme PRODES 2030. Les études sont coordonnées au sein de six régions de planification en Suisse. Le canton de Vaud fait partie de la région de planification de Suisse occidentale.

Les cantons participent également au financement du FIF par une contribution globale de 500 millions de francs par an, partagée entre cantons selon une clé de répartition tenant compte du nombre de voyageurs-km et de trains-km du trafic régional voyageurs. La part du canton de Vaud est d'environ 30 millions de francs (6%).

Le projet de prolongement du chemin de fer Aigle – Leysin (AL) de la gare de Leysin-Feydey à la nouvelle gare de Leysin figure parmi les propositions de développement de l'offre ferroviaire régionale présentées en novembre 2014 par la Conférence des transports de Suisse occidentale (CTSO) pour PRODES 2030 (mesure VD-04).

Dès novembre 2014, une étude d'avant-projet sommaire du prolongement a été engagée. Le but était de soumettre à l'OFT un rapport présentant un projet dont la faisabilité est établie, avec une estimation du trafic futur à l'horizon 2030, des coûts d'investissements et des comptes d'exploitation prévisionnels. Le délai pour remettre cette étude était fixé à fin octobre 2015, selon le calendrier de la planification PRODES.

Le rapport d'étude a conclu que le projet permet d'améliorer substantiellement la desserte de Leysin avec une nouvelle gare centrale de Leysin, située à la Place Large, au centre de gravité de la localité et au départ des remontées mécaniques de la Berneuse.

Ce projet répond également aux objectifs du programme de développement Alpes vaudoises 2020.

Un montant de CHF 565'000 a été engagé pour cette étude d'avant-projet sommaire. Près de CHF 220'000 ont été consacrés aux études géologiques d'avant-projet et à la réalisation de sept forages de reconnaissance de 10 m de profondeur à 190 m de profondeur selon la position probable du tunnel. Il est, en effet, très important de disposer de connaissances précises de la géologie pour déterminer la faisabilité d'un ouvrage en souterrain et les coûts d'investissement.

Dès lors, afin d'être prêt pour engager la réalisation du projet dès 2019 (appels d'offre des travaux), sitôt après l'approbation fédérale du programme PRODES 2030 en 2018, le Conseil d'Etat souhaite poursuivre les études du projet de prolongement de la ligne et surtout, d'ici ce délai, conduire la procédure d'approbation des plans (PAP) de compétence fédérale. La durée moyenne de cette procédure est de l'ordre de 18 mois en l'absence de recours.

1.3 Croissance du trafic prévue à l'horizon 2030

Selon le processus de planification défini par l'Office fédéral des transports (OFT) pour le projet PRODES 2030, une prévision de l'évolution du trafic a été effectuée pour la ligne Aigle – Leysin à l'horizon 2030 (source : rapport transmis par les Transports publics du Chablais (TPC) à l'OFT à fin octobre 2015).

Population et emplois

La commune d'Aigle compte une population de plus de 9'760 résidents (31.12.2015) et près de 4'590 emplois (2012) alors que la commune de Leysin compte près de 4'150 résidents (31.12.2015) et environ 1'300 emplois (2012). Avec 34% de sa population en dessous de 19 ans, Leysin est la commune la plus jeune du canton de Vaud, Ce chiffre montre l'importance des écoles privées de Leysin qui accueillent de très nombreux étudiants étrangers en séjour dans la station. Ainsi le 60% de la population résidentielle de Leysin est d'origine étrangère (2'510 résidents permanents à fin 2015).

Tourisme

La station de Leysin est mondialement connue. En 2014, elle a enregistré plus de 193'000 nuitées en hôtellerie.

Elle offre différentes installations et activités aussi bien durant l'hiver que durant l'été. Avec 28 installations de remontées mécaniques, elle propose un domaine skiable de plus de 60 kilomètres de pistes en hiver et de plus de 50 kilomètres de chemins de randonnée ainsi que 130 kilomètres de parcours balisés pour les VTT en été.

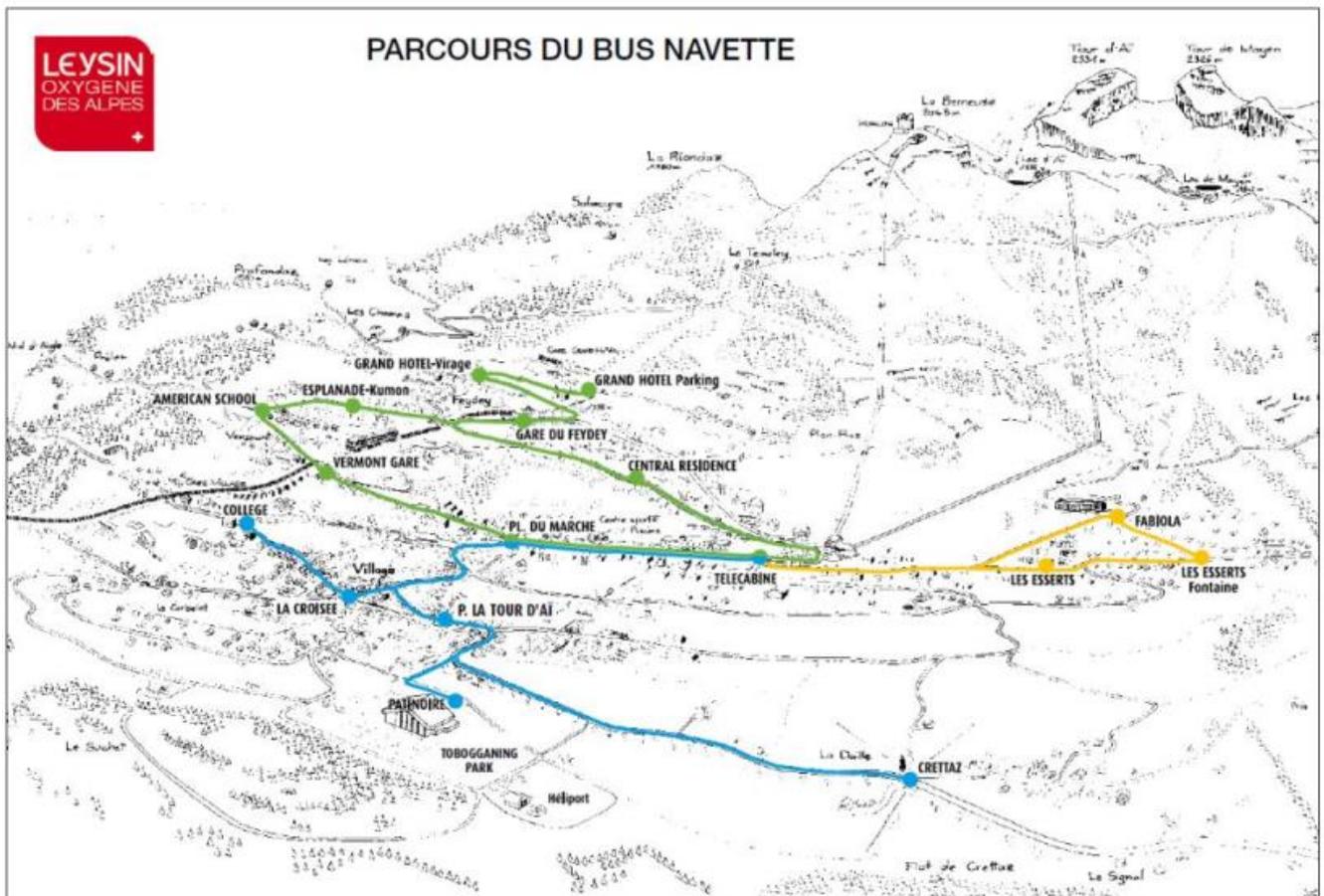
Durant la saison d'hiver (décembre-avril), les remontées mécaniques ont enregistré en moyenne 2'500 clients par jour. Durant la saison d'été (juin-octobre), il est de 250 clients par jour. Il faut cependant rappeler que bon nombre de promenades et activités sont accessibles depuis le village sans utiliser les remontées mécaniques.

Desserte locale

La part modale en transports publics des clients des remontées mécaniques de Leysin est relativement faible. Cela s'explique par l'éloignement des remontées mécaniques par rapport aux gares de Vermont et de Leysin-Feydey.

Pour rejoindre les installations, il faut soit utiliser le bus-navette communal, soit marcher sur 800 à 900 mètres pour rejoindre la télécabine de la Berneuse et le télésiège pour la Tête d'Aï. Les parkings de Leysin comptent plus de 700 places situées au pied des remontées mécaniques.

La figure suivante présente le parcours desservi par le bus navette durant la saison d'hiver, qui offre une cadence horaire : Patinoire – Crettaz – Collège (Gare-Village) – Télécabine (Place Large) – Les Esserts – Télécabine – Vermont-gare – Gare du Feydey – Grand Hôtel – Gare du Feydey – Télécabine – Crettaz – Patinoire.



Offre actuelle du chemin de fer

Le chemin de fer Aigle – Leysin offre une cadence horaire, soit 20 allers et 20 retours par jour. Le temps de parcours est de 29 minutes à la montée et de 39 minutes à la descente. Cet écart tient aux restrictions de vitesse à la descente sur une ligne en crémaillère avec des pentes maximales de 23%. A la sortie d'Aigle, devant le dépôt de l'Aigle-Leysin, le train doit effectuer un rebroussement ce qui augmente le temps de parcours de 3 minutes environ. Ce rebroussement sera prochainement supprimé avec la construction d'un passage direct. De son côté, le dépôt d'Aigle pourra être désaffecté avec la standardisation des tensions électriques à 1'500 Volts en courant continu, dès fin 2016, sur le réseau des TPC au départ d'Aigle. Les trains de l'AL seront stationnés au dépôt de Aigle-Chalex sur la ligne Aigle – Ollon – Monthey – Champéry (tension actuelle : 850 Volts à courant continu).

Trafic actuel du chemin de fer

En 2013, le trafic dans les deux directions d'un jour ouvrable moyen (du lundi au vendredi) est le suivant sur les différentes sections de l'Aigle – Leysin:

- Aigle – Aigle-Place du Marché : 860 voyageurs par jour
- Aigle-Place du Marché – Leysin-Village : 1'050 voyageurs par jour
- Leysin-Village – Leysin-Feydey : 750 voyageurs par jour
- Leysin-Feydey – Leysin -Grand-Hôtel : 80 voyageurs par jour

Prévision de trafic à l'horizon 2030 avec le tracé actuel

La prévision de trafic d'un jour moyen ouvrable à l'horizon 2030 est basée sur des hypothèses d'évolution socio-démographiques. Selon le scénario moyen de la Confédération, la population du

canton de Vaud va croître de l'ordre de 16% d'ici à 2030 pour atteindre environ 863'000 habitants. Dans le cadre du projet d'agglomération du Chablais déposé en décembre 2011 à la Confédération, les perspectives de développement retenues estiment une population de plus de 13'000 habitants à Aigle à l'horizon 2025, soit une augmentation de l'ordre de 44%.

La localité de Leysin présente un moindre potentiel d'évolution démographique, du fait des possibilités restreintes de construire, en lien avec la topographie et l'utilisation du sol. En revanche, la modernisation de l'offre touristique devrait accroître le trafic durant les saisons hivernale et estivale.

Le trafic d'un jour ouvrable moyen dans les deux directions serait ainsi le suivant à l'horizon 2030 sur le tracé actuel, avec l'offre actuelle :

- Aigle – Aigle-Place du Marché : 1'230 voyageurs par jour (+ 43 %)
- Aigle-Place du Marché – Leysin-Village : 1'510 voyageurs par jour (+ 44%)
- Leysin-Village – Leysin-Feydey : 1'070 voyageurs par jour (+ 43%)
- Leysin-Feydey – Leysin -Grand-Hôtel : 110 voyageurs par jour (+ 38%)

Prévision de trafic à l'horizon 2030 avec le prolongement à la nouvelle gare de Leysin

La prévision de trafic à l'horizon 2030, avec le prolongement de la ligne de Leysin-Feydey à la nouvelle gare centrale de Leysin, à la Place Large, au départ des remontées mécaniques, a été établie sur la base des facteurs suivants, avec des cadences plus attractives de circulation des trains :

- ***report du trafic actuel sur la nouvelle gare de Leysin*** : elle desservira la moitié environ du total des maisons individuelles et du nombre de logements en immeuble selon le recensement géo-référencé des immeubles.
- ***potentiel nouveau de clientèle touristique*** avec la liaison directe entre le train et les remontées mécaniques : la nouvelle gare de Leysin bénéficiera d'une offre cadencée à la demi-heure durant la journée avec un temps de parcours inférieur à 30 minutes depuis Aigle, qui de son côté sera desservie à la demi-heure par les trois catégories de trains CFF Grandes lignes IR et RE ainsi que par les RER avec des trains modernes accessibles de plain-pied facilitant les transbordements. Les déplacements depuis les localités du bassin lémanique au domaine skiable de Leysin seront considérablement facilités avec des temps de parcours attractifs (environ 1h20 depuis Lausanne au sommet de la Berneuse). La stratégie vise en priorité à assurer le voyage en transports publics dès le départ du déplacement.
- ***évolution du trafic interne à Leysin par le train*** : en saison touristique, en priorité en hiver, l'offre pourra être renforcée avec une navette reliant Leysin-Village et la nouvelle gare de Leysin toutes les demi-heures. Couplée avec l'offre des trains Aigle – Leysin à la demi-heure, la cadence sera assurée au quart d'heure dans la station de Leysin durant la journée. Les hôtes de la station disposeront ainsi d'un transport public attractif à Leysin et éviteront d'encombrer la station en circulant avec leur véhicule, pour se rendre au départ des remontées mécaniques ou au centre de la station.

En cumulant ces différents facteurs, la prévision du trafic dans les deux directions d'un jour ouvrable moyen serait ainsi la suivante en 2030 avec le prolongement de la ligne à la nouvelle gare centrale de Leysin :

- Aigle – Aigle-Place du Marché : 1'720 voyageurs par jour (+ 100 %),
- Aigle-Place du Marché – Leysin-Village : 2'030 voyageurs par jour (+ 94%),
- Leysin-Village – Leysin-Feydey : 1'580 voyageurs par jour (+ 110%),
- Leysin-Feydey – Leysin (nouvelle gare) : 860 voyageurs par jour.

En résumé, le prolongement de la ligne à la nouvelle gare de Leysin permet de doubler le trafic actuel de la ligne à l'horizon 2030.

En termes de voyageurs-kilomètres (voy-km) annuels (cumul des distances parcourues par les

voyageurs), l'évolution du trafic serait la suivante :

- trafic en 2013 : 2'100'000 voy-km,
- trafic à l'horizon 2030 sur le tracé actuel, avec l'offre actuelle : 2'910'000 voy-km (+ 39%),
- trafic à l'horizon 2030 sur le tracé actuel, avec l'offre renforcée : 3'190'000 voy-km (+ 52%),
- trafic à l'horizon 2030 avec la nouvelle gare de Leysin, avec l'offre renforcée : 4'240'000 voy-km (+ 100%).

La croissance du trafic en voyageurs-km entre 2013 et 2030 est plus faible que celle du trafic par section. Cela résulte de la diminution de la distance parcourue en 2030 entre Aigle et Leysin, suite à la suppression du rebroussement au dépôt d'Aigle. Celui-ci implique une distance de parcours supplémentaire de 225 m.

1.4 Projet de prolongement de la ligne à la nouvelle gare de Leysin

Présentation de la ligne et des projets de développement

Construite dans le but de transporter les malades de la tuberculose aux établissements de cure à Leysin, la ligne de l'Aigle – Leysin est inaugurée le 5 novembre 1900. Cette priorité se traduit par la réalisation d'une ligne la plus directe entre la gare d'Aigle et les sanatoriums de Vermont et de Feydey, laissant la desserte du village de côté. Cela explique aujourd'hui l'aspect décentré de la ligne de chemin de fer par rapport au village et à la station. La ligne ferroviaire ne mesure que 6 kilomètres, alors que la route principale, faisant un détour via le Sépey, en fait le triple.

La ligne est prolongée en 1916, jusqu'à la gare du Grand-Hôtel, située derrière le bâtiment. Cette extension en tunnel d'une longueur de 340 m s'inscrivait dans le projet de desservir par le train le Lac d'Aï, au pied de la Tour d'Aï. Une double voie en viaduc avait simultanément été construite entre Leysin-village et Leysin-Feydey avec un tracé amélioré.

Au début des années cinquante, grâce aux progrès de la prévention de la tuberculose par la vaccination, la station perd sa fonction de station de cure. Elle se transforme en une station touristique moderne pour les sports d'hiver. La télécabine qui relie la station de Leysin et le sommet de la Berneuse est construite en 1956. Entre les années 1990 et 2000, d'importants investissements de renouvellement des remontées mécaniques sont réalisés pour rendre la station compétitive avec ses concurrentes des Alpes vaudoises et valaisannes. La reconstruction de la télécabine jusqu'à la Berneuse et du restaurant tournant du Kuklos sont les points forts de ce développement. La station mise aussi sur les randonnées et les pistes de VTT pour un tourisme estival. Leysin accueille les coupes du monde de snowboard et de VTT et se positionne comme une station jeune et moderne.

Différents projets sont développés à partir des années 1970 pour améliorer la desserte de Leysin. Depuis les années 1950, la station s'est développée autour de la Place Large (point de départ des remontées mécaniques de Leysin – Berneuse et de Leysin – Tête d'Aï) et, vers l'est, dans la zone des Esserts. Les installations de remontées mécaniques desservent en effet des pistes de ski qui assurent le retour des skieurs au départ des remontées mécaniques. Le chemin de fer devient moins attractif, car il ne relie plus le centre de gravité de la station. En conséquence, la mobilité par les transports individuels se développe avec un trafic en croissance dans la station.

Dans les années 1970, la compagnie du chemin de fer Aigle – Leysin étudie le prolongement de la ligne en direction des Esserts dans le cadre des programmes de développement initiés par la loi fédérale sur les investissements en région de montagne (LIM). Dans les années 1980, la compagnie envisage le prolongement de la ligne depuis le terminus de Leysin-Grand-Hôtel jusqu'au sommet de la Berneuse. Ce dernier projet sera abandonné en 2008 suite à la décision du Tribunal fédéral de confirmer le refus du permis de construire en raison des atteintes à la protection de la nature.

Les Transports publics du Chablais (TPC) sont au bénéfice d'une concession pour la ligne Aigle – Leysin (AL), renouvelée le 1^{er} janvier 1973 et qui arrive à échéance au changement d'horaire 2022.

Prolongement de la ligne à la nouvelle gare de Leysin

Le projet de prolongement de la ligne de Leysin-Feydey à la nouvelle gare de Leysin a fait l'objet d'une étude d'avant-projet sommaire entre novembre 2014 et octobre 2015.

Le projet prévoit la réalisation d'un nouveau tronçon de 780 m de long entre la gare de Leysin-Feydey et la nouvelle gare de Leysin (voir plan présenté au chapitre 1.2). Celle-ci sera située au centre de gravité du réseau des bus locaux qui desservent en saison la station (voir chapitre 1.3). Enfin, cette nouvelle gare permettra au chemin de fer d'assurer également une desserte locale entre les gares de Leysin-Village (1268 m), Vermont (1338 m), Leysin-Feydey (1398 m) et la nouvelle gare de Leysin (1322 m), en reliant les différents "étages" de la station.

Plusieurs variantes de tracé ont été étudiées. Des forages de reconnaissance ont été menés afin de déterminer la qualité des différentes couches traversées : calcaires du Malm, couches rouges et flysch. La variante retenue présente le tracé le plus profond et la pente la plus faible à 144‰. La nouvelle gare de Leysin est située 76 m plus bas que la gare de Leysin-Feydey. La vitesse maximale du projet est de 40 km/h.

Le prolongement est construit en souterrain avec un tunnel à simple voie depuis le portail du tunnel actuel en amont de la gare de Leysin-Feydey, puis avec une tranchée couverte à l'approche de la nouvelle gare de Leysin. Cette gare est aménagée avec deux voies pour pouvoir garer deux trains de 80 m de longueur.

La nouvelle gare de Leysin sera réalisée à côté du bâtiment actuel des remontées mécaniques. Elle sera implantée dans l'emprise des annexes (studios) devant l'Hôtel Beau-Séjour, propriété de la Société TéléLeysin - les Mosses, et du bas de la rue du Commerce. Cette rue est actuellement à sens unique dans le sens descendant. Un point de rebroussement sera aménagé du côté est de la dalle de couverture de la nouvelle gare de Leysin. Cette dalle de couverture accueillera une vaste terrasse panoramique aménagée devant l'Hôtel Beau-Séjour, au niveau de l'arrivée de la piste de ski et du départ de la télécabine de la Berneuse. Un trottoir sera aménagé devant la nouvelle gare du côté amont de la route du Belvédère qui relie Leysin-Feydey à la Place Large.

Le trafic du sens unique descendant de la rue du Commerce à destination de la Place Large pourra être reporté sur la route du Belvédère, soit par Leysin-Feydey, soit par la route du Chamossaire.

Un bureau d'architectes a été mandaté afin d'étudier les différents accès à la nouvelle gare de Leysin, notamment avec les remontées mécaniques, l'aménagement des espaces et l'habillage architectural de la gare.

Des plans et une photographie de la maquette de la gare figurent en annexe.

Une liaison verticale par ascenseur sera aménagée entre la gare de Leysin-Feydey et la route du Chamois pour faciliter la desserte de ce quartier de Leysin ainsi que de la zone du Grand-Hôtel dont la gare ne sera plus desservie.

Le chantier de la future gare de Leysin débutera avec la démolition des studios de l'Hôtel Bel-Air et le terrassement de la future gare. Le bétonnage du radier de la gare permettra l'accès à la tranchée couverte et au tunnel. Le tunnel sera réalisé avec un revêtement en double coque et une étanchéité complète sur les sections concernées, notamment dans le calcaire du Malm, pour éviter toute atteinte aux sources.

Indépendamment du prolongement de la ligne, le parc actuel de trains, acquis en 1965 (deux rames), en 1987 (deux rames) et 1990 (une rame), devra être remplacé à l'horizon 2023. Il sera d'une part amorti (durée de vie comptable maximale : 33 ans) et d'autre part ne répondra plus aux normes de la législation fédérale sur les personnes à mobilité réduite. Celle-ci fixe une échéance à fin 2023 pour la mise en conformité des trains. Le financement du matériel roulant est assuré par des emprunts effectués par l'entreprise de transport. Celle-ci peut bénéficier de la garantie fédérale, cas échéant de

celle du canton. Elle peut ainsi obtenir des conditions avantageuses en termes de taux d'intérêt et de durée d'emprunt.

La durée du trajet entre Aigle et la nouvelle gare de Leysin sera comparable à celle sur le tracé existant. Le temps de parcours futur sera le suivant après la suppression du rebroussement du dépôt d'Aigle et avec l'acquisition d'un nouveau matériel roulant:

- temps de parcours à la montée : 23 minutes (aujourd'hui entre Aigle et Feydey : 27 min)
- temps de parcours à la descente : 27 minutes (aujourd'hui entre Aigle et Feydey : 34 min)

Coût estimatif du projet

A ce stade de l'étude d'avant-projet sommaire, le coût estimatif du projet est le suivant, avec l'adaptation de la gare du Feydey :

• Gare de Leysin et tranchée couverte entrée gare	12'580'000.-
• Bâtiment de tête gare Leysin	5'010'000.-
• Tunnel sans gare Feydey	30'030'000.-
• Réaménagement de la gare de Leysin-Feydey	2'610'000.-
• Voie ferrée et technique ferroviaire	6'110'000.-
• Total sans honoraires	56'340'000.-
• Honoraires	6'010'000.-
• Total avec honoraires	62'350'000.-

Le financement du projet devrait être assuré par le Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) selon les règles présentées au chapitre 1.2 "PRODES 2030 : le programme de développement stratégique 2030". Le financement de ce programme sera décidé en 2018 par les Chambres fédérales.

1.5 Budget des études

Les études à engager visent à terminer la phase d'avant-projet (phase 31 selon le règlement SIA 103), à conduire la phase de projet (phase 32 selon le règlement SIA 103), à élaborer le dossier d'approbation des plans de manière à mettre le projet à l'enquête publique et à assurer le suivi de cette procédure jusqu'à l'obtention du permis de construire (phase 33 selon le règlement SIA 103).

L'objectif est de pouvoir mettre le projet à l'enquête publique au début de l'année 2018, de manière à disposer du permis de construire en 2019. Les travaux de construction pourraient débuter au printemps 2020, après la fin des Jeux olympiques d'hiver de la jeunesse (JOJ) qui se dérouleront en janvier 2020. La durée des travaux est estimée à environ 3 ans.

Le coût des études à financer par le présent décret est basé sur les références d'expérience des CFF pour la réalisation de projets d'infrastructure ferroviaire :

Fin de la phase SIA 31 d'avant-projet : 60% déjà réalisé : 40% de 2.0% du coût des travaux, sans honoraires :	451'000
Phase SIA 32 : projet de l'ouvrage : 3% du coût des travaux, sans honoraires :	1'690'000
Phase SIA 33 : élaboration du dossier d'approbation des plans et suivi de la procédure : 2 % du coût des travaux, sans honoraires :	1'127'000
Total hors taxe	3'268'000
TVA au taux de 8%	261'000
Total avec TVA	3'529'000
Total arrondi à	3'600'000

2 MODE DE CONDUITE DU PROJET

Une ou plusieurs conventions (par phase et, cas échéant, par mandat) seront passées entre l'Etat de Vaud et les Transports publics du Chablais (TPC) pour fixer les modalités de la collaboration, la répartition des tâches dans la conduite de l'étude ainsi que les règles de reporting.

Le cas échéant, l'Etat de Vaud pourra mandater directement de bureaux d'étude pour l'étude des infrastructures de génie civil. Ces mandats seront attribués selon les dispositions de la loi vaudoise sur les marchés publics (LVMP).

Les TPC assureront en particulier la conduite des études liées à la voie ferrée et à la technique ferroviaire.

3 CONSEQUENCES DU PROJET DE DECRET

3.1 Consequences sur le budget d'investissement

Objet EOTP : I.000603.01 – CE – Prolongement CdF Aigle-Leysin

Le tableau suivant présente l'échéancier des besoins de fonds :

En milliers de francs

Intitulé	Annee 2016	Annee 2017	Annee 2018	Annee 2019	Total 2016-2019
a) Transformations immobilières : dépenses brutes	100	1'600	1'600	300	3'600
a) Transformations immobilières : recettes de tiers	0	0	0	0	0
a) Transformations immobilières : dépenses nettes à charge de l'Etat	100	1'600	1'600	300	3'600
b) Informatique : dépenses brutes	0	0	0	0	0
b) Informatique : recettes de tiers	0	0	0	0	0
b) Informatique : dépenses nettes à charge de l'Etat	0	0	0	0	0
c) Investissement total : dépenses brutes	100	1'600	1'600	300	3'600
c) Investissement total : recettes de tiers	0	0	0	0	0
c) Investissement total : dépenses nettes à charge de l'Etat	100	1'600	1'600	300	3'600

Il s'agit d'un nouvel objet d'investissement. Le projet de budget d'investissement 2017 et le

plan 2017 – 2020 seront adaptés en conséquence.

Le montant à charge de l'Etat sera financé au moyen des revenus du préfinancement de projets d'infrastructure de transports d'un montant de 325 millions. Le Conseil d'Etat en avait décidé le principe en août 2011. Ce montant s'inscrit dans l'enveloppe de 500 millions de francs qui a pu être dégagée aux comptes de 2011 pour des projets notamment en faveur des infrastructures de transport, des efforts d'innovation et de diversification de l'industrie et des énergies renouvelables grâce à l'excédent financier prévu pour la péréquation fédérale (RPT).

Le présent crédit d'étude peut être incorporé dans ce préfinancement. En effet, la réalisation de certains projets initialement retenus (ligne de la Broye notamment) est désormais entièrement financée par le Fonds fédéral d'infrastructure ferroviaire (FIF).

3.2 Amortissement annuel

Le crédit d'étude de CHF 3'600'000.- est à amortir en 10 ans : le montant d'amortissement annuel représente ainsi la somme de CHF 360'000.-

En application de la loi sur la mobilité et les transports (LMTP), les communes ne contribuent pas directement aux investissements. Mais en revanche, elles participent aux charges financières à raison de 30% pour les lignes régionales ou assimilées au trafic régional.

Les amortissements annuels d'un montant de CHF 360'000.- sont répartis comme suit :

- Etat de Vaud : 70% de CHF 360'000.- : CHF 252'000.-
- Communes : 30% de CHF 360'000.- : CHF 108'000.-

La contribution des communes est imputée au compte 4632000000 : "subventions des communes et des syndicats intercommunaux".

3.3 Charges d'intérêt

La charge nette théorique d'intérêts (5%) représente le montant annuel de :

$$\frac{\text{CHF } 3'600'000 \times 5.0}{100} \times 0.55 = \text{CHF } 99'000$$

La charge théorique d'intérêt est répartie comme suit :

- Etat de Vaud : 70% de CHF 99'000.- : CHF 69'300.-
- Communes : 30% de CHF 99'000.- : CHF 29'700.-

La contribution des communes est imputée au compte 4632000000 : "subventions des communes et des syndicats intercommunaux".

3.4 Conséquences sur l'effectif du personnel

Le projet de décret n'a pas d'effet sur l'effectif existant du Département des infrastructures et des ressources humaines (DIRH) et de la Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR).

3.5 Autres conséquences sur le budget de fonctionnement

Revenus supplémentaires extraordinaires des préfinancements :

Après déduction de la part à charge des communes de 30%, la part nette à charge de l'Etat de CHF 2'520'000 (70% de CHF 3'600'000) sera financée au moyen des revenus extraordinaires des préfinancements (voir chapitre 3.1 ci-dessus).

L'amortissement annuel net sur cet objet préfinancé est de CHF 252'000.- à charge de l'Etat (voir chapitre 3.2 ci-dessus). Ce montant est imputé dans le tableau récapitulatif du paragraphe 3.16 sous la rubrique des "revenus supplémentaires extraordinaires des préfinancements".

3.6 Conséquences sur les communes

En application de la loi sur la mobilité et les transports publics (LMTP, RSV 740.21), les communes du bassin de transport concerné (Bassin 7 : Chablais) ne contribuent pas directement aux investissements. En revanche, elles participent aux charges financières à raison de 30% pour les lignes régionales ou assimilées au trafic régional. La contribution des communes est répartie entre elles selon la population et la qualité de desserte.

La part des communes correspond à une recette pour l'Etat qui figure au compte 4632000000 : " subventions des communes et des syndicats intercommunaux ". La part des communes aux intérêts est déterminée selon le montant effectivement libéré par l'Etat à la fin de l'année précédente. Elle est fixée selon le taux d'intérêt effectif moyen de la dette de l'Etat. Le présent calcul est effectué avec le taux de 5%.

Les conséquences sont ainsi les suivantes pour les communes:

Intitulé	
Charges d'intérêt	99'000
Amortissements	360'000
Total des charges financières	459'000
Part des communes aux intérêts : 30%	29'700
Part des communes aux amortissements (30%)	108'000
Part des communes aux charges financières (30%)	137'700

3.7 Conséquences sur l'environnement, le développement durable et la consommation d'énergie

La réalisation du prolongement de la ligne Aigle – Leysin contribuera à la protection de l'environnement et à l'économie d'énergie par une amélioration de la répartition modale en faveur des transports publics.

3.8 Programme de législation et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Programme de législation 2012 – 2017

Le développement de l'offre ferroviaire du canton fait partie de l'axe n°4 "Investir – innover – faire rayonner le canton" du programme de législation 2012 – 2017, adopté le 12 octobre 2012 par le Conseil d'Etat.

La 4^{ème} action concerne le développement du trafic régional des voyageurs sur les lignes régionales : "Améliorer les prestations au public sur les lignes régionales, par une extension et une augmentation des cadences du RER et une amélioration du matériel".

La mesure 4.3 porte sur les transports publics et la mobilité avec pour buts d'investir et d'optimiser : "Accompagner la croissance économique et démographique requiert de relier toutes les régions à un même réseau cohérent, dense et connecté aux autres cantons, permettant toutes les mobilités. Des augmentations de fréquence et de desserte sur les réseaux régionaux (RER, bus) sont donc nécessaires, de même que des augmentations de capacité sur les lignes nationales qui traversent le territoire vaudois. Parallèlement, le réseau routier doit être entretenu, développé et modernisé au service des déplacements quotidiens de la population et des flux économiques".

Plan directeur cantonal (état au 1^{er} janvier 2016)

Le prolongement du chemin de fer Aigle-Leysin s'inscrit dans la mesure A21 "Infrastructures de transports publics" faisant partie de la stratégie "Coordonner mobilité, urbanisation et

environnement" du Plan directeur cantonal (PDCn), en vigueur dès le 1^{er} janvier 2016 (pp 64 à 75). La mesure se décline comme suit :

"De concert avec la Confédération, le Canton établit la planification des investissements ferroviaires nécessaires sur l'ensemble du réseau afin d'améliorer progressivement la qualité de la desserte d'ici 2018 – 2030 et son financement durable. La priorité est donnée au développement du RER. Les investissements sont coordonnés avec le renforcement des liaisons avec les cantons voisins et les réseaux d'agglomération.

Le Canton se donne les objectifs suivants :

- les cadences sont augmentées à 15 minutes sur les lignes situées à l'intérieur des agglomérations et à 30 minutes sur les autres axes principaux ;*
- le rabattement des voyageurs par transports publics est renforcé sur les gares bénéficiant d'une bonne desserte ferroviaire." (p. 66)*

Le prolongement de la ligne Aigle – Leysin s'inscrit également dans la mesure D21 "Renforcer les réseaux touristiques et de loisirs" (pp 211 à 216). Cette mesure mentionne notamment que :

"Le Canton subventionne en priorité les éléments qui renforcent la cohérence et l'attractivité à long terme du réseau touristique et de loisirs régional." (p. 212)

3.9 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Le projet de décret est conforme à la loi sur les subventions et à la loi sur la mobilité et les transports publics (LMTP). Cette loi décline les modalités applicables aux entreprises de transport public découlant de la loi sur les subventions.

Le taux de la TVA de 8% est applicable s'agissant d'un financement par l'Etat de mandats d'étude ou de subventions à fonds perdus allouées aux Transports publics du Chablais.

3.10 Conformité de l'application de l'article 163 Cst-VD

La détermination du caractère nouveau ou lié du crédit d'étude implique un examen sous l'angle de l'article 163, 2^{ème} alinéa Cst-VD, du projet d'investissement envisagé.

L'article 163, alinéa 2, de la Constitution cantonale oblige, entre autres, le Conseil d'Etat, lorsqu'il introduit une charge nouvelle "à s'assurer de son financement et à proposer, le cas échéant, les mesures fiscales ou compensatoires nécessaires".

La notion de la charge nouvelle est définie par opposition à celle de la dépense liée. Une dépense est liée lorsqu'elle est absolument indispensable à l'exécution d'une tâche publique ou d'une disposition légale en vigueur. A l'analyse, il convient d'examiner en particulier la marge de manœuvre dont dispose l'autorité quant au principe de la dépense, quant à sa quotité et quant au moment où elle doit être engagée (art. 7 al. 2 LFin). La solution choisie doit se limiter au strict nécessaire au vu des contraintes juridiques et techniques.

Le prolongement du chemin de Aigle - Leysin repose de manière générale sur l'article 57, 3^{ème} alinéa Cst-VD, qui stipule que "l'Etat favorise les transports collectifs". Il se justifie de se fonder sur les dispositions citées de la Loi cantonale sur la mobilité et les transports publics (LMTP) et sur les mesures figurant dans le Plan directeur cantonal (PDCn, "cadre gris").

Le principe de telles contributions étatiques et la forme proposée sont prévus respectivement à l'article 6, alinéa 2, chiffre 1 et à l'article 9 de la loi sur la mobilité et les transports publics (LMTP).

Principe de la dépense : Réponse à la croissance du trafic (1) et conformité au plan directeur cantonal (2) :

(1) Croissance du trafic :

Le prolongement de la ligne permet de répondre à la croissance de trafic prévue à l'horizon 2030 avec

un doublement du trafic.

(2) Plan directeur cantonal (PDCn) :

Le développement du RER Vaud est présenté dans la mesure A21 du Plan directeur cantonal (PDCn), en vigueur au 1 janvier 2016 (voir ci-dessus).

La mesure, rappelée au chapitre 3.8 du présent exposé des motifs, est la suivante :

"De concert avec la Confédération, le Canton établit la planification des investissements ferroviaires nécessaires sur l'ensemble du réseau afin d'améliorer progressivement la qualité de la desserte d'ici 2018 – 2030 et son financement durable. La priorité est donnée au développement du RER. Les investissements sont coordonnés avec le renforcement des liaisons avec les cantons voisins et les réseaux d'agglomération.

Le Canton se donne les objectifs suivants :

- les cadences sont augmentées à 15 minutes sur les lignes situées à l'intérieur des agglomérations et à 30 minutes sur les autres axes principaux ;
- le rabattement des voyageurs par transports publics est renforcé sur les gares bénéficiant d'une bonne desserte ferroviaire." (p. 66 du PDCn)

Cette mesure, validée par le Grand Conseil et figurant en encadré gris, a force obligatoire pour les autorités publiques (page 5 du PDCn).

Quotité de la dépense

L'engagement ne contient qu'une dépense indispensable à l'étude du prolongement de la ligne à la nouvelle gare centrale de Leysin.

Moment de la dépense

La dépense ne peut pas être différée dans le temps compte tenu de la nécessité de disposer d'un projet finalisé en 2018 lors de la décision des Chambres fédérales sur le programme de développement PRODES 2030 et compte tenu du programme de modernisation des stations des Alpes vaudoises à l'horizon 2020.

Conclusions :

Le crédit d'étude comporte principalement des dépenses considérées comme nouvelles, notamment car le plan directeur cantonal ne prévoit pas expressément dans l'encadré gris la réalisation du prolongement de la ligne. De même, l'horizon de réalisation du projet ne relève pas d'une obligation légale ou d'une nécessité technique.

Le décret est ainsi soumis au référendum facultatif.

Le montant net de l'étude à charge de l'Etat de CHF 2'520'000.- sera financé au moyen des revenus extraordinaires des préfinancements d'un montant de 325 millions que le Conseil d'Etat a décidé en août 2011 de consacrer au soutien en faveur des infrastructures de transport.

3.11 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Ce projet de décret n'a pas d'incidences.

3.12 Incidences informatiques

Ce projet de décret n'a pas d'incidences.

3.13 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Ce projet de décret n'a pas d'incidences.

3.14 Simplifications administratives

Ce projet de décret n'a pas d'incidences.

3.15 Protection des données

Ce projet de décret n'a pas d'incidences.

3.16 Récapitulation des conséquences du projet sur le budget de fonctionnement

Le tableau suivant présente la récapitulation des conséquences financières sur le budget de fonctionnement de l'Etat (en francs) :

Intitulé (en milliers de francs)	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019	Total
Personnel supplémentaire (ETP)	-	-	-	-	-
Frais d'exploitation	-	-	-	-	-
Charge d'intérêt	-	99.0	99.0	99.0	297.0
Amortissement	-	360.0	360.0	360.0	1'080.0
Prise en charge du service de la dette	-	-	-	-	-
Autres charges supplémentaires	-	-	-	-	-
Total augmentation des charges	-	459.0	459.0	459.0	1'377.0
Diminution de charges	-	-	-	-	-
Revenus supplémentaires : part des communes aux intérêts (30%)	-	29.7	29.7	29.7	89.1
Revenus supplémentaires : part des communes aux amortissements (30%)	-	108.0	108.0	108.0	324.0
Revenus supplémentaires extraordinaires des préfinancements	-	252.0	252.0	252.0	756.0
Total diminution des charges	-	389.7	389.7	389.7	1'169.1
Total net	-	69.3	69.3	69.3	207.9

La compensation pérenne de la charge d'intérêt pour l'Etat engendrée par ce projet sera compensée par le DIRH sous le compte de la DGMR no 3635 "subventions accordées aux entreprises privées", charge d'intérêt nouvelle calculée au taux moyen d'intérêt effectif.

4 CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de décret ci-après :

PROJET DE DÉCRET

accordant au Conseil d'Etat un crédit d'étude de CHF 3'600'000 pour financer les études du prolongement du chemin de fer Aigle – Leysin de la gare de Leysin-Feydey à la nouvelle gare de Leysin

du 29 juin 2016

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu la loi sur la mobilité et les transports publics du 11 décembre 1990,
vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décète

Art. 1

¹ Un crédit d'étude de CHF 3'600'000 est accordé au Conseil d'Etat pour financer les études du prolongement du chemin de fer Aigle – Leysin de la gare de Leysin-Feydey à la nouvelle gare de Leysin.

Art. 2

¹ Ce montant sera prélevé sur le compte *Dépenses d'investissement* et amorti en 10 ans.

Art. 3

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 29 juin 2016.

Le président :

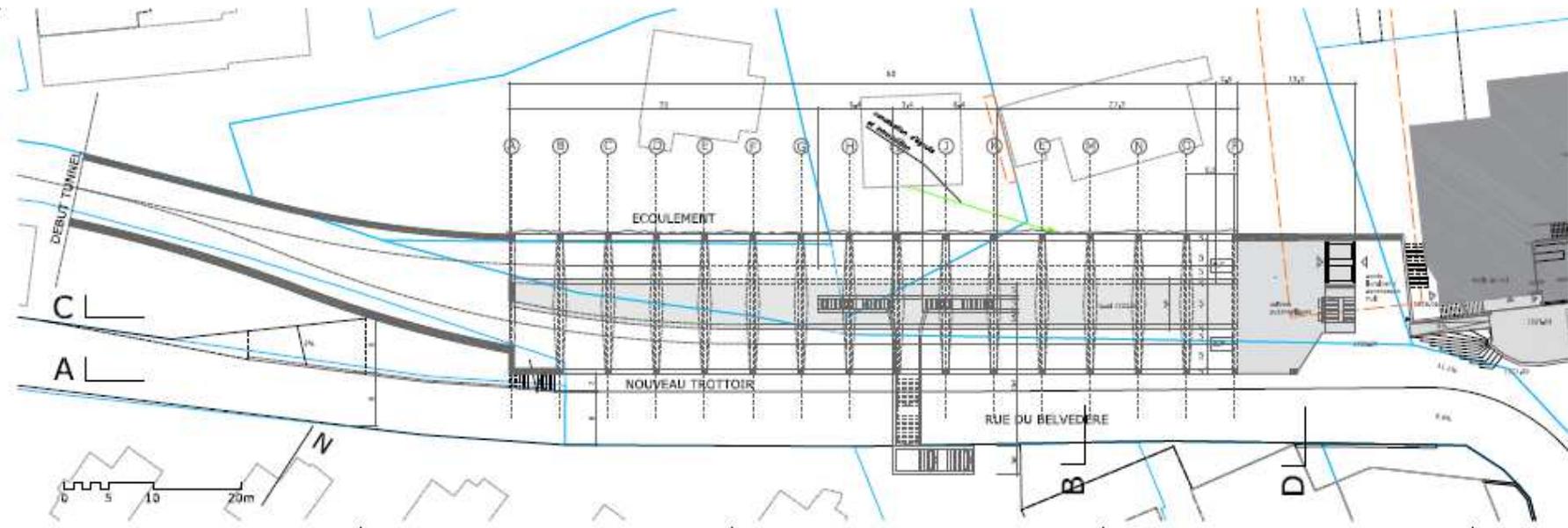
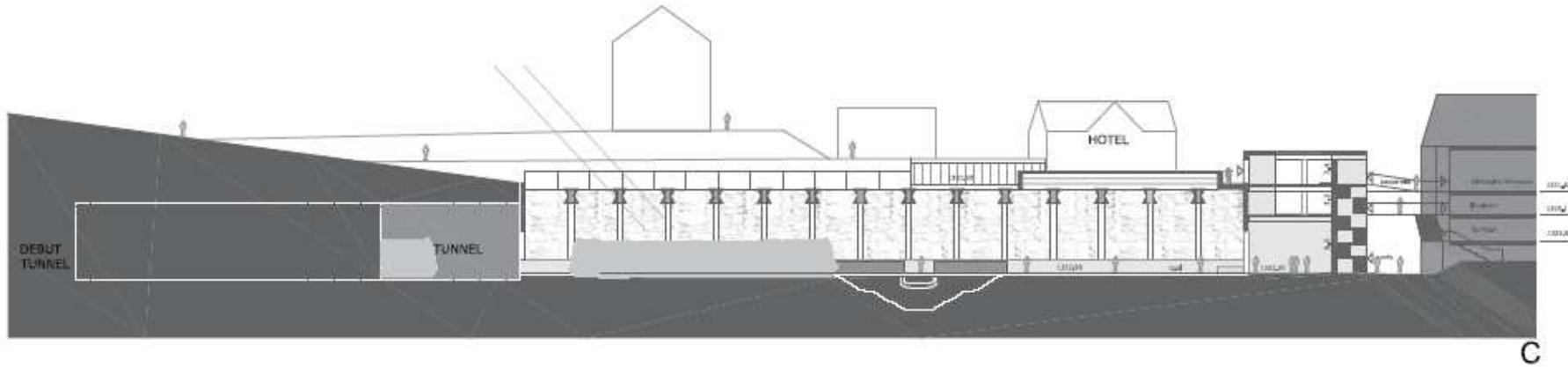
P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean

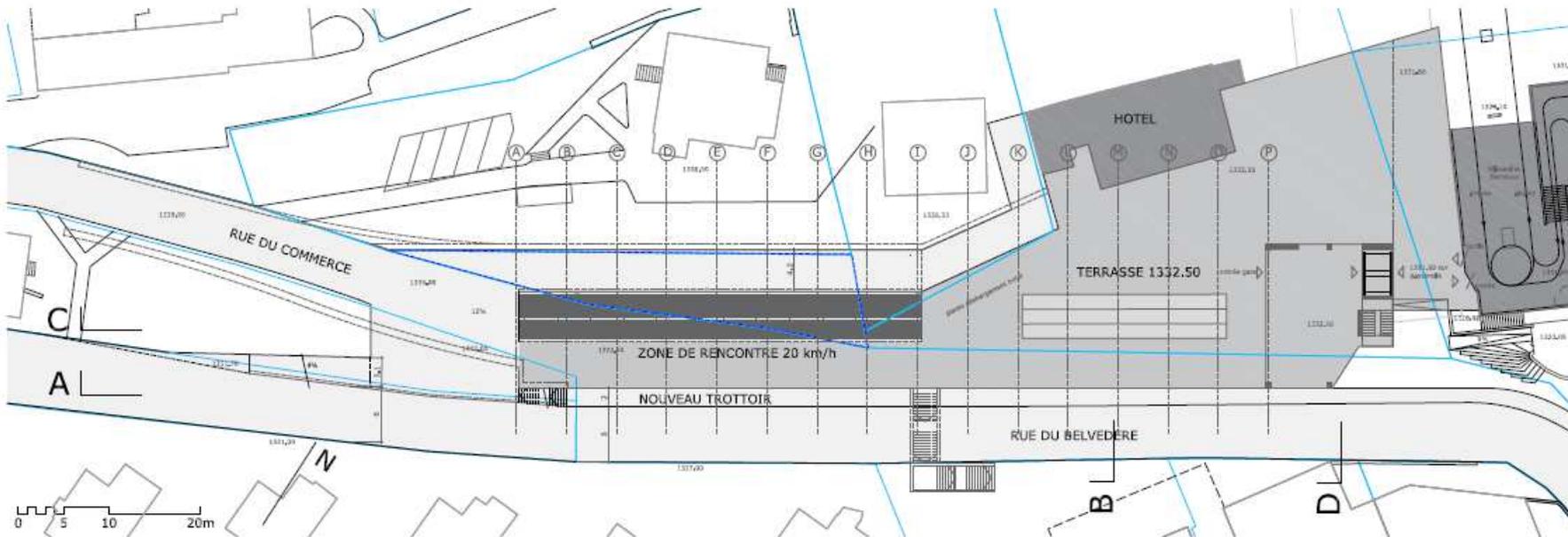
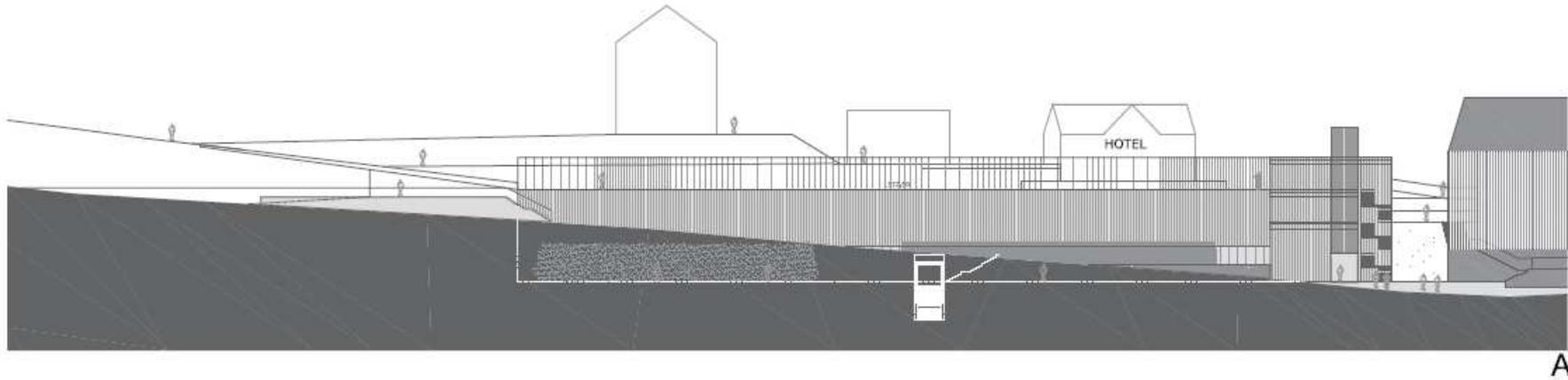
Annexe 1

Coupe longitudinale et plan au niveau des voies (altitude : 1322.50) de la nouvelle gare de Leysin (source : Luscher, architecte)



Annexe 2

Façade sud et plan de la terrasse (altitude : 1332.50) de la nouvelle gare de Leysin (source : Luscher, architecte)



Annexe 3

Maquette de la nouvelle gare de Leysin (source : Luscher, architecte)

A droite, le départ de la télécabine de la Berneuse ; à côté, vers la gauche, l'Hôtel Bel-Air au niveau de la nouvelle terrasse construite au-dessus de la gare ; devant la gare, la rue du Belvédère



**RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE DES INFRASTRUCTURES
LIEES AUX TRANSPORTS ET A LA MOBILITE
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'Etat un crédit d'étude de CHF 3'600'000 pour financer les études du prolongement du chemin de fer Aigle-Leysin de la gare de Leysin-Feydey à la nouvelle gare de Leysin

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le du jeudi 1^{er} septembre 2016 à la salle P001, rue des Deux-Marchés à Lausanne. Elle était composée de Mmes Ginette Duvoisin, Myriam Romano-Malagrifa, Susanne Jungclaus Delarze (remplaçant Martial de Montmollin), de MM. Jean-François Cachin, Pierre Volet, Michel Desmeules, Alexandre Rydlo, Olivier Mayor, Michele Mossi, Laurent Miéville, Jean-François Thuillard, Eric Züger, Olivier Golaz (remplaçant Jacques Perrin), Daniel Ruch (remplaçant François Debluë) et Philippe Modoux, président et rapporteur. Étaient excusés MM. Martial de Montmollin, Jacques Perrin et François Debluë.

Mme Nuria Gorrite, cheffe du DIRH, était accompagnée de MM. Pierre-Yves Gruaz (directeur général DGMR) et Vincent Krayenbühl (délégué aux grands projets ferroviaires).

M. Jérôme Marcel, secrétaire de la commission, a établi les notes de séances ; nous le remercions pour son excellent travail.

2. PRÉSENTATION DE L'EMPD – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Pour le Conseil d'Etat, il est fondamental de raccrocher les régions dites excentrées aux régions de plaine ou d'activité. D'où la volonté de renforcer les petites compagnies ferroviaires régionales. Le Grand Conseil a adopté en 2013 une série de décrets visant à renforcer les compagnies régionales, dont la réalisation est à bout touchant. Ce projet de prolongement du chemin de fer Aigle-Leysin s'inscrit dans le cadre de la réflexion sur les Alpes vaudoises visant à développer ces zones probablement amenées à diversifier leurs activités économiques. Dans ce cadre, la station de Leysin a focalisé l'attention.

En votant le Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), le peuple suisse a inscrit le principe du fonds ferroviaire dans la Constitution, avec son financement, ainsi qu'un programme d'investissement ferroviaire à horizon 2025 (PRODES 2025). La Confédération a d'ores et déjà prévu un deuxième programme de réalisation d'infrastructure appelé PRODES 2030. Dans ce cadre les cantons, organisés en régions de planifications, sont invités à définir des mesures prioritaires. Un paquet de mesures ont été définies en commun ; pour le canton, on y trouve notamment les RE à la cadence du quart d'heure sur l'axe lémanique et le développement en direction de la Broye et l'Aigle-Leysin.

Dans le meilleur des cas, les Chambres fédérales adopteront PRODES 2030 en 2018. D'expérience, les projets dont la faisabilité et la pertinence ont été démontrés ont plus de chance de se trouver dans le paquet final que le Conseil fédéral présentera. Concernant l'axe lémanique et l'accès à la Broye, les signaux sont au vert.

Vu la concurrence concernant les petits projets, le CE estime que pour avoir plus de chance que le projet de prolongement de l'Aigle-Leysin soit retenu, il faut arriver avec un projet ficelé et dont l'intérêt est démontré. Raison pour laquelle il demande un crédit d'étude de 3,6 millions afin de finaliser les études jusqu'à la mise à l'enquête du projet, y compris une estimation fine de son coût.

Leysin a une capacité importante de développement mais souffre d'une mauvaise desserte en TP. L'actuel terminus est mal situé, ce qui fait du train un moyen de transport peu aisé pour se rendre à Leysin. L'actuel tracé du train ne dessert, pour des raisons historiques, que l'ouest de la commune (période des sanatoriums). L'évolution de la commune fait que la moitié des habitations sont loin de la gare terminus actuelle (Leysin-Fedey), et que les remontées mécaniques ne sont pas du tout à proximité de la gare terminus.

Concrètement, il s'agirait de créer un tunnel jusqu'au départ de la télécabine de la Berneuse et une nouvelle gare. Une telle prolongation permettra de relier et les habitations et les installations de remontées mécaniques. L'objectif est d'avoir un train à la cadence trente minutes pour les pendulaires en semaine, avec augmentation des cadences dans les périodes à forte fréquentation de la station. Grâce à ce projet on va doubler la fréquentation, en passant de 1000 à 2000 voyageurs par jour.

Un projet qui s'inscrit dans la stratégie du Conseil d'Etat pour le développement des Alpes vaudoises, qui se décline en plusieurs axes tels que le développement du tourisme quatre saisons et le développement d'infrastructures permettant à cette station de maintenir sa population résidente, qui se rend en plaine pour travailler. Ce que les infrastructures actuelles ne permettent pas aisément.

Ce projet trouve sa place dans PRODES 2030. En effet, il s'inscrit dans le développement des TP au départ de la gare d'Aigle qui va devenir une sorte de hub des Alpes vaudoises, qui sera dans le réseau RER et desservie à terme par six trains par heure. Ce projet offrira une vraie alternative à la voiture, concurrentielle dans les périodes de forte fréquentation.

En l'état du projet, on estime que l'investissement s'élèverait à 60 millions de francs, financés via le FIF. Ce projet, qui sera formellement déposé par les Transports publics du Chablais (TPC), a été validé par la Conférence de Suisse occidentale, ce qui renforce sa chance de figurer à PRODES 2030. Comme les chambres voteront ces crédits en 2018, l'idéal est de mener les études entre 2016 et 2017.

3. DISCUSSION GÉNÉRALE

Cette prolongation aura-t-elle des conséquences sur le matériel roulant ?

Le matériel roulant actuel de l'Aigle-Leysin est composé de cinq rames, dont deux très solides datant des années 60 et trois plus récentes. L'idée est de remplacer ces rames à l'horizon 2022-2023, quand les plus récentes auront atteint leur durée de vie. Il s'agira de se doter de matériel plus moderne qui soit conforme à la Loi fédérale sur l'égalité pour les handicapés (LHand), ce qui n'est pas le cas du matériel actuel. La mise aux normes LHand des gares de cette ligne à crémaillère ne sera pas aisée, notamment dans certaines stations très en pente. Ce nouveau matériel roulant permettra également d'aller un peu plus vite à la descente. Il est à préciser qu'il n'y aura pas de coûts supplémentaires pour le matériel roulant

liés au prolongement de 800 mètres de cette ligne, qui transformera le produit tout en gardant le même temps de parcours.

Avec le renouvellement prévu du matériel roulant, sera-t-on en mesure d'assurer la cadence prévue y compris en haute saison ?

Oui, sauf si les prévisions sont largement dépassées, ce qui serait réjouissant. On évitera de procéder à l'entretien du matériel roulant durant la saison de pointe, et des synergies sont possibles avec l'Aigle-Ollon-Monthey-Champéry (AOMC).

Pourquoi il n'est pas prévu une double voie sur le prolongement de 780 mètres jusqu'au futur terminus ?

Si on ne prévoit qu'une seule voie sur cette prolongation, c'est essentiellement pour des raisons économiques. Cette option répond aux besoins de capacité nécessaire, car il est très peu probable qu'on se trouve à une cadence à cinq minutes sur ce tronçon ! Une seule voie permettra d'aller jusqu'à la cadence du quart d'heure. Il y a eu une étude pour localiser les points de croisement nécessaire à l'exploitation sur la pente entre Aigle et Leysin.

Un parking à la gare d'Aigle afin de permettre la dépose de son véhicule et d'éviter la route des Mosses en prenant le train a-t-il été étudié ?

Il y a un P+R à Aigle doté de 347 places. Afin que l'OFT retienne ce projet, il faut démontrer que l'on va capter des pendulaires, l'impulsion de l'OFT étant pour le trafic voyageurs et non touristique. Or, pour les pendulaires, il n'y a pas d'intérêt à disposer d'un parking à Aigle pour aller à Leysin si l'offre de TP est satisfaisante. Par ailleurs, du point de vue des usagers de la montagne dans le cadre des loisirs, est-ce qu'un client qui part en voiture de Morges va se parquer à Aigle pour y prendre le train et monter en station skier ? La logique est que le citadin utilise prioritairement l'offre TP pour ses loisirs : ces investissements ferroviaires ont donc pour but de capter plus de voyageurs dans les trains. Néanmoins, le P+R à Aigle est principalement utilisé en semaine par les pendulaires travaillant essentiellement dans le Chablais, dès lors que ces places se libèrent le week-end pour ceux qui souhaiteraient poser leur véhicule à Aigle et monter à Leysin avec le train. De plus, il y a un projet lié à la libération du dépôt d'Aigle : une réflexion est en cours pour évaluer l'opportunité d'affecter la parcelle libérée, une des pistes étant de l'utiliser pour un P+R. Cette réflexion est menée par la municipalité d'Aigle.

La traversée d'Aigle a-t-elle été étudiée ? Qu'en est-il notamment de la mise en impasse de la rue du Commerce à Leysin ?

Concernant la rue du Commerce à Leysin, l'objectif est d'avoir une gare dont les voies sont au même niveau que la rue. Ce qui signifie que la rue du Commerce actuellement à sens unique à la descente deviendra un cul-de-sac, mais des alternatives existent et donnent une marge d'évolution. L'enjeu est d'avoir une station terminus de qualité, tout en créant une liaison avec les remontées mécaniques.

Depuis Aigle deux lignes partent en parallèle jusqu'au niveau du Seppey : a-t-on étudié la possibilité de ne conserver qu'une voie jusqu'au Seppey ?

Une analyse historique met en évidence qu'il existait à l'origine deux comités, en concurrence, qui ont mené les deux projets. Ceci dit, sur le plan technique aller du Seppey à Leysin, vu la pente à 10% et la distance, ce serait techniquement complexe, et la création d'un tunnel rallongerait la liaison Aigle – Leysin. Une telle option ne desservirait plus la zone des grands hôtels de Leysin, et la créer serait très onéreux.

Ce crédit d'étude est-il à charge du canton ou est-ce une sorte de préfinancement au cas où le projet serait retenu ?

C'est de l'argent cantonal : en cas de réalisation du projet, ce crédit ne sera pas remboursé par la Confédération. Ce montant fait partie des 325 millions de la RPT.

Comment va évoluer l'actuel terminus de Leysin, dite gare du Fedey ?

Cette gare, qui devra être mise en conformité à la LHand, fera l'objet d'une étude. Une piste est la création d'un ascenseur pour atteindre la rue des Chamois. La gare du Grand hôtel ne sera plus exploitée et à priori désaffectée, sous réserve d'utilisation de locaux

Faut-il attendre l'arrivée du nouveau matériel roulant pour les mettre les gares aux normes de la LHand, notamment à l'arrêt de Versmont, à proximité duquel se situe un EMS.

La mise aux normes des gares à la LHand est de la compétence de la compagnie ferroviaire, qui doit s'adresser à la Confédération qui dispose de crédits-cadres à cet effet, les prochains étant sur les périodes 2017-2021 et 2021-2024. Il s'agit de mettre en conformité l'ensemble des 1800 gares suisse concernées. Pour illustrer la tâche, le crédit cadre 2017-2021 s'élèvera à près de 13 milliards ! La LHand fixe un délai à 2023 pour la mise en conformité des gares.

Pour des gares le long de trains à crémaillère, la vraie réponse d'accessibilité vient du matériel roulant qui permet d'abaisser de 60 cm la hauteur des planchers. La station de Versmont étant très raide (20% de pente), il n'est pas certain qu'il sera possible de se mettre en complète conformité à la LHand : cette gare se justifiant, elle sera peut-être concernée par les situations justifiant une dérogation à la LHand.

4. LECTURE DE L'EMPD

1.4 Projet de prolongement de la ligne à la nouvelle gare de Leysin

On lit page 10 que « le financement du projet devrait être assuré par le Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) ». Pourquoi ce conditionnel ? Le projet sera-t-il abandonné en cas de refus, ou le canton se substituera-t-il au financement fédéral ?

Le canton finance le FIF à hauteur de 30 millions par an, étant admis que le financement de tous les projets ferroviaires d'importance nationale ou régionale sont financés par le FIF. Dès lors si ce projet n'est pas retenu, il ne se fera pas sur la base d'un financement cantonal. Ce qui renforce davantage encore cette demande de crédit d'étude, qui vise à démontrer la pertinence et la faisabilité de ce projet.

Le canton du Valais, coactionnaire des TPC, va-t-il contribuer à ce projet entièrement sur sol vaudois ?

Ce projet est soutenu par le canton du Valais. Toutefois, concernant le financement, c'est le principe de territorialité qui s'applique s'agissant des investissements, et non pas celui de la participation à la compagnie de transports. Dès lors le canton du Valais ne participe pas à son financement. A contrario, un projet comme Léman express, à cheval sur les cantons de Genève et de Vaud, est financé proportionnellement. A noter que le FIF finance désormais l'entier des investissements ; par contre, concernant les charges d'exploitation des lignes intercantionales, il y a une clef de répartition en fonction des kilomètres sur chaque canton.

5. EXAMEN DU PROJET DE DÉCRET ACCORDANT AU CONSEIL D'ETAT UN CRÉDIT D'ÉTUDE DE CHF 3'600'000 POUR FINANCER LES ÉTUDES DU PROLONGEMENT DU CHEMIN DE FER AIGLE-LEYSIN DE LA GARE DE LEYSIN-FEYDEY À LA NOUVELLE GARE DE LEYSIN

Article 1

L'article 1 est adopté à l'unanimité des 15 députés présents.

Article 2

L'article 2 est adopté à l'unanimité des 15 députés présents.

Article 3

L'article 3 est adopté à l'unanimité des 15 députés présents.

Vote final sur le projet de décret

A l'unanimité, la commission adopte le projet de décret.

Vote de recommandation d'entrée en matière

La recommandation d'entrer en matière est adoptée à l'unanimité des 15 députés présents.

Oron-la-Ville, le 26 septembre 2016

*Le rapporteur :
(Signé) Philippe Modoux*

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

accordant au Conseil d'Etat un crédit d'ouvrage de CHF 4'985'000.- pour financer la correction routière de la RC 749-B-P et l'amélioration de l'intersection RC 749-B-P / RC 744-B-P sur le territoire des communes de Corsier-sur-Vevey et de Jongny

1 PRÉSENTATION DU PROJET

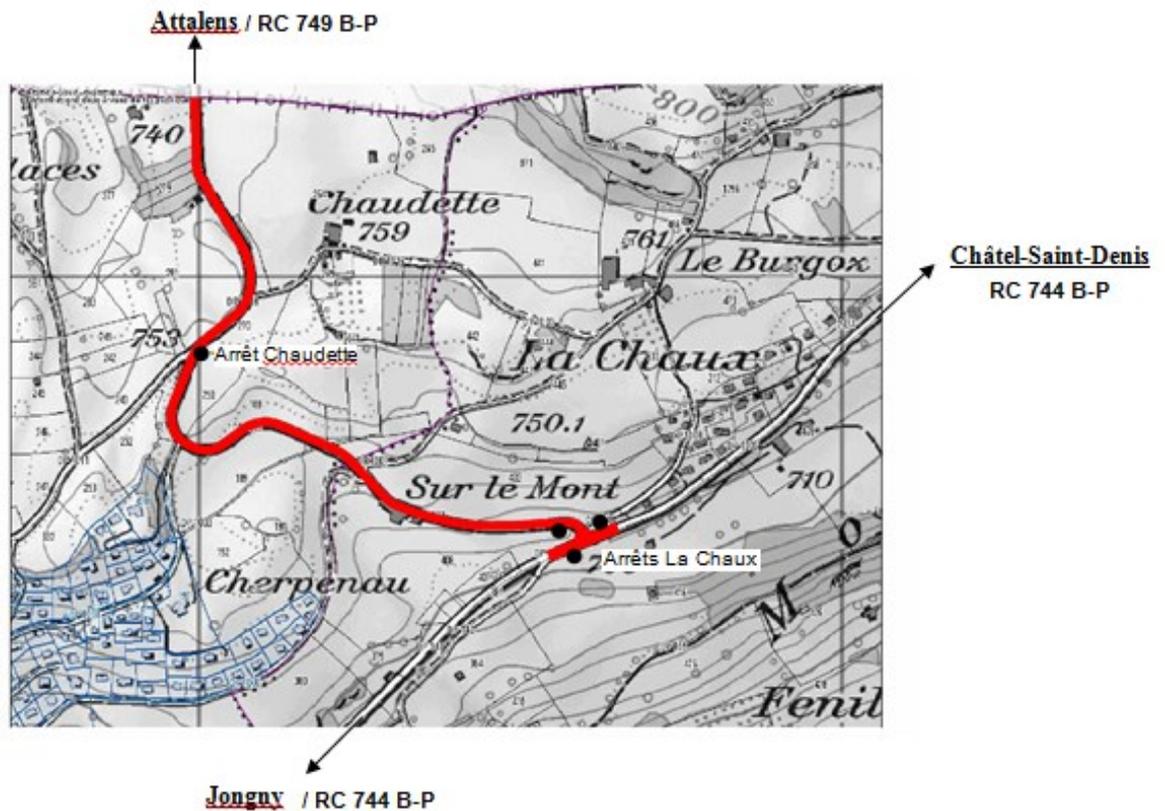
1.1 Préambule

Le Conseil d'Etat, dans sa séance du 29 septembre 2010, a validé les lignes directrices pour la planification et la gestion du réseau dans le rapport "Routes cantonales à l'horizon 2020 (RoC 2020)".

Cette stratégie d'évolution a été établie afin d'assurer :

- le maintien du réseau routier en adéquation avec les besoins des usagers,
- l'amélioration de son efficacité,
- la préservation de sa substance patrimoniale.

Le scénario d'entretien des chaussées proposé consiste à maintenir le réseau routier cantonal (hors localité) dans son état actuel, dit "suffisant" au sens de l'indice de la norme SN 640 925b "Gestion de l'entretien des chaussées (GEC) – Relevé d'état et appréciation en valeur d'indices". La logique est patrimoniale : le réseau est traité comme un héritage à préserver et à transmettre en réalisant les travaux qui s'imposent pour assurer, dans la durée, un niveau de prestations de qualité acceptable.



1.2 Bases légales

Le tronçon de routes cantonales hors localités concerné (RC 749-B-P et RC 744-B-P) est propriété du canton, suivant l'article 7 de la loi sur les routes du 10 décembre 1991 (LRou ; RSV 725.01). Conformément à cet article, les travaux d'entretien et d'adaptation des routes cantonales hors traversée de localité incombent au Canton, qui en est propriétaire (art. 3, al. 2ter, 7 et 20, al. 1er, lit. A, LRou).

La LRou prévoit en particulier que, lorsque cela s'avère nécessaire – comme c'est le cas en l'espèce – les tracés des voies publiques existantes soient adaptés et réhabilités en vue de répondre aux impératifs de sécurité routière et de fluidité du trafic. Ces impératifs s'apprécient, notamment, sur la base des lois, des normes professionnelles et des directives en vigueur (art. 58 CO, art. 12 LRou, ensemble des normes VSS de l'Association suisse des professionnels de la route et directives de l'Office fédéral des routes OFROU). En outre, conformément à l'article 2, alinéa 1^{er}, LRou, il est précisé qu'en plus de la chaussée proprement dite, les installations accessoires nécessaires à son entretien ou à son exploitation en font également partie.

Dans son ensemble, le présent exposé des motifs et projet de décret a pour objectif de rétablir des standards de conditions de circulation suffisants en vue d'assurer la sécurité routière des usagers. Ceux-ci sont notamment fixés par les normes VSS. Il répond en outre au nouvel article 6a de la loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958 (LCR ; RS 741.01).

1.3 Descriptif du projet

1.3.1 Situation actuelle

Les RC 749-B-P et RC 744-B-P (ci-après RC 749 et RC 744) font partie du réseau de base des routes cantonales et du réseau des transports publics Vevey – Montreux – Chillon – Villeneuve (VMCV). Il s'agit d'un itinéraire pour les transports spéciaux de type II (convois routiers de 240 tonnes au maximum) pour la RC 749 et pour les transports spéciaux de type III (convois routiers de 90 tonnes au maximum) pour la RC 744.

Selon les comptages effectués en 2010 dans le cadre du recensement de la circulation, le trafic journalier moyen s'élève sur :

- la RC 749 à environ 4000 véhicules/jour, dont 180 poids lourds,
- la RC 744 à environ 5000 véhicules/jour, dont 170 poids lourds.

1.3.2 Problèmes à résoudre

RC 749-B-P

La largeur moyenne actuelle de la RC 749 est de 5.95 mètres, ce qui est insuffisant au regard du profil géométrique défini dans la norme VSS 640 201. De plus, cette route sinueuse ne possède pas les surlargeurs en courbe requises par la norme VSS 640 105b.

L'arrêt "Chaudette" des transports publics n'est pas adapté aux bus articulés. De plus, aucun aménagement n'est présent pour permettre aux usagers des transports publics de traverser la route en toute sécurité.

Vingt prélèvements du revêtement (carottages) ont été faits sur l'ensemble du tracé. Les résultats d'analyse sont les suivants :

- des épaisseurs de revêtement comprises entre 10 et 20 cm ;
- un revêtement non homogène en raison des interventions d'entretien successives ;
- une couche de surface de moyennement à fortement usée ;
- une estimation d'un âge de 30 ans pour la couche de roulement en gravillonnage, de 33 ans pour la couche de base et de 40 à 50 ans pour les couches inférieures.

En complément, un relevé et une évaluation des dégradations ont été réalisés et les constats sont les suivants :

- des affaissements des bords faibles à importants tout le long du tronçon et dans les deux sens de circulation ;
- un orniérage critique avec des zones présentant des déformations prononcées ;
- de multiples renforcements pouvant aller jusqu'à 10 cm d'enrobé ont été réalisés au fil des ans provoquant ainsi une discontinuité au niveau de la couche de roulement et des tassements résiduels.

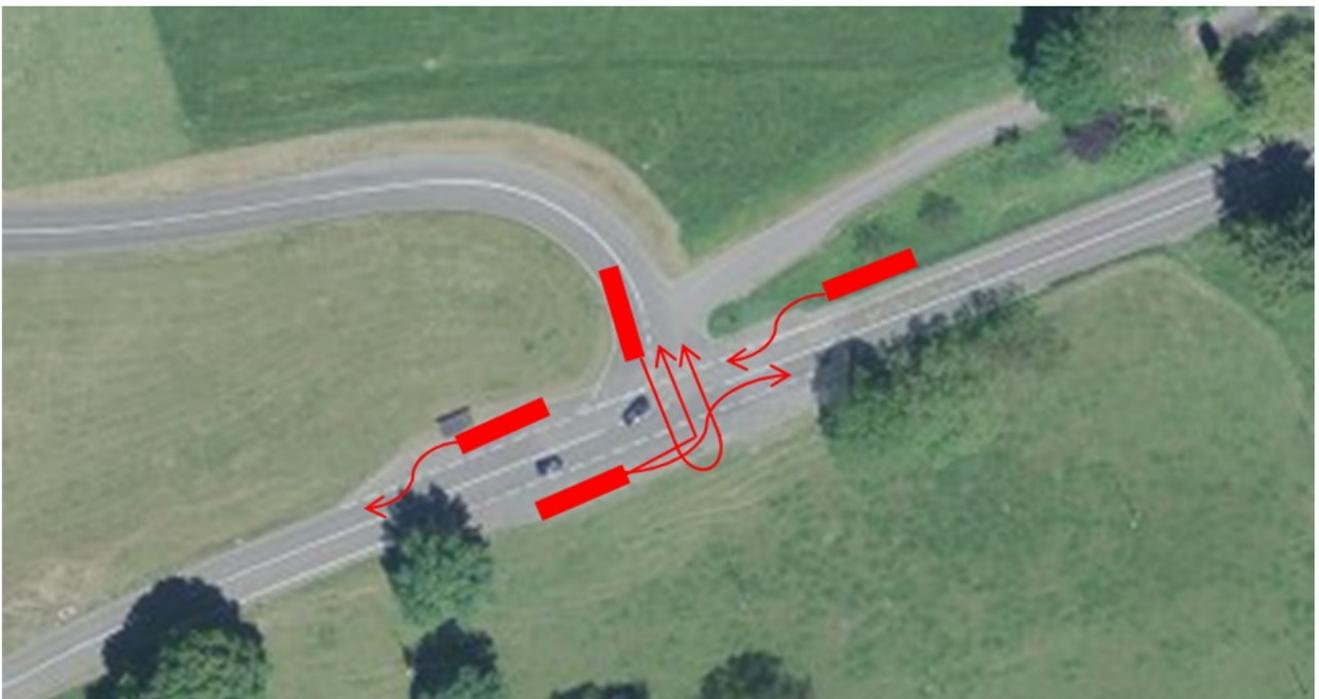
Ces analyses démontrent que les dégradations structurelles et les déformations sont importantes sur le tronçon de la 749. **L'état général est donc qualifié de "critique" à "mauvais".**

Intersection RC 744 et 749

Le croisement des RC 744 et 749 pose des problèmes aux heures de pointe. En effet, à ce carrefour se situe une importante interface de transports publics, comprenant quatre arrêts de bus, dont un n'est ni marqué, ni sécurisé (usagers déposés dans le champ jouxtant la route). La présence simultanée de plusieurs bus VMCV à l'arrêt "La Chaux" s'explique par le fait que la ligne VMCV se scinde en deux à cet endroit selon les horaires. Cette connexion en Y permet un transbordement selon la provenance, respectivement selon la destination des usagers. Aux heures de pointe, quatre bus par heure effectuent

le trajet Vevey – Châtel-Saint-Denis ou Bossonnens. Et trois bus par heure l'effectuent en sens inverse. En raison de la configuration trop exigüe de ce carrefour, les manœuvres des véhicules des transports publics ne sont pas aisées et provoquent des situations dangereuses pour tous les usagers. On relève également que les importants transbordements entre les bus VMCV amènent les piétons à traverser les RC 744 et 749 sans cheminement clair.

La situation ci-dessous illustre les mouvements des bus selon leur destination et horaire ainsi que les manœuvres nécessaires à leur repositionnement en fonction de la destination qu'ils sont appelés à desservir :



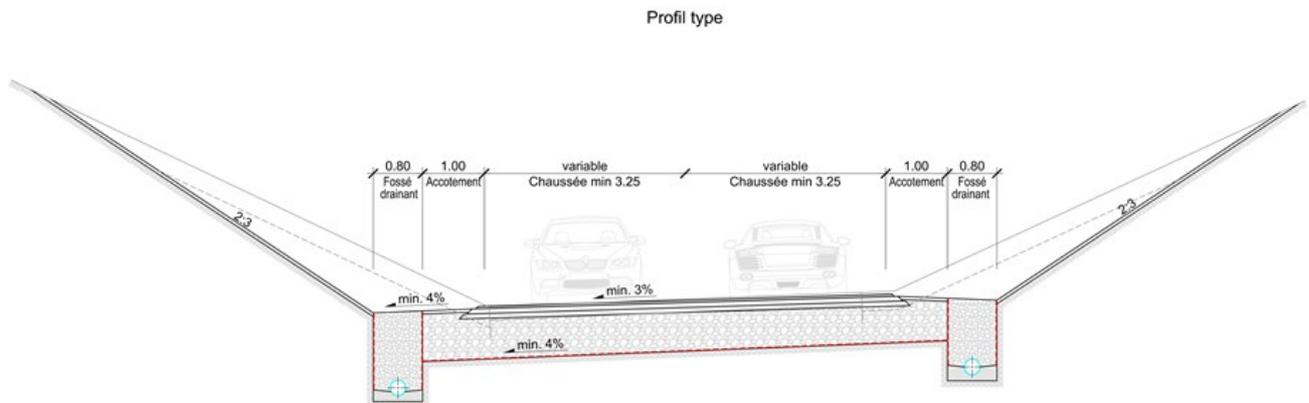
Sur la base des comptages effectués par le Canton en septembre 2010 aux heures de pointe du matin et du soir, il apparaît que ce carrefour à trois branches a atteint sa limite de capacité. Cela signifie une prise de risque pour les usagers voulant s'insérer sur l'autre axe mais également un temps d'attente, en raison de l'état de saturation, provoquant ainsi un "encolonnement".

Ces comptages démontrent que les mouvements principaux se font entre Vevey et Attalens, plutôt qu'entre Vevey et Châtel-St-Denis.

1.3.3 Descriptif des travaux pour la correction routière de RC 749

Le projet routier va du carrefour de "La Chaux" à la limite avec le canton de Fribourg. Sur ce tronçon de 1'280 mètres, le projet consiste à porter la largeur de la chaussée à 6.50 mètres avec des accotements d'un mètre de largeur de part et d'autre de la chaussée. Cette largeur de chaussée permet le croisement à 80 km/h d'un véhicule et d'un poids lourd. Des corrections locales de l'axe pour améliorer la visibilité et adoucir la sinuosité sont également nécessaires. Cette correction routière sera accompagnée d'un assainissement de la superstructure de la route ainsi que du remplacement des collecteurs d'eau claire détériorés. **De plus, cette réhabilitation est en cohérence avec la nouvelle voirie routière du tronçon fribourgeois attenant.** En effet, la largeur de cet axe a été portée à 6.50 mètres.

Le profil retenu est le suivant :



L'arrêt existant "Chaudette" pour les bus circulant en direction d'Attalens se trouve hors chaussée et n'est pas dimensionné pour les bus articulés. Il n'y a pas d'aide à la traversée dans cette zone et la visibilité y est mauvaise.

Le projet adaptera cet arrêt de la façon suivante :

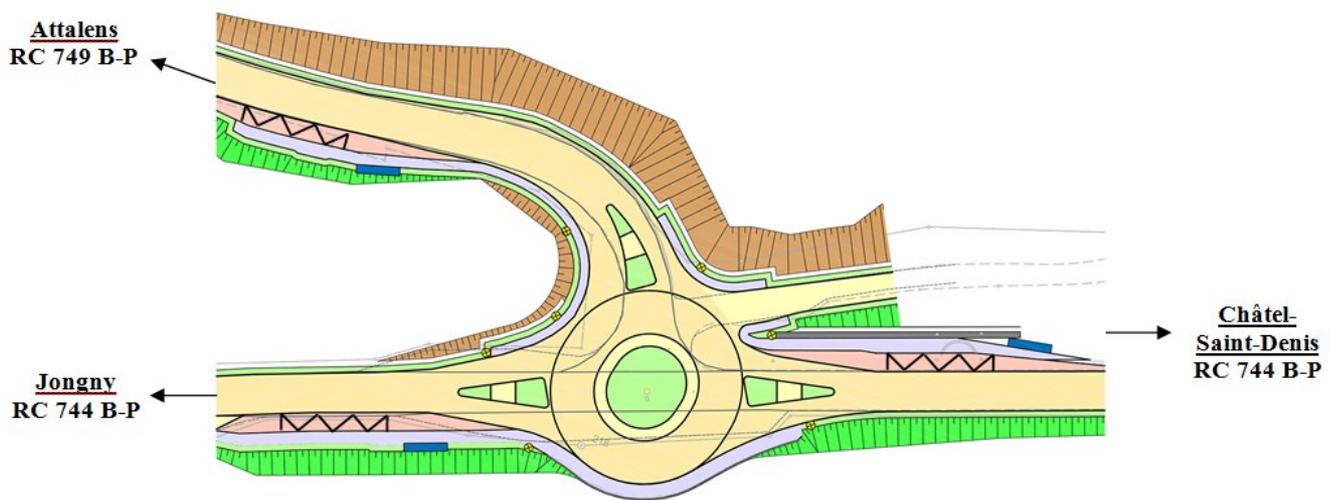
- prolongement de l'arrêt en baignoire existant afin que les bus articulés puissent y déposer les usagers ;
- création d'une aide à la traversée permettant aux piétons de rejoindre le trottoir situé sur le côté opposé.

1.3.4 Descriptif des travaux de l'amélioration de l'intersection RC 749 / RC 744

Le projet prévoit ainsi la création :

- d'un giratoire de 30 mètres ;
- de trois arrêts hors chaussée pour bus articulés - un pour les bus venant de Châtel-St-Denis, un autre pour les bus venant de Vevey et le dernier pour ceux en provenance d'Attalens ;
- d'un trottoir partant de chaque arrêt de bus permettant d'amener les piétons en toute sécurité aux aides à la traversée.

La nouvelle situation de l'intersection est représentée ci-dessous :



1.4 Crédit sollicité

Les montants dépensés, au titre d'études préliminaires sur les routes cantonales (EPRC), de CHF 48'000.- HT seront transférés dans le présent crédit d'ouvrage.

1.4.1 Bases du devis

Les coûts sont basés sur les quantités issues de soumissions rentrées au 8 mars 2016.

Les coûts d'expropriation pour environ 11'600 m² de terrain agricole à CHF 4.50/m², auxquels sont ajoutées les pertes de cultures, nous permettent d'évaluer le coût global de l'acquisition de terrain à environ CHF 52'500.- (auquel s'ajoute encore les honoraires de géomètre).

Conformément à l'article 4.1.32 du règlement de la Société des ingénieurs et architectes SIA 103 (édition 2003), la marge d'approximation de prévision des coûts au stade du projet d'ouvrage est évaluée à 10 % du montant prévu pour les travaux. Les coûts de renchérissement seront calculés selon la méthode ICP (indice des coûts de production).

1.4.2 Durée des travaux

Les travaux dureront environ 24 mois. La pose de la couche de roulement sera réalisée une année plus tard afin que les tassements résiduels puissent se faire. Ils débuteront en 2016 et prendront fin en 2017 avec, en 2018, la pose de la couche de surface, ceci sous réserve de l'octroi des crédits par le Grand Conseil.

1.4.3 Devis

Poste budg.	%	N° Clé	Libellé de la clé	Libellé "sous structure pour devis"	
100	4.9%	1	Honoraires	Honoraires	
		112	Honoraires	Dépenses avant décret	48'000
				Ingénieurs civil	150'000
				Géomètre (sans abornement)	20'000
				Expertise et constat	10'000
				Total honoraires HT	228'000
200	2.5%	2	Terrains	Terrains	
		221	Acquisition de terrains	Achat terrains	52'500
				Honoraire pour géomètre – abornement - mensuration et registre foncier	63'000
				Total terrains HT	115'500
300	89.8%	3	Tracé	Tracé	
		331	Chaussée	Travaux préparatoires	136'500
				Cadastre souterrain	252'500
				Terrassement	820'000
				Infrastructure	520'500
				Superstructure	1'745'000
				Canalisation et collecteur	552'000
				Signalisation verticale	75'000
				Marquage	42'000
				Total tracé HT	4'143'500
400	5.7%	4	Ouvrage d'art	Ouvrage d'art	
		442	Ouvrage de soutènement	Mur de soutènement	262'500
				Total ouvrage d'art HT	262'500
600	1.1%	6	Frais divers	Frais divers	
		661	Divers	Divers	50'000
				Total frais divers HT	50'000
				Total HT avant recettes	4'799'500
				TVA 8.0 % arrondie à	385'500
				Total général TTC arrondi à	5'185'000
800	4.0%	8	Recettes	Recettes	
		881	Participation communes	Total recettes TTC - Voir point 3.6	200'000
				Total général TTC arrondi à	4'985'000

1.5 Risques liés à la non-réalisation du projet

Dans l'hypothèse où les travaux envisagés dans le cadre du présent crédit ne pourraient être rapidement engagés et que, par conséquent, ce projet devait être repoussé, les conséquences seraient les suivantes :

- maintien des risques encourus par les piétons utilisant les transports publics lors des transbordements des bus ;
- conservation d'une situation dangereuse pour tous les usagers de la route, notamment lors des manœuvres des véhicules des transports publics ;
- saturation du carrefour de la Chaux aux heures de pointe.

2 MODE DE CONDUITE DU PROJET

L'élaboration du projet a été assurée par la Division infrastructure routière de la DGMR, ceci jusqu'à la mise à l'enquête du projet. Les dossiers d'exécution et la direction des travaux seront assurés par un bureau d'ingénieurs civil.

Les collaborateurs de la DGMR, Division infrastructure routière, seront en charge de la direction générale des travaux.

L'acquisition des marchés de services et de travaux a été effectuée conformément à la loi sur les marchés publics (LMP-VD ; RSV 726.01).

3 CONSÉQUENCES DU PROJET DE DÉCRET

3.1 Conséquences sur le budget d'investissement

EOTP I.000380.02 - RC 749, Corsier-s/Vevey - Limite FR

En milliers de francs

Intitulé	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019	Total
a) Transformations immobilières : dépenses brutes	1'485	3'466	234	0	5'185
a) Transformations immobilières : recettes de tiers	-59	-141	0	0	-200
a) Transformations immobilières : dépenses nettes à charge de l'Etat	1426	3325	234	0	4'985
b) Informatique : dépenses brutes	0	0	0	0	0
b) Informatique : recettes de tiers	0	0	0	0	0
b) Informatique : dépenses nettes à charge de l'Etat	0	0	0	0	0
c) Investissement total : dépenses brutes	1'485	3'466	234	0	5'185
c) Investissement total : recettes de tiers	-59	-141	0	0	-200
c) Investissement total : dépenses nettes à la charge de l'Etat	1426	3325	234	0	4'985

Le n° d'EOTP I.000380.02 est prévu au budget 2016 et au plan d'investissement 2017 – 2020 avec les montants suivants :

Année 2016 CHF 1'600'000.-

Année 2017 CHF 2'600'000.-

Année 2018 CHF 0.-

Année 2019 CHF 0.-

Année 2020 CHF 0.-

3.2 Amortissement annuel

L'amortissement annuel est prévu sur vingt ans à raison de $\text{CHF } 4'985'000/20 = \text{CHF } 249'300.-$ (arrondi) par an.

3.3 Charges d'intérêt

La charge annuelle moyenne d'intérêts sera de : $(CHF\ 4'985'000 * 5 * 0.55) / 100 = CHF\ 137'100.-$.

3.4 Conséquences sur l'effectif du personnel

Il n'y aura pas d'influence sur l'effectif du personnel de la DGMR.

3.5 Autres conséquences sur le budget de fonctionnement

Ces deux routes font partie du réseau actuel des infrastructures routières vaudoises. Les frais d'exploitation de l'investissement réalisé ne grèveront pas la part du budget de la DGMR affectée au déneigement et à l'exploitation courante.

3.6 Conséquences sur les communes

Des conventions sont en cours de finalisation avec les Communes de Jongny et de Corsier-sur-Vevey pour les participations financières, conformément aux articles 21 et 54 de la loi sur les routes (LRou) ; elles tiennent également compte de la réalisation de l'éclairage, des trottoirs et des baies d'arrêt de bus.

Le montant de l'EMPD demandé correspond à la part de l'Etat.

Une fois les travaux achevés, les communes disposeront d'un carrefour sécurisé au niveau des transbordements des usagers des transports publics, des arrêts hors chaussées pour les véhicules des transports publics ainsi que d'une route assainie et élargie à 6.50 mètres.

3.7 Conséquences sur l'environnement, le développement durable et la consommation d'énergie

Ce projet de réhabilitation a des incidences favorables sur l'environnement, le développement durable et la consommation d'énergie. En effet, sa réalisation permettra d'améliorer les conditions de circulation tout en rétablissant la sécurité des usagers de la route.

Les documents d'appel d'offres pour les travaux sont élaborés de façon à inciter les entreprises à utiliser des matériaux recyclés et un contrôle strict de la gestion des déchets de chantier sera effectué.

3.8 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

3.9 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

3.10 Conformité de l'application de l'article 163 Cst-VD

Conformément à l'article 163, alinéa 2, de la Constitution du Canton de Vaud (Cst-VD ; RSV 101.01), avant de présenter tout projet de loi ou de décret entraînant des charges nouvelles, le Conseil d'Etat doit s'assurer de leur financement et proposer, le cas échéant, les mesures fiscales ou compensatoires nécessaires. Les charges nouvelles sont définies par opposition aux charges dites liées, soustraites à l'obligation citée. Une charge est liée si son principe, son ampleur et le moment où elle doit être engagée sont imposés par une disposition légale en vigueur ou par l'exécution d'une tâche publique préexistante, de sorte que l'autorité de décision ne dispose de quasiment aucune marge de manœuvre quant au principe, à la quotité et au moment de la dépense.

L'entretien des routes et leur adaptation aux nouvelles exigences techniques constituent des dépenses liées. Au surplus, on note que la jurisprudence du Tribunal fédéral considère que les dépenses d'entretien d'un réseau routier et celles de son adaptation aux nouvelles exigences techniques, notamment de sécurité, sont en principe des dépenses liées (cf. ATF 103 Ia 284, consid. 5, ATF 105 Ia 80 consid. 7 et cf. ch. 1.2 du présent EMPD). De telles dépenses doivent nécessairement

être consenties par l'Etat en exécution des obligations qui lui incombent.

En effet, la LRou impose d'adapter les tracés des voies publiques existantes en fonction des impératifs de sécurité et de fluidité du trafic ainsi que des objectifs de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (art. 8, al. 2, LRou ; cf. ch. 1.2 du présent EMPD). Comme le démontre le présent EMPD, dans leur **principe**, les travaux projetés de réhabilitation de ce tronçon routier en fin de cycle de vie relèvent des obligations du Canton en ce qui concerne la construction et l'entretien des routes cantonales hors traversée de localité dont il est propriétaire (art. 7 et 20 LRou). Etant donné qu'ils visent à rétablir, en vue d'augmenter la sécurité routière des usagers, les standards de conditions de circulation suffisants qui répondent aux exigences de qualité fixées dans les normes VSS, les aménagements routiers projetés pour lesquels le présent crédit est sollicité résultent directement de l'exercice d'une tâche publique ordonnée par la loi.

En ce qui concerne la quotité de la dépense, ce projet d'investissement est conforme en matière de financement. En effet, la dépense envisagée ne constitue rien de plus que ce qui est strictement nécessaire à l'accomplissement de la tâche publique et de la concrétisation de la base légale dont elle résulte. La solution technique standard proposée a uniquement été élaborée de manière à rendre ce tronçon de route conforme aux lois, normes professionnelles et directives en vigueur (art. 58 CO, art. 12 LRou, ensemble des normes VSS et directives de l'OFROU). Le montant des travaux envisagés se limite donc uniquement à l'objectif de maintenir un réseau routier cantonal efficace et sûr. Le critère de la **quotité** de la dépense est donc également rempli en l'espèce.

En ce qui concerne le moment de la dépense, il est manifeste que celle-ci ne saurait être différée au vu des risques encourus par les usagers et les riverains de ce tronçon de route dont la dégradation est fortement avancée et dont les caractéristiques ne correspondent plus aux standards de sécurité actuels. Le critère du **moment** de la dépense est donc, lui aussi, satisfait. Sur ce point, il convient également de se référer au chapitre 1.6 ci-dessus.

Au vu de l'analyse qui précède, les travaux pour lesquels le crédit est demandé doivent être qualifiés de dépenses liées au sens de l'article 163, alinéa 2, Cst-VD. Elles ne sont donc pas soumises à compensation.

3.11 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

3.12 Incidences informatiques

Néant.

3.13 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

3.14 Simplifications administratives

Néant.

3.15 Protection des données

Néant.

3.16 Récapitulation des conséquences du projet sur le budget de fonctionnement

En milliers de francs

Intitulé	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019	Total
Personnel supplémentaire (ETP)					
Frais d'exploitation					
Charge d'intérêt		137.1	137.1	137.1	411.3
Amortissement			249.3	249.3	498.6
Prise en charge du service de la dette					
Autres charges supplémentaires					
Total augmentation des charges		137.1	386.4	386.4	909.9
Diminution de charges					
Revenus supplémentaires					
Total net		137.1	386.4	386.4	909.9

4 CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de décret ci-après :

PROJET DE DÉCRET

accordant au Conseil d'Etat un crédit d'ouvrage de CHF 4'985'000.- pour financer la correction routière de la RC 749-B-P et l'amélioration de l'intersection RC 749-B-P / RC 744-B-P sur le territoire des communes de Corsier-sur-Vevey et de Jongny

du 17 août 2016

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décète

Art. 1

¹ Un crédit d'ouvrage de CHF 4'985'000.- est accordé au Conseil d'Etat pour financer la correction routière de la RC 749-B-P et l'amélioration de l'intersection RC 749-B-P / RC 744-B-P sur le territoire des communes de Corsier-sur-Vevey et de Jongny

Art. 2

¹ Ce montant sera prélevé sur le compte *Dépenses d'investissement* et amorti en 20 ans

Art. 3

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 2, lettre b) de la Constitution cantonale.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 17 août 2016.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean

**RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE DES INFRASTRUCTURES
LIEES AUX TRANSPORTS ET A LA MOBILITE
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'Etat un crédit d'ouvrage de CHF 4'985'000.- pour financer la correction routière de la RC 749-B-P et l'amélioration de l'intersection RC 749-B-P / RC 744-B-P sur le territoire des communes de Corsier-sur-Vevey et de Jongny

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le du jeudi 1^{er} septembre 2016 à la salle P001, rue des Deux-Marchés à Lausanne. Elle était composée de Mmes Ginette Duvoisin, Myriam Romano-Malagrifa, Susanne Jungclaus Delarze (remplaçant Martial de Montmollin), de MM. Jean-François Cachin, Pierre Volet, Michel Desmeules, Alexandre Rydlo, Olivier Mayor, Michele Mossi, Laurent Miéville, Jean-François Thuillard, Eric Züger, Olivier Golaz (remplaçant Jacques Perrin), Daniel Ruch (remplaçant François Debluë) et Philippe Modoux, président et rapporteur. Étaient excusés MM. Martial de Montmollin, Jacques Perrin et François Debluë.

Mme Nuria Gorrite, cheffe du DIRH, était accompagnée de MM. Pierre-Yves Gruaz (directeur général DGMR) et Pierre Bays (chef de la division infrastructure routière DGMR).

M. Jérôme Marcel, secrétaire de la commission, a établi les notes de séances ; nous le remercions pour son excellent travail.

2. PRÉSENTATION DE L'EMPD – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Sur ce tronçon, la chaussée existante est très dégradée, trop étroite et connaît des problèmes de visibilité. Avec par ailleurs une problématique spécifique à régler : le carrefour qui se situe entre la route qui va de Jongny en direction de Châtel-Saint-Denis et l'embranchement qui permet d'aller en direction d'Attalens.

La route actuelle a une largeur inférieure à six mètres, une largeur insuffisante que l'état de dégradation des accotements met en exergue. Le tapis qui date de trente ans est dans un état fortement dégradé. Concernant la géométrie de ce tronçon de 1280 mètres, si sur les profils en long la situation est satisfaisante, nombre virages connaissent des problèmes de visibilité qui ne permettent pas de voir un véhicule qui serait arrêté derrière le virage, partant le temps de freinage n'est pas garanti à 80 km/h, étant précisé quand dans les tronçons sinueux on admet une vitesse de projet de 60 km/h qui correspond aux vitesses observées. Par ailleurs, il y a un changement brutal à l'entrée du canton de Fribourg, où la chaussée a été refaite récemment.

Au carrefour, l'axe prioritaire actuel par rapport aux présélections est le cheminement Jongny – Châtel-Saint-Denis. Or, on observe environ 5000 véhicules/jour entre Jongny et ce carrefour, nombre qui chute aux environs de 2300 en direction de Châtel-Saint-Denis. Par contre, la branche qui part en direction d'Attalens se situe actuellement à 4300 véhicules/jour.

Au final, le trafic principal vient de Jongny en direction d'Attalens, seule une petite partie continuant en direction de Châtel-Saint-Denis. La configuration actuelle du carrefour ne correspond pas à cette utilisation des usagers, il doit donc être adapté.

Ce carrefour est un nœud de TP, trois tronçons de ligne y transitent venant de chacune des directions. Aujourd'hui, les usagers des TP sont déposés en bord de route, quasiment dans le terrain, sans par ailleurs d'endroit défini pour traverser les routes en cas de changement de ligne, ce qui pose des problèmes relativement importants en terme de sécurité. De plus, certaines lignes de bus doivent faire demi-tour au niveau de ce carrefour, ce qui génère des manœuvres en deux fois, et génère des problèmes de sécurité.

Le projet est de créer un carrefour giratoire, qui sera plus adapté aux TP ainsi qu'aux comportements des véhicules privés. Il y est prévu trois aides à traverser pour les piétons ce qui, additionné au giratoire (qui a un effet de modération sur la vitesse) améliorera nettement leur sécurité. Enfin, une série de trottoirs seront aménagés afin que les utilisateurs des TP soient déposés de manière sécurisée.

Concernant les lignes de bus, il est à préciser que la configuration proposée permet de gérer la situation actuelle et les projets d'amélioration de TP prévus pour les cinq à dix ans à venir.

3. DISCUSSION GÉNÉRALE

L'arrêt de bus en provenance d'Attalens sera plus éloigné, n'était-il pas possible de le laisser plus près ? N'est-ce pas mal pratique pour les passagers ?

Une ligne Châtel-Saint-Denis – Bossonens est prévue, dès lors l'arrêt ne peut pas être après le giratoire. Raison pour laquelle on l'a déplacé. Dans l'ensemble, par rapport à la situation existante, on améliore notablement la situation, et pour les usagers, et pour les manœuvres des bus. Cela a été réfléchi avec l'entreprise de transports.

Comment les usagers se rendent-ils sur les arrêts depuis les hameaux alentours ?

Il s'agit surtout d'une plate-forme d'échange en non de captage de clientèle. Ceci dit, certains arrêts seront revus et la commune cofinance un chemin d'accès au giratoire.

Une réflexion a-t-elle été menée concernant les cyclistes ?

Ce giratoire ne se situe pas sur le réseau Swiss mobile et aucune demande des associations de cyclistes n'est parvenue concernant ce giratoire.

On se base sur les comptages de véhicules de 2010. Y a-t-il eu des comptages depuis lors ? Comment s'effectuent les comptages dans ce secteur ?

Des comptages ont eu lieu en 2015, effectués par des personnes de terrain. Entre 2010 et 2015, sur la RC 749 on passe de 4000 à 4150 véhicules/jour, et sur la RC 744 on a environ 3% d'augmentation. Les comptages ont lieu tous les 5 ans.

4. EXAMEN DU PROJET DE DÉCRET ACCORDANT AU CONSEIL D'ETAT UN CRÉDIT D'OUVRAGE DE CHF 4'985'000.- POUR FINANCER LA CORRECTION ROUTIÈRE DE LA RC 749-B-P ET L'AMÉLIORATION DE L'INTERSECTION RC 749-B-P / RC 744-B-P SUR LE TERRITOIRE DES COMMUNES DE CORSIER-SUR-VEVEY ET DE JONGNY

Article 1

L'article 1 est adopté à l'unanimité des 15 députés présents.

Article 2

L'article 2 est adopté à l'unanimité des 15 députés présents.

Article 3

L'article 3 est adopté à l'unanimité des 15 députés présents.

Vote final sur le projet de décret

A l'unanimité, la commission adopte le projet de décret.

Vote de recommandation d'entrée en matière

La recommandation d'entrer en matière est adoptée à l'unanimité des 15 députés présents.

Oron-la-Ville, le 26 septembre 2016

*Le rapporteur :
(Signé) Philippe Modoux*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Philippe Krieg – Route de la Fleur de Lys à Prilly, la fluidité du trafic est une nécessité ! ?

Rappel de l'interpellation

La route de la Fleur de Lys est un axe principal qui garantit la liaison routière Nord-Sud de l'Ouest lausannois, desservant plusieurs communes.

Aujourd'hui, le pont de la ligne ferroviaire du Lausanne-Echallens-Bercher (LEB) améliore la circulation et la sécurité. Ces travaux importants vont se terminer fin mars 2016.

La réfection de la route de la Fleur de Lys, propriété du canton mais à la charge de la commune de Jouxens-Mézery n'apporte pour l'instant pas d'avantage dans la fluidité du trafic, car ce projet n'est toujours pas ficelé. Suite aux plans proposés par la Municipalité de Jouxens-Mézery, présentés en commission communale, le projet actuel doit répondre à beaucoup trop de contraintes, soit : largeur de la route limitée à 4,50 mètres, rétrécissements divers sous la forme d'ilots pour empêcher le croisement et limitation de la circulation à 30 km/h sur le tronçon concerné. Au surplus, la commune de Prilly a décidé de mettre à ciel ouvert le ruisseau de Broye et de proposer un rétrécissement de la chaussée en direction du Garage de l'Etoile. Avec ces contraintes très importantes, cette route deviendra impraticable pour le trafic de transit qui va se reporter vers d'autres axes routiers, souvent pas suffisamment équipés pour subir une augmentation du trafic.

Questions au Conseil d'Etat :

- 1. Le Conseil d'Etat a-t-il étudié une alternative à ce goulet d'étranglement ?*
- 2. Quels sont les éléments qui ont conduit à la limitation à 30 km/h hors localité sur ce nouveau tronçon ?*
- 3. Le rétrécissement de la largeur de la chaussée fait-il suite à une décision politique de diminution de trafic ou à une réflexion technique objective ?*
- 4. Dans une planification globale, quelles sont les alternatives du Conseil d'Etat pour améliorer et surtout garantir le trafic Nord-Sud de l'Ouest lausannois ?*

Souhaite développer.

(Signé) Philippe Krieg

Réponse du Conseil d'Etat

1. Préambule

Durant la seconde moitié du XX^e siècle, la région lausannoise a connu une croissance démographique et économique très importante, parallèlement au développement de nouveaux modes de vie de la population, qui devient de plus en plus mobile. Cette évolution a bien sûr eu des conséquences importantes sur l'organisation du réseau routier et ferroviaire dans la région. Au fil des années notamment, les déplacements pour entrer et sortir de ce qui est désormais connu comme l'agglomération lausannoise, ainsi que les déplacements au sein même de l'agglomération, ont nécessité des adaptations constantes des infrastructures. C'est dans ce contexte qu'a notamment été construit le contournement autoroutier de Lausanne. Plus particulièrement, la question de savoir comment assurer au mieux le lien entre le Nord et l'Ouest de l'agglomération lausannoise s'est posée et est devenue l'une des préoccupations du Conseil d'Etat et des communes concernées.

Pour faciliter les déplacements, il a été envisagé, il y a plus de quarante ans, de réaménager ce qui était alors la route cantonale 320 C-S située sur le territoire des communes de Prilly et de Jouxens-Mézery, dont le tracé, actuellement composé du chemin de la Fleur-de-Lys, de la route de Champvent et de la route de Broye, relie la route de Neuchâtel (RC 401), à la route de Cossonay (RC 251).

Cependant, l'urbanisation de l'Ouest lausannois a déplacé le trafic vers la région de Crissier : il s'avère en effet que le contournement autoroutier n'est pas principalement emprunté par des automobilistes traversant la Suisse, ou même le Canton, mais qu'entre 75 % et 85 % des utilisateurs l'empruntent pour sortir ou entrer dans l'agglomération, voire même l'utilisent pour se déplacer d'un bout à l'autre de l'agglomération. Les réflexions menées ces dernières années par le Conseil d'Etat, en collaboration avec les communes de l'agglomération Lausanne-Morges et l'Office fédéral des routes (OFROU), visent ainsi à supprimer " le goulet de Crissier ". Le concept consiste à utiliser d'avantage l'autoroute de contournement, en créant de nouvelles jonctions à Ecublens et à Chavannes ainsi qu'en complétant celles de Malley et de la Blécherette tout en adaptant le réseau cantonal et communal interne à l'agglomération.

Depuis plusieurs années, le croisement entre la route de Neuchâtel (RC 401) où passe la voie du LEB, et le chemin de la Fleur-de-Lys était devenu un point donnant lieu trop régulièrement à des situations très dangereuses pour les automobilistes et les trains du LEB. Cet état de fait a donné lieu à des nombreuses discussions entre les concernés, et notamment l'Office fédéral des transports (OFT), l'Etat de Vaud, les communes concernées et les compagnies de transports. En effet, la dangerosité de ce carrefour imposait des mesures, et ce d'autant que la cadence du LEB devait augmenter, pour répondre aux besoins en mobilité de la population et de l'économie.

A l'issue de ces discussions, un accord a pu être trouvé, permettant de supprimer le passage à niveau de la Fleur-de-Lys en le remplaçant par un franchissement dénivelé. Le tracé de la voie du LEB fait l'objet d'une correction, enjambant le vallon formé par le ruisseau de Broye grâce à un viaduc sous lequel passe un nouveau tronçon de route de raccordement entre le chemin de la Fleur-de-Lys et la route cantonale Romanel-Lausanne (RC 401). Dans le cadre des accords conclus entre l'Etat de Vaud et les communes de Prilly et Jouxens-Mézery, signés respectivement les 15 et 30 avril 2015, la route cantonale RC 320-S a été déclassée de route cantonale en route communale, à la demande des communes. La route de la Broye sur la commune de Prilly, le chemin de la Fleur-de-Lys et la route de Champvent sur la commune de Jouxens-Mézery ne sont donc plus de compétence cantonale. La volonté exprimée par les communes était notamment d'éviter un développement du trafic dans ces quartiers d'habitation.

Dans le cadre de discussions, en 2010 et 2012, la Commune de Prilly a présenté deux projets préalables d'aménagement de la route et du ruisseau de Broye qui ont été préavisés favorablement par la Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR) les 19 novembre 2010 et 23 octobre 2012. Ces projets prévoient notamment un aménagement particulier de la route de la Broye pour la rendre compatible aux caractéristiques requises d'une zone 30. Les travaux sont actuellement en cours sur la commune de Prilly. La procédure visant la légalisation de l'inclusion de la route de Broye dans la zone 30 existante sera entamée une fois les travaux et aménagements terminés. Par ailleurs, la commune de Jouxens-Mézery a manifesté son intérêt d'inclure le chemin de la Fleur-de-Lys aux zones 30 existantes, ce qui a été admis par l'Etat dans un courrier du 14 septembre 2011. A noter que les conventions conclues avec les communes prévoient le maintien d'un subventionnement selon la loi sur les routes des travaux sur l'ex-RC 320-C-S pour des travaux effectués avant le 31 décembre 2018.

La procédure de légalisation des zones 30 intervient après la réalisation des travaux d'aménagement. Le phasage différent des travaux des communes de Prilly et de Jouxens-Mézery générera un phasage également différent sur les procédures de légalisation des zones 30.

2. Réponses aux questions

Question 1 – Le Conseil d'Etat a-t-il étudié une alternative à ce goulet d'étranglement ?

Comme indiqué en préambule, la situation du carrefour de la Fleur-de-Lys a fait l'objet de travaux permettant d'en mieux assurer la sécurité, et garantissant l'accessibilité des quartiers d'habitation situés dans cette zone.

Conscient de la nécessité de fluidifier le trafic dans l'Ouest lausannois, le Conseil d'Etat a mené des réflexions en collaboration avec les communes de l'agglomération Lausanne-Morges et l'OFROU visant ainsi à supprimer " le goulet de Crissier ". Les grandes lignes de ces réflexions sont présentées sous question 4.

Question 2 – Quels sont les éléments qui ont conduit à la limitation à 30 km/h hors localité sur ce nouveau tronçon ?

Il y a tout d'abord lieu de préciser que la création de zone 30 n'intervient qu'en traversée de localité et que les routes incluses et à inclure dans les zones 30 des communes de Prilly et de Jouxens-Mézery sont toutes en traversée de localité.

De manière générale, les demandes de limitation de vitesse et de création de zone 30 en traversée de localité sont le fruit de réflexions communales et non cantonales. Le cas du chemin de la Fleur-de-Lys et de la route de Champvent sur la commune de Jouxens-Mézery ne fait pas exception.

Les éléments mis en avant par la Commune de Jouxens-Mézery sont la géométrie et la largeur de la route ne permettant pas de dépasser la vitesse de 30 km/h.

Question 3 - Le rétrécissement de la largeur de la chaussée fait-il suite à une décision politique de diminution de trafic ou à une réflexion technique objective ?

A ce jour, la DGMR n'a pas reçu de dossier d'examen préalable de la part de la Commune de Jouxens-Mézery concernant

le projet d'aménagement du chemin de la Fleur-de-Lys et de la route de Champvent. Le Conseil d'Etat ne peut donc pas se prononcer sur la question.

Dès que le dossier sera transmis, la DGMR procédera à la vérification de sa conformité globale et notamment au respect des normes techniques en matière de construction routière, de trafic et de gabarit de chaussée.

Question 4 - Dans une planification globale, quelles sont les alternatives du Conseil d'Etat pour améliorer et surtout garantir le trafic Nord-Sud de l'Ouest lausannois ?

Le projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM) prévoit une utilisation intensive de la ceinture autoroutière pour desservir les différentes poches ou secteurs de l'agglomération. L'utilisation de la ceinture autoroutière doit délester les centres du trafic de transit. Ce concept de desserte par poche de l'agglomération se heurte aujourd'hui à l'insuffisance des jonctions d'autoroute dans l'Ouest lausannois et à l'insuffisance de capacité du réseau autoroutier dans le goulet de Crissier.

Il s'agit de permettre aux automobilistes de rester le plus longtemps possible sur le réseau des routes nationales afin qu'ils utilisent moins longtemps les routes cantonales et communales. Cela signifie des nuisances routières en moins pour les habitants et aussi une utilisation plus intelligente des surfaces routières en augmentant le nombre de pistes cyclables et en permettant aux transports publics de bénéficier de pistes propres et ainsi se déplacer de manière plus efficace.

Plusieurs routes cantonales et communales vont également être réaménagées pour permettre aux véhicules qui utiliseront les nouvelles sorties de ne pas se trouver bloqués dans un bouchon. Ceci implique souvent de réaménager des carrefours et/ou d'améliorer leur fonctionnement.

Il s'agit d'un enjeu important pour la mobilité des vaudoises et des vaudois et le développement économique du Canton. L'Ouest lausannois est en effet la région qui a le plus de potentiel pour accueillir de nouveaux habitants et de nouveaux emplois. Pour cela, il est nécessaire de développer des projets d'accessibilité multimodale pour favoriser la circulation d'un nombre croissant de bus, les déplacements en vélo et rendre plus agréable la marche à pied, sans pour autant chasser les voitures.

La suppression du goulet d'étranglement de Crissier et la création des nouvelles jonctions représentent un défi important pour la Confédération, le Canton et les communes de l'agglomération Lausanne-Morges. Ces réalisations permettront en finalité de réduire les bouchons sur les autoroutes vaudoises, de faciliter les déplacements à destination de l'Ouest lausannois et de fluidifier la circulation au sein même de l'agglomération Lausanne-Morges.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 31 août 2016.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur la motion Raphaël Mahaim et consorts concernant les maîtres auxiliaires et la
reconnaissance des voies alternatives d'accès aux formations pédagogiques

Rappel de la motion

La pénurie que connaît l'enseignement, en particulier dans le canton de Vaud, s'explique par plusieurs facteurs dont le premier est la composition démographique du corps enseignant : un nombre important de personnes atteignent l'âge de la retraite. En raison de cette pénurie, 7 à 9% des enseignant-e-s actuellement en fonction ne sont pas titulaires d'un diplôme pédagogique (maîtres auxiliaires)^[1].

*Actuellement, les conditions d'accès à la formation des enseignant-e-s dans le canton s'alignent strictement sur les directives de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). **Ces directives de la CDIP excluent expressément toutes voies alternatives.** Une telle rigidité empêche d'envisager d'autres voies d'accès équivalentes. Comme le relevait la Commission de gestion du Grand Conseil dans une observation du rapport 2009, "les établissements et les écoles se privent (...) de personnes de qualité au bénéfice d'expériences professionnelles reconnues". Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne les maîtres semi-généralistes, dont le canton a besoin en grand nombre. Les directives de la CDIP sont en décalage flagrant avec les besoins exprimés sur le "terrain".*

Le législateur cantonal avait été sensible à ce problème en adoptant la loi vaudoise sur la HEP du 12 décembre 2007 (LHEP). Son article 53 prévoit en effet une procédure d'admission sur dossier pour "les personnes qui ne possèdent pas les titres requis mais qui disposent d'une formation professionnelle certifiée et d'une pratique professionnelle à plein temps subséquente équivalente à une durée de trois ans".

Malheureusement, cette disposition est restée lettre morte. Le canton de Vaud a en effet choisi d'appliquer strictement les directives de la CDIP. La LHEP exige à son art. 8, al. 4, que tous les règlements d'études soient conformes aux dispositions intercantionales de reconnaissance des titres (CDIP).

Cette situation n'est pas satisfaisante, et ceci pour plusieurs raisons:

- L'entrée en formation de personnes ayant suivi un parcours moins "classique" est rendue totalement impossible. Il serait pourtant primordial de **valoriser d'autres types de parcours** ainsi que de favoriser la diversité sociale et culturelle du corps enseignant.*
- La rigidité du système vaudois participe de la **pénurie de personnel qualifié**, en interdisant notamment à des personnes au bénéfice d'une formation professionnelle (CFC) et riches d'une certaine expérience de vie d'accéder aux études pédagogiques.*
- Dans la plupart des Hautes Ecoles, notamment à l'Université de Lausanne, il existe des*

procédures d'admission sur dossier pour des personnes ne remplissant pas les conditions d'inscription ordinaires. La pratique vaudoise relative à la HEP est à l'origine d'une **différence de traitement incompréhensible** entre les différentes Hautes écoles.

- Les maîtres auxiliaires engagés en raison de la pénurie jouissent de **conditions de travail nettement moins favorables** que les maîtres ayant suivi le parcours classique.

Or, le canton de Vaud n'est pas tenu d'en rester au cadre fixé par les directives de la CDIP. En effet, le canton de Vaud est l'un de seuls cantons à s'imposer cette contrainte liée au respect absolu des directives de la CDIP, comme l'illustrent les deux exemples suivants :

- La Haute Ecole Pédagogique BEJUNE (Berne partie francophone, Jura et Neuchâtel) prévoit des voies d'accès sur examens menant à un diplôme cantonal ^[2].
- Le canton de Zurich prévoit une procédure d'admission sur dossier (Aufnahmeverfahren) pour les personnes titulaires d'un CFC et bénéficiant d'une expérience professionnelle de trois ans au moins ^[3].

Dans les deux cas, la formation à la haute école pédagogique s'achève, pour les personnes concernées, par l'octroi d'un diplôme cantonal. Le problème de la reconnaissance intercantonale de ces titres ne se pose pas dans la pratique, car les personnes concernées sont avant tout intéressées à enseigner dans le canton même où elles ont suivi la formation pédagogique. Par ailleurs, les cantons ne font, en règle générale, pas de problème pour employer des personnes titulaires d'un diplôme octroyé dans un autre canton, cette solution étant préférable à l'engagement de personnes sans aucune qualification. L'engagement de telles personnes dépend donc principalement de la situation du marché de l'emploi.

Au vu de ce qui précède, les motionnaires soussigné-e-s demandent au Conseil d'Etat de modifier l'article 8, al. 4, de la loi vaudoise sur la HEP afin que soient rendues possibles des voies d'accès alternatives à la reconnaissance de titres d'enseignant.

L'octroi de diplômes d'enseignement vaudois doit se comprendre comme une première étape dans le processus de reconnaissance des voies alternatives d'accès au titre d'enseignant. A terme, il faudrait viser une modification des directives de la CDIP. Puisque la plupart des cantons ne se plient pas aux directives de la CDIP déjà aujourd'hui, cet objectif paraît réalisable.

La modification demandée par la présente motion permettra notamment les mesures suivantes, certaines nécessitant des aménagements législatifs ou réglementaires:

- De nouvelles procédures d'admission pour les personnes qui ne sont pas titulaires d'une maturité fédérale, sur le modèle de la plupart des Hautes écoles universitaires (sur examens, sur dossier, reconnaissance de la maturité professionnelle, etc.).
- L'entrée en formation pédagogique des personnes ne possédant pas les titres requis, mais engagées par les écoles en raison d'une pénurie avérée et leur régularisation par le biais d'une formation en emploi.
- La plupart des personnes concernées souhaitent une formation, mais ne répondent actuellement pas aux règles d'accès vaudoises.
- Une procédure de validation des acquis d'expérience avec possibilité de demande de compléments, en prenant notamment en compte l'évaluation faite à l'occasion de remplacements de longue durée, au besoin dans une logique d'"habilitation à enseigner" limitée au canton.
- Dans le domaine des universités, des écoles polytechniques et des HES, la reconnaissance des anciens titres délivrés avant l'introduction du système de Bologne comme équivalents aux titres actuels.
- L'application des mêmes conditions d'accès que les autres cantons aux candidat-e-s vaudois-es à la formation romande pour les branches artisanales (activités manuelles, textiles et économie familiale), c'est-à-dire la prise en compte des formations professionnelles de type CFC (révision

des directives départementales 105 et 106 restreignant les conditions d'accès pour les candidat-e-s vaudois-es).

[1] *Le Temps* du 26 avril 2010.

[2] *Cf. art. 11 du Règlement concernant les critères d'admission, l'organisation des études et les conditions d'obtention du diplôme d'enseignante et enseignant des degrés préscolaires et primaire du 30 mai 2005 (R.11.34.1).*

[3] *Cf. § 8 ss. Reglement über die Zulassung für das Studium an der Pädagogischen Hochschule Zürich (vom 13. Dezember 2004).*

Lausanne, le 11 janvier 2011. (Signé) Raphaël Mahaim et 6 cosignataires

1 PRÉAMBULE

Dans un contexte de relative carence d'enseignants^[1], les motionnaires considèrent que des voies alternatives d'accès à la Haute école pédagogique (HEP) constituent une solution intéressante. L'article 53 de la Loi du 12 décembre 2007 sur la Haute école pédagogique (LHEP), entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2008, prévoit la possibilité d'une admission sur dossier. Or, au moment du dépôt de la motion, l'option d'une admission sur dossier était *de facto* bloquée par la réglementation restrictive de la CDIP. Une forte croissance du nombre d'étudiants à la HEP a permis de répondre partiellement aux besoins. En effet, la HEP est passée de 903 étudiants en formation de base à la rentrée 2008 à 1901 étudiants à la rentrée 2015. Néanmoins, le Conseil d'Etat a estimé que des voies alternatives d'accès à la HEP devaient être mises en place, en vue notamment pour les écoles de disposer d'enseignants avec des trajectoires enrichissantes, car ces personnes apportent d'autres expériences professionnelles et de vie.

Depuis le dépôt de la motion, la réglementation de la Conférence des directeurs de l'instruction publique (CDIP) a évolué. Le Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC) a en effet œuvré au sein de la CDIP pour que la validation des acquis de l'expérience (VAE) et l'admission sur dossier soient rendues possibles. Plus précisément, les modifications apportées aux règlements de reconnaissance préscolaire/primaire et secondaire I de la CDIP (entrée en vigueur le 1^{er} août 2012) sont les suivantes :

- admission sur dossier : les personnes qualifiées dans une autre profession et qui ne sont pas titulaires d'une maturité gymnasiale (ou équivalent), peuvent accéder à la formation enseignante grâce à l'admission sur dossier.
- validation des acquis de l'expérience (VAE) : les personnes qualifiées dans une autre profession et qui sont titulaires d'une maturité gymnasiale, peuvent faire valider les compétences acquises de manière non formelle (activités de jeunesse, au sein d'une association, en tant qu'enseignant de langue, etc.) et bénéficier ainsi d'une réduction de la durée des études. La durée de la filière préscolaire/primaire peut être réduite d'un tiers au maximum et le volume de la filière secondaire I d'un quart.
- formation par l'emploi : les personnes qualifiées dans une autre profession et qui souhaitent se reconverter dans l'enseignement peuvent opter pour une formation par l'emploi, c'est-à-dire une formation qui combine formation et activité d'enseignement à temps partiel.

Il convient de préciser que les personnes admises sur dossier sont autorisées à suivre une formation par l'emploi, mais non à bénéficier en plus d'une prise en compte des compétences qu'elles ont acquises de manière informelle et/ou non formelle (validation des acquis de l'expérience).

Suite à cette évolution de la réglementation intercantonale, le cadre légal et réglementaire vaudois a été modifié, notamment en vue d'élargir les conditions d'admission à la HEP Vaud. Le 19 septembre 2014, le Conseil d'Etat a en effet adopté le projet de modification du règlement d'application de la loi sur la haute école pédagogique (RLHEP). La nouvelle mouture du RLHEP

permet notamment à la HEP d'admettre des étudiants avec validation des acquis de l'expérience. En outre, au mois de décembre 2014, le Conseil d'Etat, puis le Grand Conseil, ont adopté, dans le cadre du processus budgétaire, le projet de loi modifiant la LHEP en introduisant trois nouveaux articles qui ancrent les principes relatifs à la perception des émoluments liés aux procédures d'admission sur dossier et de validation des acquis de l'expérience. Ces modifications sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2015.

Dans ce contexte, il convient de souligner que la possibilité d'être admis sur dossier, qui figurait déjà à l'article 70 du RLHEP, ainsi qu'à l'article 53 de la LHEP, a été rendue possible grâce à la nouvelle réglementation de la CDIP. En revanche, la formation par l'emploi n'est pas mise en œuvre dans le Canton de Vaud, car la VAE combinée à la formation à temps partiel qui est proposée à la HEP Vaud depuis 2007, permettent *de facto* d'atteindre les mêmes objectifs, mais sans renoncer à la qualité de formation professionnelle nécessaire.

Au final, les réponses du Conseil d'Etat aux demandes des motionnaires sont cohérentes avec son attachement à la reconnaissance intercantonale des diplômes, dans le respect des dispositions intercantionales en la matière, au sens de l'article 8, alinéa 4 LHEP visé par le motionnaire. Il a en effet préféré user de son influence auprès des instances de la CDIP pour que les modifications légales se fassent dans le sens des demandes des motionnaires, plutôt que de déroger aux règles communes des cantons et d'abandonner la reconnaissance au niveau national des titres. Il se réjouit des solutions qui ont été trouvées en partenariat avec les autres cantons. Les parties suivantes du rapport présentent de façon plus détaillée les réponses apportées à chacune des demandes de modifications législatives ou réglementaires.

[1] La forme masculine est utilisée uniquement dans le but d'alléger le texte et désigne aussi bien les femmes que les hommes.

2 RÉPONSES AUX DEMANDES DE MODIFICATIONS LÉGISLATIVES OU RÉGLEMENTAIRES

2.1 De nouvelles procédures d'admission pour les personnes qui ne sont pas titulaires d'une maturité fédérale, sur le modèle de la plupart des Hautes écoles universitaires (sur examens, sur dossier, reconnaissance de la maturité professionnelle, etc.)

Admission sur dossier

Les nouvelles modalités des règlements de la CDIP pour la formation préscolaire/primaire permettent désormais l'application complète de l'article 53 LHEP puisqu'elles prévoient la possibilité d'une admission sur dossier. L'article 53, alinéa 1 de la LHEP (état au 01.01.2015) stipule en effet que "*Le règlement peut prévoir que les personnes qui ne possèdent pas les titres mentionnés aux articles 49, 50, 51 et 52 sont admissibles dans ces formations, pour autant qu'elles disposent d'une formation professionnelle certifiée et d'une pratique professionnelle à plein temps subséquente équivalente à une durée de trois ans*". L'alinéa 2 précise en outre que "*Le règlement fixe par ailleurs les conditions administratives et la procédure d'admission*".

Au niveau intercantonal, le *règlement concernant la reconnaissance des diplômes de hautes écoles pour les enseignantes et enseignants des degrés préscolaire et primaire du 10 juin 1999* et le *règlement concernant la reconnaissance des diplômes de hautes écoles pour les enseignantes et enseignants du degré secondaire I* de la CDIP spécifient que l'admission sur dossier est ouverte aux personnes :

- âgées de 30 ans révolus,
- ayant accompli une formation d'au moins 3 ans au degré secondaire II et
- attestant d'une activité professionnelle de 3 ans à 100 % sur une période maximale de 7 ans.

On peut relever que les modalités du règlement de la CDIP (R-CDIP) et de la LHEP se rejoignent sur la pratique professionnelle qui doit être au minimum équivalente à une durée de trois ans à plein

temps. Par ailleurs, elles sont complémentaires et donc non-contradictoires concernant deux critères : la formation professionnelle certifiée (LHEP) et l'âge minimal de 30 ans (R-CDIP). Précisons, en outre, que le candidat à l'admission sur dossier doit s'acquitter d'une finance non remboursable de Fr. 200.- à titre de frais de traitement de la demande. Ce montant est le même dans toutes les HEP romandes, sauf à Genève où il est de Fr. 65.-

Il convient de rappeler que les étudiants qui se destinent à l'enseignement secondaire I ou II doivent accomplir la première partie de leurs études à l'université. Dans ce cas, l'admission sur dossier s'applique selon les dispositions relevant des universités. L'admission sur dossier est possible à l'Université de Lausanne (UNIL) pour les candidats non titulaires d'un diplôme de fin d'études secondaires et âgés de plus de 25 ans. Ceux-ci doivent également répondre aux conditions d'immatriculation arrêtées aux articles 77 à 81 du Règlement d'application de la loi du 6 juillet 2004 sur l'Université de Lausanne (RLUL). Par ailleurs, l'UNIL organise aussi un "examen préalable d'admission", spécifique à chaque faculté, qui est destiné aux personnes qui ne sont pas détentrices d'un titre d'admission équivalent à une maturité suisse. Cette option est proposée aux étudiants âgés de 20 ans au début de leurs études.

La procédure d'admission sur dossier de la HEP rencontre un certain succès au vu des 23 demandes d'admission sur dossier qui ont été déposées à la HEP Vaud (7 en tout dans les trois HEP des cantons de Berne, Jura et Neuchâtel (BEJUNE), du Valais et de Fribourg) pour l'année académique 2015-2016. Ce succès s'explique notamment par les annonces faites par la HEP à l'ensemble des directeurs d'établissement. Dans le cadre de la procédure d'examen des demandes d'admission sur dossier, la HEP a introduit un examen de 2 heures sur un sujet d'actualité, avec pour objectif d'examiner l'aptitude à l'écriture des candidats. A cet examen s'ajoute un entretien avec un jury bi-institutionnel (un membre de la HEP Vaud et un membre d'une des HEP partenaires). La procédure et les décisions font l'objet d'une coordination au plan romand, puisque celles-ci s'appliquent aux quatre HEP romandes susmentionnées ainsi qu'à l'institut universitaire de formation des enseignants de l'Université de Genève : par exemple, un candidat admis sur dossier par la HEP Fribourg pourra débiter sa formation à la HEP Vaud et vice-versa. En ce qui concerne la procédure de cette année, l'examen ainsi que les entretiens ont eu lieu au mois de mars 2015. Les décisions ont été communiquées aux candidats en mai 2015. 15 candidatures ont été acceptées, 6 refusées, et 2 candidats ne se sont pas présentés à l'examen ou à l'entretien.

En conclusion, la demande des motionnaires peut être satisfaite dans le respect des exigences de la CDIP. Les diplômes décernés sont reconnus par la CDIP et donc par tous les cantons. Les travaux de mise en œuvre commune par les institutions de formation d'enseignants romandes étant terminés, l'admission sur dossier est entrée en vigueur à la HEP Vaud à la rentrée académique 2014.

2.2 L'entrée en formation pédagogique des personnes ne possédant pas les titres requis, mais engagées par les écoles en raison d'une pénurie avérée et leur régularisation par le biais d'une formation en emploi. La plupart des personnes concernées souhaitent une formation, mais ne répondent actuellement pas aux règles d'accès vaudoises.

Formation à temps partiel et admission sur dossier

Il convient d'abord de rappeler que la "formation par l'emploi" au sens de la réglementation de la CDIP n'est pas mise en œuvre dans le Canton de Vaud non seulement parce que l'intérêt pour la formation "classique" à la HEP Vaud est très élevé, comme en témoigne l'augmentation des effectifs, mais aussi parce que la qualité reste au centre des préoccupations du Conseil d'Etat. Par ailleurs, comme nous l'avons mentionné en préambule, la VAE combinée à la formation à temps partiel permettent *de facto* d'atteindre les mêmes objectifs.

En revanche, comme expliqué à la réponse de la question 1 des motionnaires, le Conseil d'Etat a

ouvert la voie de l'admission sur dossier. Au-delà de cette nouvelle possibilité d'admission, toutes les formations de la HEP Vaud sont proposées à temps partiel. Depuis sa mise en place en 2007, cette modalité rencontre d'ailleurs un vif succès : en 2014-2015, 146 étudiants (soit 10,5% de l'effectif concerné) en enseignement primaire, secondaire I ou secondaire II y ont eu recours. Dans le domaine de la pédagogie spécialisée, les études sont toujours organisées à temps partiel à la HEP Vaud. Ces formations peuvent également être suivies par des personnes qui travaillent déjà dans l'enseignement comme auxiliaire. A ce sujet, le Conseil d'Etat renvoie à sa réponse du 23 mars 2011 donnée à l'interpellation de Mme la Députée Catherine Labouchère intitulée "Quelles actions du canton pour faire débloquer à la CDIP (Conférence des directeurs de l'instruction publique) les directives qui empêchent l'application de l'article 53 LHEP" (11_INT_475 - Mars 2011).

Par ailleurs, il convient de rappeler que les personnes qui ont le diplôme permettant l'admission à la HEP peuvent faire valoir la validation des acquis de l'expérience (VAE), ce qui raccourcit la durée des études. Cette mesure ne peut toutefois pas être combinée avec l'admission sur dossier, ni avec la formation par l'emploi (dans les cantons qui l'appliquent) comme le précisent les dispositions de la CDIP, en particulier les modifications apportées le 21 juin 2012 aux règlements du 10 juin 1999 concernant la reconnaissance des diplômes de hautes écoles pour les enseignants des degrés préscolaire et primaire et concernant la reconnaissance des diplômes de hautes écoles pour les enseignants du degré secondaire I.

2.3 Une procédure de validation des acquis d'expérience avec possibilité de demande de compléments, en prenant notamment en compte l'évaluation faite à l'occasion de remplacements de longue durée, au besoin dans une logique "d'habilitation à enseigner" limitée au canton

Validations des acquis de l'expérience (VAE)

Comme ceci a été exposé en préambule, les modifications apportées aux règlements de reconnaissance préscolaire/primaire et secondaire I de la CDIP permettent désormais la VAE. En effet, la *Directive commune portant sur la procédure régionale de VAE avenant à la Convention de coopération entre les HEP BEJUNE, Fribourg, Valais et Vaud, le CERF (UNIFR) et l'IUFE (UNIGE) du 9 octobre 2013* spécifie le but de la VAE à l'article 1^{er}, alinéa 2 : "*La procédure de VAE a pour objectif la prise en compte des connaissances, compétences et aptitudes acquises de manière informelle avant la formation correspondant à celles normalement acquises durant la formation visée. Le cas échéant, une dispense partielle du programme d'études, à hauteur maximale de 60 crédits ECTS pour le Bachelor et Diplôme en enseignement préscolaire et primaire, et de 30 crédits ECTS pour le Master et Diplôme en enseignement secondaire I, peut être accordée*".

Plus précisément, la VAE est ouverte aux personnes :

- répondant aux conditions d'admissions,
- âgées de 30 ans révolus et
- attestant d'une activité professionnelle de 3 ans à 100 % sur une période maximale de 7 ans.

Les diplômes décernés sont reconnus par la CDIP et donc dans toute la Suisse. Les travaux communs de concrétisation des institutions de formation d'enseignants romandes étant terminés, la VAE est entrée en vigueur à la HEP Vaud à la rentrée académique 2014.

Pour l'année académique 2015-2016, 60 pré-inscriptions sont parvenues à la HEP Vaud (28% pour la formation en enseignement primaire et 72% pour celle du secondaire I). L'examen des dossiers se fait en deux étapes. Il débute par un préavis donné par la commission romande sur chaque dossier afin d'évaluer relativement tôt les chances de succès. Cette première étape permet de "filtrer" les dossiers avec relativement peu de chances d'être retenus. Elle implique le paiement par le candidat d'une finance non remboursable de Fr. 100.- à titre de frais de traitement de la demande. Cette finance est la même dans toutes les HEP romandes, sauf à Genève où les frais de traitement de la demande ne sont

pas facturés. Si le candidat choisit de poursuivre la procédure de VAE, il s'acquitte d'une finance non remboursable de Fr. 1'000.-, destinée à couvrir les frais de constitution du dossier et d'entretien d'évaluation. Conformément à la directive commune des institutions de formation d'enseignants romandes portant sur la VAE, ce montant est le même dans tous les établissements. Concernant la procédure de cette année, les préavis ont été envoyés aux requérants qui ont eu jusqu'au 20 février 2015 pour confirmer ou retirer leur demande de VAE. 19 candidats ont confirmé leur candidature, et 12 ont choisi de déposer leur dossier de validation en mai 2015 (les autres le feront en principe une année plus tard) et ont tous fait l'objet d'une décision positive d'octroi de crédits ECTS.

2.4 Dans le domaine des universités, des écoles polytechniques et des HES, la reconnaissance des anciens titres délivrés avant l'introduction du système de Bologne comme équivalents aux titres actuels.

Comme il est stipulé dans les Directives de Bologne de la CUS du 1^{er} février 2006, les universités cantonales et les Ecoles polytechniques fédérales sont tenues de certifier, sur demande, l'équivalence des diplômes. La licence ou le diplôme équivalent, par exemple, à un "Master of Arts" ou à un "Master of Science". Cependant, le certificat d'équivalence ne contient pas de précisions relatives à la branche concernée, car même si les anciennes filières d'études sont de même niveau que les nouvelles, il est fréquent que leurs contenus ne coïncident pas. Même sans certificat d'équivalence, les titulaires d'une licence ou d'un diplôme sont autorisés à porter le titre de master. Mais un titre relevant de l'ancien droit et le titre de master ne peuvent être portés que de manière alternative. Il est en effet exclu de mentionner simultanément l'ancien et le nouveau titre, sur un même document.

Les titulaires de certains titres de diplôme HES peuvent se prévaloir du titre de Bachelor HES. Les titulaires d'un diplôme HES mentionné dans une liste des titres autorisés peuvent se prévaloir du titre de Bachelor HES correspondant à partir de la date indiquée. Il n'est pas nécessaire de demander une équivalence pour porter le titre de Bachelor HES. Le diplômé peut utiliser son titre ou celui de Bachelor en alternance. Les personnes diplômées HES et intéressées par l'obtention d'une attestation d'autorisation de porter le titre de Bachelor HES doivent s'adresser à l'institution d'obtention du titre. La reconnaissance des titres délivrés avant l'entrée en vigueur des accords de Bologne existe donc déjà pour les universités, les EPF et les HES.

Il convient de préciser que pour les personnes qui souhaitent intégrer la Haute école pédagogique afin d'accéder à la profession d'enseignant à l'échelle suisse, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a des exigences en matière de crédits disciplinaires qui s'appliquent indépendamment du type de titre ("avant Bologne" ou "Bologne"). Plus précisément, la réglementation pour l'admission au Master en enseignement secondaire I prévoit un minimum de 110 crédits ECTS pour une discipline enseignable, 60 crédits ECTS pour deux ou trois disciplines enseignables et 40 crédits ECTS pour plus de trois disciplines enseignables. Pour un MAS en enseignement secondaire II, la CDIP demande à ce jour un titre de master dans la discipline concernée et au moins 90 crédits ECTS, dont 30 de niveau master pour une première discipline enseignable et au moins 60 crédits ECTS, dont 30 crédits ECTS au niveau master pour une seconde discipline enseignable.

Les anciens titres qui n'étaient pas encore soumis au système des crédits ECTS sont soumis à une procédure d'évaluation *ad hoc* qui s'opère en deux étapes. Dans un premier temps, la HEP Vaud consulte l'UNIL (ou l'ECAL/HEMU pour les branches artistiques) afin que la faculté concernée évalue le dossier du candidat. Dans un second temps, l'évaluation est transmise à la HEP Vaud qui prend la décision finale et la transmet au candidat. La décision de la HEP comprend toujours une évaluation sous la forme de crédits ECTS et indique, le échéant, s'il y a des besoins de rattrapage dans certaines disciplines. De cette manière, le respect des exigences de la CDIP en matière de formation

disciplinaire est garanti, indépendamment de "l'âge" du titre.

2.5 L'application des mêmes conditions d'accès que les autres cantons aux candidat-e-s vaudois-e-s à la formation romande pour les branches artisanales (activités manuelles, textiles et économie familiale), c'est-à-dire la prise en compte des formations professionnelles de type CFC (révision des directives départementales 105 et 106 restreignant les conditions d'accès pour les candidat-e-s vaudois-e-s).

Les différences constatées entre les conditions d'admission vaudoises et celles des autres HEP partenaires du *Programme intercantonal romand de formation à l'enseignement des activités créatrices et de l'économie familiale* (PIRACEF) s'expliquent par des traditions différentes : dans le canton de Vaud, une formation préalable d'enseignant est requise depuis la création à la fin des années '70 de l'ancienne formation de *maître de travaux manuels*. Dans la plupart des autres cantons, ce n'était pas le cas.

Une décision de la Cheffe du DFJC allant dans le sens des motionnaires est actuellement en cours d'élaboration. Les nouvelles modalités seront applicables en vue de la procédure d'admission pour l'année académique 2016-2017.

3 CONCLUSION

Il résulte des explications qui précèdent que l'ensemble des demandes des motionnaires ont été satisfaites ou sont sur le point de l'être ensuite des mesures – qu'elles soient légales, réglementaires ou organisationnelles – déjà mises en œuvre tant au niveau intercantonal que sur le plan cantonal, et ce, dans le respect du principe de la reconnaissance intercantonale des diplômes au sens de l'article 8, alinéa 4 LHEP, auquel le Canton est attaché. Ce dernier poursuivra ses démarches visant à favoriser les parcours atypiques auprès des instances intercantionales et fédérales. Par conséquent, le Conseil d'Etat demande au Grand Conseil d'accepter le présent rapport en tant que réponse à la motion Mahaim et consorts.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 3 février 2016.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur la motion Raphaël Mahaim et consorts
concernant les maîtres auxiliaires et la reconnaissance des voies alternatives d'accès aux
formations pédagogiques**

1. PRÉAMBULE

La commission nommée pour étudier ce rapport du Conseil d'État s'est réunie le vendredi 29 avril 2016 à la Salle de conférences 55 du DFJC, Rue de la Barre 8, à Lausanne. Elle était composée de Mesdames les députées Christine Chevalley, Fabienne Freymond Cantone, Catherine Labouchère, Martine Meldem ainsi que de Messieurs les députés Manuel Donzé, José Durussel, Julien Eggenberger, Raphaël Mahaim et de la soussignée, confirmée dans le rôle de présidente-rapportrice. Madame la Conseillère d'Etat Anne-Catherine Lyon, cheffe du Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC) était également présente ainsi que Madame Chantal Ostorero, directrice générale à la Direction générale de l'enseignement postobligatoire (DGES). Les notes de séance ont été prises par M. Fabrice Lambelet, Secrétaire de commissions au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC) pour lesquelles il est ici remercié.

2. INTRODUCTION

D'emblée, la commission a observé qu'il s'agissait d'une situation extraordinaire et délicate, puisque tant le Bureau du Grand Conseil que le Conseil d'État chargent la commission de sortir d'une situation inhabituelle, celle d'une réponse du Conseil d'État à une motion sous la forme d'un simple rapport et non pas d'un projet de loi, comme l'exige l'art. 126 de la loi sur le Grand Conseil (LGC). À noter que la motion est devenue celle du Grand Conseil, qui l'avait acceptée, et non plus seulement celle du député Raphaël Mahaim qui l'avait signée.

Le rapport de la commission de l'époque signale que la motion fut acceptée par 5 voix contre 4 et que, par 8 voix et une abstention, elle avait offert un délai de réponse de deux ans au Conseil d'État « dans l'attente de la fin des travaux de la Conférence des directeurs de l'instruction publique (CDIP) ». Dans le souci de lutter contre la pénurie d'enseignants formés, la motion Mahaim proposait une modification de l'art. 8, al.4 de la loi sur la Haute école pédagogique (LHEP) « afin que soient rendues possibles des voies d'accès alternatives à la reconnaissance de titres d'enseignant ».

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'État note dans son rapport que la réglementation de la CDIP a évolué. Ainsi, les admissions sur dossier, la validation des acquis et la formation par l'emploi sont garanties. Il conclut que l'ensemble des demandes exprimées dans la motion ont été satisfaites. Il ajoute que ces mesures, légales, réglementaires ou organisationnelles déjà mises en œuvre tant au niveau intercantonal que cantonal, vont dans le sens du respect du principe de la reconnaissance intercantonale des diplômes au sens de l'art. 8, al. 4 de la LHEP auquel le Canton est attaché et qui est le suivant : « *Les règlements d'études fixent les objectifs et le déroulement des formations ainsi que les modalités d'évaluation. Ils sont conformes aux dispositions intercantionales de reconnaissance des titres* ».

La Conseillère d'État rappelle encore avoir fait observer, lors de la prise en considération de la motion en 2011, qu'un certain nombre de points soulevés par cette motion auraient pu être résolus par de simples directives et qu'elle s'engageait à aller dans ce sens. Ce qui a été fait.

Quant à la forme de la réponse apportée à la motion, le Conseil d'État a tenu à faire observer dans un courrier adressé à la Présidente du Grand Conseil, qu'il y a eu un précédent lors de la réponse à la motion André Marendaz (10_MOT_104) concernant l'entretien des routes cantonales, réponse qui avait elle aussi fait l'objet d'un rapport.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

Il ressort de la discussion générale qu'en 2011, l'art. 53 de la LHEP n'était pas applicable vu les strictes directives de la CDIP : « *le règlement peut prévoir que les personnes qui ne possèdent pas les titres mentionnés aux art.49, 50, 51 et 52 sont admissibles dans ces formations pour autant qu'elles disposent d'une formation professionnelle certifiée et d'une pratique professionnelle à plein temps subséquente équivalente à une durée de trois ans* ». Aujourd'hui, cet article est entré en vigueur et il est appliqué.

Quant à l'article 8 de la LHEP, ce n'est qu'en 2016 qu'il a réellement été concrétisé. Il était verrouillé par les directives contraignantes de la CDIP qui peut mettre des années à les modifier. Des députés estiment même qu'il est regrettable que le Canton ait les mains liées par l'al. 2 de cet article et ils continuent à en souhaiter la suppression. La discussion montre qu'il serait toutefois inopportun qu'en ouvrant une nouvelle discussion sur l'art. 8, on en arrive à le supprimer purement et simplement.

Pour l'ensemble des membres de la commission, l'évolution favorable de la situation est évidente. Elle va dans le bon sens.

Le parlement pourrait dès lors considérer que la motion est devenue sans objet. Il serait fâcheux en effet que le processus que chacun attendait soit stoppé maintenant pour une question de procédure. D'autant qu'une modification de directives, et pas forcément d'une loi, permettait de répondre à la motion. Il est paru évident qu'il appartenait à la commission de tenter de sortir avec élégance de cette impasse. Mais non sans faire sévèrement observer au Conseil d'État que le manque de respect de l'art. 126 de la LGC ne saurait à l'avenir être acceptable.

5. VOTE DE LA COMMISSION

La commission déclare être d'accord d'estimer que la motion ayant atteint ses buts, elle devient sans objet. Ce qui autorise exceptionnellement le Conseil d'État à ne pas proposer de modification de loi. Toutefois, cette procédure ne doit en aucun cas constituer un précédent.

Forte des explications données, la commission considère que ce n'était pas la LHEP qui devait être modifiée mais l'une des directives de la CDIP. Le département a fourni les éléments qui fondent les compétences de la CDIP en matière de reconnaissance des diplômes et ils sont mis en annexe à ce rapport.

Suite à cette déclaration, la commission recommande au Grand Conseil, à l'unanimité des membres présents, d'accepter le rapport du Conseil d'État.

Lausanne, le 20 octobre 2016.

La présidente-rapporteuse :
(signé) Christiane Jaquet-Berger

Annexe :

- Annexe 1 : Cadre légal concernant la reconnaissance intercantonale des diplômes d'enseignement

Cadre légal concernant la reconnaissance intercantonale des diplômes d'enseignement
--

DGES

Situation

Lors de la séance de Commission du 29.04.16 consacrée à la motion Raphaël Mahaim et consorts concernant les maîtres auxiliaires et la reconnaissance des voies alternatives d'accès aux formations pédagogiques (11_MOT_126), la Cheffe du DFJC s'est engagée à informer le Grand Conseil sur les éléments qui fondent les compétences de la CDIP en matière de reconnaissance des diplômes.

Cadre légal

L'Accord intercantonal du 18 février 1999 sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études désigne la CDIP comme autorité de reconnaissance et lui donne la compétence d'édicter des règlements par diplôme ou catégorie de diplôme concernant les conditions et les procédures de reconnaissance (aussi pour les diplômes étrangers). L'accord fixe le principe selon lequel les cantons garantissent aux titulaires d'un diplôme reconnu le même droit d'accès aux professions réglementées sur le plan cantonal que celui accordé à leurs propres ressortissant-e-s au bénéfice d'un diplôme de fin d'études correspondant. Les cantons et les HEP ne sont pas tenus de faire reconnaître leurs diplômes d'enseignement. Dans les faits cependant, environ soixante filières de formation à l'enseignement et à la pédagogie spécialisée sont reconnues.

Sur la base de l'accord intercantonal, la CDIP a notamment édicté les règlements suivants :

- Règlement du 4 juin 1998 concernant la reconnaissance des diplômes d'enseignement pour les écoles de maturité ;
- Règlement du 10 juin 1999 concernant la reconnaissance des diplômes de hautes écoles pour les enseignantes et enseignants des degrés préscolaire et primaire ;
- Règlement du 26 août 1999 concernant la reconnaissance des diplômes de hautes écoles pour les enseignantes et enseignants du degré secondaire I ;
- Règlement du 17 juin 2004 concernant la reconnaissance de diplômes ou certificats de formation complémentaire dans le domaine de l'enseignement ;
- Règlement du 12 juin 2008 concernant la reconnaissance des diplômes dans le domaine de la pédagogie spécialisée (orientation éducation précoce spécialisée et orientation enseignement spécialisé).

Dans ces règlements, les éléments suivants sont réglés de manière contraignante :

- Type de diplôme (niveau tertiaire), conditions d'admission et qualifications minimales du corps professoral (formateurs d'enseignants et praticiens formateurs) ;
- But des formations et catégorisation homogène des diplômes ;
- Nécessité d'une approbation des plans d'études des HEP par au moins un canton ;
- Volume total des études et volume minimal de la formation pratique et de certaines disciplines spécifiques aux filières ;
- Mise en relation de la théorie et de la pratique ainsi que de l'enseignement et de la recherche.

RAPPORT DU PROCUREUR GENERAL

SUR L'ACTIVITE DU MINISTERE PUBLIC

POUR L'ANNEE 2015

Table des matières

1	Introduction.....	4
2	Remarques générales et gestion	5
2.1	Le personnel	5
2.2	Les locaux et la sécurité.....	6
2.3	L'informatique	8
2.4	La direction et la gestion	9
2.4.1	La direction administrative (DA).....	9
2.4.2	Le Procureur général, ses adjoints, les premiers procureurs et les relations entre les cinq offices.....	11
2.4.3	Le budget et les comptes 2015	12
3	L'activité juridictionnelle.....	14
3.1	Remarques générales	14
3.2	Tableaux et commentaires	15
3.2.1	Enquêtes en cours au 1er janvier et nouvelles affaires.....	15
3.2.2	Enquêtes closes en 2013 et 2014.....	16
3.2.3	Enquêtes closes et enquêtes en cours au 31 décembre.....	17
3.2.4	Nombre moyen de dossiers par procureur* d'arrondissement.....	18
3.2.5	Durée des enquêtes	19
3.2.6	Types d'infractions.....	21
3.2.7.	Division criminalité économique et entraide judiciaire	22
3.2.8.	Contrôle par le Ministère public central des décisions des ministères publics d'arrondissement	25
3.2.9.	Activités du Ministère public central dans les affaires du Tribunal des mineurs.....	27
3.2.10.	Autres activités de la division des affaires spéciales du Ministère public central	27
3.2.11.	Interventions du Ministère public (MP) aux audiences des Tribunaux d'arrondissement (TDA) et de la Cour d'appel (CAPE).....	29
3.2.14.	Autres requêtes au Tribunal des mesures de contrainte	31
3.2.15	L'utilisation de la procédure simplifiée (art. 358 à 362 CPP).....	31
3.2.16.	Autres données.....	32
3.2.17.	Le service de piquet	32
4	Relations publiques, communications internes et externes	32
4.1	Relations avec la CDIS et le SGDIS	33
4.2	Relations avec les services transversaux.....	33
4.3	Relations avec les acteurs de la chaîne pénale	33
4.4	Relations avec les autres cantons	34
4.5	Relations avec les médias	34

5	Formation (hors CEP)	35
6	Implication des procureurs dans la formation, dans les conférences de procureurs, dans les commissions et groupes de travail inter- et intracantonaux.....	35
7	Conclusions et perspectives.....	36
7.1	Le travail accompli	36
7.2	La relation entre l'évolution de la charge et l'évaluation du risque sécuritaire	36
7.3	Les ressources et l'évaluation du besoin de renforts.....	37
7.4	La remise en cause du fonctionnement	37
7.5	La fixation de priorités.....	38
7.6	Réflexions sur la politique criminelle.....	39
8	Annexes	40
8.1	Annexe 1 : Type de délits.....	40
8.2	Annexe 2 : Principales formations suivies par les magistrats et collaborateurs du MP	41

1 Introduction

A l'enseigne d'effectifs renforcés désormais capables de faire face à une charge de travail qui reste considérable malgré une diminution du nombre de nouvelles affaires, l'année 2015 s'inscrit dans la droite ligne de la précédente : l'évolution peut être une fois encore qualifiée de positive.

On le doit tout d'abord à un retour du nombre des enquêtes ouvertes au niveau de 2012 (2012 : 23'694, 2013 : 25'637, 2014 : 25'486, 2015 : 23'610). Celui-ci est lié à la diminution de la criminalité constatée dès 2014 par la police, qui se traduit quelque temps plus tard au sein du Ministère public, étant rappelé une nouvelle fois que la police compte des infractions, les procureurs des enquêtes susceptibles de viser plusieurs auteurs de plusieurs délits. Il ne faut pas non plus perdre de vue que, dans les ouvertures d'affaires (comme dans les clôtures), le Ministère public inclut les reprises, transferts, jonctions, etc. Pour le procureur qui reprend un dossier précédemment ouvert par un collègue, l'affaire est bien nouvelle. Elle ne l'est en revanche pas pour le Ministère public. Si l'on veut tenter une comparaison des « vraies » nouvelles affaires, celles-ci ont passé de 22'688 en 2014 à 21'378 en 2015 (- 5.8%). Il n'en faut évidemment pas moins se réjouir, sans triomphalisme, de cette tendance à la baisse.

Il faut aussi mettre en exergue, pour la 3^{ème} année consécutive, un nombre d'enquêtes closes supérieur à celui des enquêtes ouvertes. Les enquêtes en cours au 31 décembre ont ainsi une fois encore diminué (2013 : 9'209, 2014 : 8'449, 2015 : 7'693).

En revanche, le total des ordonnances pénales et des actes d'accusation, soit des décisions qui ont le plus d'effets sur les autres maillons de la chaîne pénale et qui, surtout pour les seconds, exigent un suivi accru du Ministère public, reste très élevé. En 2012, les actes d'accusation représentaient 4.5% des décisions de clôture. En 2015, ce pourcentage est de 6.3%. On mesure aisément la charge qui en résulte pour les tribunaux, le Service pénitentiaire et les procureurs dans leur rôle de partie au procès.

La part des choses qu'il convient de faire peut être résumée en une phrase : la pression mise sur les délinquants ne diminue pas et continue à se traduire par une pression équivalente pour les autorités pénales en général et le Ministère public en particulier.

2014 avait été marquée par cinq départs de procureurs, dont quatre à la retraite, ainsi que par l'engagement de deux magistrats supplémentaires pour occuper les nouveaux postes créés durant l'année. Sous réserve d'un nouveau départ à la retraite, l'effectif des procureurs a été beaucoup plus stable en 2015 même si, comme on le verra plus loin, des circonstances heureuses – congés maternité – et malheureuses – maladies – ont imposé la désignation de plusieurs procureurs ad intérim ou suppléants.

Le « turn over » des autres collaborateurs est en revanche en augmentation.

2 Remarques générales et gestion

2.1 Le personnel

L'effectif du Ministère public compte 175.2 ETP dont 5 ETP accordés pour l'opération Strada pour une durée limitée jusqu'au 31 décembre 2015, puis prolongés jusqu'au 31 décembre 2016. Une décision concernant l'éventuelle pérennisation du dispositif Strada est toujours attendue.

	Procureur général	Procureurs	Greffiers	Personnel administratif	RH / Direction administrative	TOTAL
MPc	1	13.8	9.7	12.9	6.4	43.8
MPaLN		15.6	18.6	24.2		58.4
MPaNV		7	8	10.5		25.5
MPaEV		8	9	11.5		28.5
MPaLC		5	6	8		19
TOTAL CANTON	1	49.4	51.3	67.1	6.4	175.2

Ne sont pas compris dans les 175.2 EPT, cinq greffiers-rédacteurs auxiliaires, limités à fin 2016, et un analyste financier faisant partie de la Police de sûreté, mais prêté par celle-ci afin de continuer à décharger et soutenir l'équipe de la division criminalité économique et entraide judiciaire pour les affaires de nature économique.

Tenant compte des besoins de l'organisation, le Ministère public a renforcé le greffe des affaires de masse de l'arrondissement de la Côte et a restructuré la division criminalité économique et entraide judiciaire (DIVECO).

Monsieur Jean-Pierre Chatton a pris sa retraite fin mars 2015. Il a été remplacé dans sa fonction de chef d'office par sa collègue, Madame Camilla Masson, jusqu'alors Procureure au sein de l'arrondissement de Lausanne. Celle-ci devient la première femme à diriger un office du Ministère public.

En outre, un appui ponctuel est toujours donné, selon les besoins, à l'un ou l'autre des procureurs d'arrondissement par les deux procureures suppléantes, nommées à cet effet par le Conseil d'Etat, conformément à l'article 8 alinéa 4 de la loi sur le Ministère public (LMPu – RSV 173.21), pour la législature en cours.

Cet appui ponctuel doit être distingué des nominations, pour des durées déterminées, de procureurs par intérim (art.9 al.2 et 3 LMPu) qui ont permis, en 2015, le remplacement de deux procureures durant leur congé maternité et de quatre magistrats du Parquet empêchés de travailler en raison d'atteintes à leur santé.

Enfin, l'unité RH souligne la continuation et la pérennisation du dispositif d'accueil et d'intégration des nouveaux collaborateurs gestionnaires de dossiers et greffiers. Ce dispositif, pleinement implémenté depuis mars 2015, est fortement apprécié au sein du Ministère public.

Durant l'année, le Ministère public a enregistré 23 départs, dont deux à la retraite, y compris celui, déjà cité, de M. Jean-Pierre Chatton. A ces départs, s'ajoutent les diverses mutations liées à la promotion de la mobilité interne et aux remplacements de collaborateurs absents pour des raisons de santé. 11 naissances ont, en 2015, donné lieu à des congés maternité, venant compléter le tableau des événements liés au personnel.

Après le processus de recrutement, il s'agira pour l'unité RH de revisiter le processus de gestion des absences afin de mieux comprendre les causes de ces dernières et de pouvoir, autant que faire se peut, mettre en place des actions de prévention ciblées.

2.2 Les locaux et la sécurité

S'agissant du bâtiment de Longemalle abritant le Ministère public central, les locaux donnent satisfaction aux usagers. Cependant, la capacité d'accueil maximale en termes de places de travail est atteinte. La configuration et le taux d'occupation des bureaux ne permettraient pas, en l'état et le cas échéant, d'accueillir dans des bonnes conditions des magistrats ou des collaborateurs supplémentaires.

A Yverdon, le Ministère public de l'arrondissement du Nord vaudois faisait mention, en 2014, du besoin d'une surface supplémentaire afin de stocker ses archives pour la durée légale de conservation. Un tri sélectif, en collaboration avec un représentant des Archives cantonales, des archives antérieures à 1985 a permis de libérer l'équivalent d'une cinquantaine de mètres de rayonnage. Cette opération devrait ainsi permettre de différer à 2019-2020 la recherche d'un espace de stockage supplémentaire.

Si la vitre du guichet séparant la salle d'attente de la chancellerie est sécurisée, tel n'est pas le cas de la vitre entre la salle de consultation des dossiers et la chancellerie. Cette erreur de conception n'a, à ce jour, pas été corrigée. Il y aura donc lieu d'entreprendre toutes les démarches utiles dans ce sens afin de prévenir la survenance d'un incident sécuritaire.

A Morges, le Ministère public de l'arrondissement de La Côte, occupe des locaux sur deux étages dans un bâtiment datant de plus de 16 ans. Divers problèmes techniques en lien avec le chauffage et l'insonorisation des salles d'audition ont été mis à jour et signalés au SIPAL. Les travaux entrepris sous la direction de ce service en 2015 n'ont que partiellement réglé les problèmes en question.

Un point faible subsiste au niveau du guichet d'accueil. En effet, celui-ci n'est pas pourvu d'une fenêtre « guillotine » ni de verre blindé. Sollicité en juillet 2015 pour remédier dans le meilleur délai à cette situation, le SIPAL a décidé que les travaux de mise en conformité du guichet seraient, faute d'un budget dédié, entrepris en 2016.

Il est cependant à noter que l'installation d'un système d'accès par badge aux locaux a sensiblement amélioré la sécurité de l'office.

A Vevey, le Ministère public de l'arrondissement de l'Est vaudois a souhaité, par la voix de sa 1^{ère} procureure, que le système d'alarme installé dans les salles d'audience soit modifié car générant de nombreuses fausses alarmes du fait du positionnement inadapté des boutons déclencheurs. L'ensemble du dispositif a été adapté en conséquence en mai 2015, permettant ainsi de minimiser le risque de déclenchement d'une alarme intempestive.

A Lausanne, le Ministère public de l'arrondissement a vu les bureaux de sa partie « historique » (Ch. de Couvaloup 6) rafraîchis. D'autres travaux, notamment au niveau de la chancellerie de l'office, sont prévus en 2016.

Bien qu'aucun incident grave ne soit à déplorer dans l'un ou l'autre office du Ministère public, il n'en demeure pas moins qu'à diverses reprises des justiciables s'en sont pris verbalement – injures et menaces explicites – à des collaborateurs ou des procureurs, que ce soit à la réception ou lors d'audition. De tels incidents ont bien évidemment un impact négatif non négligeable sur le personnel et les magistrats du MP, en alimentant un sentiment d'insécurité compréhensible. La séparation créée entre les zones « publique » et « privée » dans les offices a certes permis de renforcer la sécurité. Elle ne suffit pas, faute de mesures de contrôle plus efficaces (fouille, installation de détecteur de métaux ou de scanner à rayons X, etc.), pour exclure que des justiciables se présentent armés à une convocation /audition avec des intentions porteuses de danger, les risques accrus en résultant étant évidents.

L'actualité rappelle qu'il n'est malheureusement pas rare que des magistrats ou des collaborateurs des institutions judiciaires soient, dans l'exercice de leur fonction, sérieusement blessés ou même tués par des justiciables entrés dans le registre de la violence. Cet état de fait doit inciter à mettre en œuvre, sans délai, toutes les mesures de sécurité propres à éviter la survenance d'un incident majeur, tout en sachant que le risque zéro n'existe pas.

Bien évidemment, une telle démarche implique non seulement la prise de mesures en termes d'infrastructures mais également la mise à disposition, par l'autorité politique, des moyens financiers et des ressources humaines nécessaires.

Face aux appréhensions exprimées par les collaborateurs et magistrats du MP, un groupe de réflexion interne va prochainement être mis sur pied afin de faire des propositions permettant de déployer rapidement un premier train de mesures de sécurité simples et efficaces.

2.3 L'Informatique

Comme évoqué dans le rapport d'activité 2014, le Ministère public est partenaire de l'Ordre judiciaire vaudois dans le cadre du projet visant à la modernisation du système d'information de la justice vaudoise. L'objectif principal de ce projet est le remplacement de l'application « métier » actuelle (GDD) qui ne répond plus aux besoins des utilisateurs notamment en termes d'interface avec les divers systèmes en usage au sein des diverses entités de la justice vaudoise. La direction de projet, conduite par la DSI, (Direction des systèmes d'information) s'apprête à lancer un appel d'offres sur le marché public afin d'acquérir une solution informatique plus performante et répondant véritablement aux besoins liés à un traitement des informations partagées par les maillons de la chaîne pénale.

Parallèlement au projet susmentionné, la Conférence des chefs des départements de justice et police (CCDJP) a entrepris une démarche tendant à l'harmonisation des systèmes d'information de la justice pénale (HIJP). Ce projet, ambitieux, dont le déploiement progressif devrait avoir lieu à partir de 2020, a pour but principal l'amélioration du partage et de la transmission d'informations entre les autorités d'un même canton et des cantons – et de la Confédération – des polices aux services pénitentiaires en passant par les ministères publics et les tribunaux.

Il convient de préciser ici que la CDIS, à partir de 2014, assume la co-présidence du comité de programme, dont le Procureur général fait également partie. En outre, le Procureur Laurent Maye, l'un des quatre spécialistes en cyber-criminalité du Ministère public vaudois, œuvre au sein de plusieurs sous-groupes de projet.

La direction de projet devrait soumettre aux cantons, courant 2016, un projet de convention du programme d'harmonisation des systèmes d'information pour ratification.

2015 a également vu l'implémentation d'un nouvel environnement informatique (Windows 7 et la mouture 2010 de la suite Microsoft Office ©) et le renouvellement de l'entier du parc des ordinateurs au sein du Ministère public. Une planification prévisionnelle et une coordination efficaces avec la DSI et l'OJV – dont le MP dépend directement s'agissant de l'informatique - ont permis de mener à bien cette opération d'envergure dans les meilleures conditions et à la pleine satisfaction des utilisateurs.

2.4 La direction et la gestion

2.4.1 La direction administrative (DA)

Malgré un début d'année 2015 agité - départ de l'ancienne directrice administrative au 31 janvier 2015, vacance durant deux mois du poste puis arrivée, le 1er avril 2015, de M. Richard Debétaz, nouveau titulaire de la fonction – la direction administrative (DA) du service a initié et/ou mené à bien divers projets ayant pour objectif de permettre au Ministère public de remplir avec diligence et efficacité ses missions.

Au nombre de ceux-ci, il faut mentionner la restructuration complète de la partition informatique dédiée au Ministère public sur le serveur de l'Administration cantonale. Cette opération, menée avec le concours de l'OJV, a permis :

- D'optimiser la sécurité sur le serveur en redéfinissant les droits d'accès sur les répertoires sensibles
- De mettre en place une arborescence informatique cohérente et simplifiée
- De définir des règles de nommage des fichiers informatiques strictes afin d'identifier et rechercher plus facilement les documents, minimiser les problèmes lors du transfert et du partage de ceux-ci ou encore pour permettre leur conservation à terme.

Toujours dans le domaine de l'informatique, la direction administrative a entrepris la refonte complète du site intranet du Ministère public. En effet, tant son graphisme que l'absence de contenu pertinent sont actuellement un frein à sa consultation régulière.

Le nouvel intranet, dont les fonctions premières seront de faciliter l'accès à l'information à tous les collaborateurs et magistrats du MP et de mettre à disposition de sa direction un outil de communication efficace, devrait être mis en ligne dans le courant du premier semestre 2016. Il sera articulé autour des quatre thématiques suivantes :

- Ressources humaines
- Juridique et métier
- Pilotage et communication
- Administration et finances

Le nouveau directeur administratif a rejoint, dès sa prise de fonction, un groupe de travail interservices (Ordre judiciaire vaudois, Service pénitentiaire, Police cantonale vaudoise, Police municipale de Lausanne) traitant de la gestion transversale des séquestres. Ce groupe a rendu ses conclusions dans un rapport adressé au COPIL du projet regroupant en son sein les responsables des divers maillons de la chaîne pénale tels que mentionnés précédemment. Au nombre des propositions émises par dit GT, il y a lieu de mentionner les deux principales :

- La centralisation des séquestres de produits stupéfiants auprès de la Police cantonale vaudoise, en principe dès février 2016
- La prise de mesures spécifiques dans les divers services concernés afin d'optimiser le traitement des séquestres et répondre aux recommandations du CCF en la matière

Pour répondre à ces deux propositions, la DA a d'ores et déjà initié une démarche de réflexion à l'interne qui va conduire, courant 2016, à :

- La mise à disposition d'un fichier informatique commun à toutes les entités du MP pour la gestion des séquestres
- La mise en œuvre, de concert avec l'OJV, d'un nouveau système de numérotation des séquestres
- La simplification et l'uniformisation du processus de traitement des séquestres

Dans un domaine tout autre, la DA a été impliquée dans le développement d'un projet visant à mettre sur pied une formation continue en droit pénal et en technique de traduction pour les interprètes œuvrant au profit des autorités pénales romandes. La coordination en matière de planification des modules formatifs à venir – premières formations prévues en novembre 2016 - de même que la centralisation des informations sera assurée par le Ministère public vaudois au bénéfice des cantons romands partenaires.

Le premier semestre 2015 a également été marqué par le départ, fin mars, de la responsable RH, remplacée à compter du 1er juin. Mme Sandra Farris, nouvelle RRH, s'est rapidement investie dans les tâches relevant de son cahier des charges. Elle a poursuivi le processus en cours concernant la formation des nouveaux collaborateurs (cf. ch. 2.1 ci-dessus). Plusieurs problématiques ont été identifiées, des chantiers importants étant ouverts, concernant les cahiers des charges, la gestion des absences, le suivi de la formation continue, la définition des missions et des objectifs, etc.

Il serait prétentieux d'affirmer que le MP est désormais au bénéfice d'une véritable politique en matière de ressources humaines dans tous les domaines concernés. Néanmoins, ce qui a été mis en place, comme les travaux en cours en la matière, vont clairement dans cette direction. L'importance des questions comme les moyens affectés à ce chantier impliqueront un travail de longue haleine.

Une phrase suffit pour conclure sur ce point : l'arrivée des nouveaux directeur administratif et responsable RH a, avec des résultats concrets déjà visibles, renforcé de manière sensible et indiscutable le « back-office » du Ministère public.

2.4.2 Le Procureur général, ses adjoints, les premiers procureurs et les relations entre les cinq offices

Tout comme en 2014, la composition de la direction élargie du Ministère public a connu une évolution notable. En effet, cet organe a vu l'arrivée en son sein de trois nouveaux membres : la Première Procureure de l'arrondissement de l'Est vaudois, le directeur administratif et la responsable des ressources humaines.

Ces changements ont incité le Procureur général à mettre sur pied une démarche, sous forme de team building, visant à renforcer les liens et la cohésion entre les membres de la direction élargie. Cette action a également permis d'initier une réflexion sur le rôle et les responsabilités des premiers procureurs dans les arrondissements mais également de s'interroger sur les valeurs et le cadre de la mission du Ministère public. Un groupe de travail a été constitué afin de poursuivre cette réflexion et proposer des mesures concrètes devant permettre une meilleure gouvernance et l'émergence d'une culture identitaire propre au service.

On mentionnera encore, presque cinq ans après la création du nouveau Ministère public, la première manifestation réunissant des magistrats et collaborateurs des cinq offices qui le composent. Plus de 110 personnes (soit près de 50% des effectifs) ont pu, le temps d'une soirée, se rencontrer et échanger à l'enseigne de l'entité qu'est le Ministère public du canton de Vaud. Peut-être anecdotique de prime abord, cette première « rencontre plénière » s'inscrit directement dans cette volonté d'insuffler un esprit de corps au sein de l'institution.

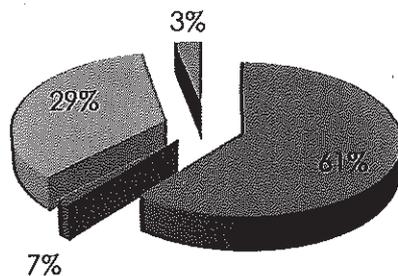
2.4.3 Le budget et les comptes 2015

	2014	2015
Charges selon budget	CHF 42'755'400	CHF 42'814'300
Charges selon comptes	CHF 41'652'495	CHF 41'416'219
Produits selon budget	CHF 96'600	CHF 96'500
Produits selon comptes	CHF 120'336	CHF 294'788

Pour 2015, les charges selon les comptes sont inférieures de CHF 1'398'081, soit 3.3%, par rapport au montant total du budget.

Répartition des charges en 2015

- Personnel
- Biens, services, marchandises et divers
- Affaires pénales
- Imputations internes (fact. Pol Cant.)



Les charges liées au personnel constituent le centre de coût le plus important, suivies par les dépenses en lien avec les affaires pénales traitées par le Ministère public.

Ces dernières dépenses (écoutes téléphoniques, expertises médico-légales, traducteurs indépendants, frais d'avocats, frais de détention et de geôle, etc.) dépendent directement de l'évolution globale de la criminalité et peuvent donc, à ce titre, connaître des variations qu'il est difficile voire impossible d'anticiper en termes budgétaire.

S'agissant de la charge salariale du personnel auxiliaire, les remplacements de longue durée (pour cause de maternité et de maladie) et l'engagement d'interprètes dits « occasionnels » dans le cadre des instructions menées par le Ministère public (compte 3030) ont entraîné une dépense additionnelle de CHF 250'136 par rapport au budget initial de CH 1'520'600. Cette différence a été absorbée par un crédit supplémentaire entièrement compensé de CHF 250'000.

Au vu de ce constat et afin d'anticiper ce phénomène, une demande de besoin budgétaire a été adressée à l'Autorité politique lors de l'élaboration du budget 2016. Celle-ci n'a pas été validée ce qui, à n'en pas douter, contraindra le Ministère public à solliciter, cette année encore, un crédit supplémentaire que l'on espère compensé pour éponger un très probable dépassement.

Par rapport à 2014, les frais spécifiques liés à la détention, aux notes de geôle de même qu'aux escortes et autres transports de police (compte 3135) ont connu une baisse significative (2014 = 1'121'609.60 / 2015 = 570'521). Cela s'explique par une diminution des gardes par des agents de sécurité de personnes incarcérées (notamment lors des consultations médicales au CHUV) et une baisse des détentions avant jugement hors canton, qui génèrent des frais importants.

L'augmentation substantielle des produits (budgété = CHF 96'500 / réel = 294'788, soit une plus-value de CHF 198'288) s'explique, quant à elle, par le fait que, depuis janvier 2015, les montants relatifs aux garanties d'amendes et au paiement effectif de ces dernières dans le cadre de l'instruction sont dorénavant encaissés par le Ministère public au titre de recette et non plus par le SPEN comme cela était le cas précédemment.

On peut encore relever, à l'heure où d'aucuns reprochent à la justice l'augmentation de ses coûts, que le montant des indemnités versées aux avocats d'office entre 2011 et 2015 est passé de CHF 1'245'522 à 2'799'429. Cette hausse s'explique par l'engagement plus fréquent d'avocats dans des cas qui l'exigent. Ces affaires, plus complexes, comportent en moyenne plus d'actes de procédure, avec un impact sur la durée des enquêtes, sans que l'on puisse pour autant parler de lenteur.

3 L'activité juridictionnelle

3.1 Remarques générales

La diminution sensible des nouvelles affaires et un nombre d'enquêtes closes plus important que celui des enquêtes ouvertes expliquent qu'au 31 décembre, les affaires en cours soient à nouveau moins nombreuses qu'un an plus tôt. Si l'on compare les chiffres au 1^{er} janvier 2013 et au 1^{er} janvier 2016, la baisse peut même être qualifiée de spectaculaire : on est passé de près de 10'000 à moins de 7'700.

Les ordonnances pénales et les actes d'accusation continuent à représenter près de deux tiers des décisions de clôture. Ces décisions alimentent les tribunaux et les autorités d'exécution et chargent donc les autres maillons de la chaîne pénale. Ce sont d'ailleurs aussi ces cas qui, pour la plupart, ont exigé le plus de travail de la police, encore que cette dernière ait, au demeurant, aussi été mise à contribution dans de nombreuses affaires terminées par un classement.

En 2015, le Ministère public est intervenu près de 520 fois devant des tribunaux d'arrondissement (2014 : 459), et à 154 reprises devant la Cour d'appel (2014 : 94). Ces chiffres illustrent l'accroissement de la charge de travail des procureurs dans les phases de la procédure postérieure à la clôture de l'enquête.

Le nombre de demandes de détention provisoire a encore baissé (2013 : 792 ; 2014 : 650 ; 2015 : 604). Les demandes de prolongation de la détention ont aussi été moins nombreuses. Ce constat est en phase avec la diminution de la criminalité. Il ne doit cependant pas faire oublier que, souvent, la détention provisoire, ou sa prolongation ne sont pas demandées parce que le prévenu est en exécution de peine, que ce soit d'une peine précédemment prononcée, ou, de manière anticipée, de la peine qui sera infligée dans l'affaire en cours.

Personne ne s'est d'ailleurs risqué à suggérer que les infrastructures carcérales seraient devenues surdimensionnées.

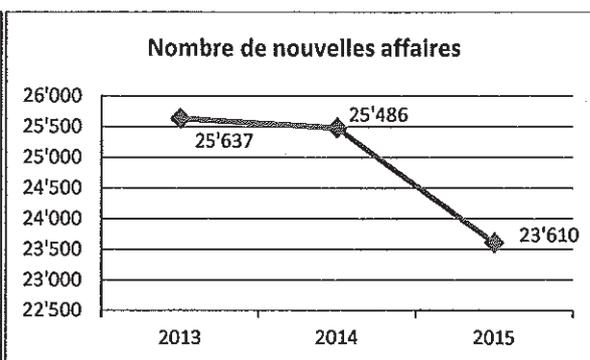
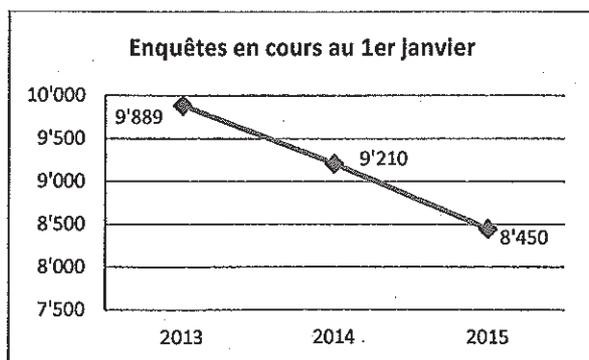
3.2 Tableaux et commentaires

Année après année, on rappelle que le comptage résulte d'opérations manuelles. Si l'on connaissait le taux d'erreurs, certainement très faible,... il n'y aurait plus d'erreurs ! Ce qui est important, c'est que la vision donnée par les chiffres corresponde à la réalité du terrain. Tel est le cas.

Pour la première fois, le Ministère public dispose des chiffres de deux années pleines (2014 et 2015) durant lesquelles les « vraies » nouvelles affaires ont été distinguées des « fausses », résultant de jonctions, dessaisissements, etc. Ces dernières sont passées de 2'799 à 2'232 (- 20%), tandis que les premières ont diminué de 22'688 à 21'378 (- 5.8%).

3.2.1 Enquêtes en cours au 1er janvier et nouvelles affaires

Offices	Enquêtes en cours au 1er janvier					Nombre de nouvelles affaires				
	2013	2014	2015	Variation Base 2013	Variation Base 2014	2013	2014	2015	Variation Base 2013	Variation Base 2014
MPc	437	381	440	1%	15%	604	745	715	18%	-4%
MPaLN	4'292	3'467	3'178	-26%	-8%	9'832	9'225	8'485	-14%	-8%
MPaEV	2'051	1'998	1'804	-12%	-10%	5'618	5'408	5'056	-10%	-7%
MPaNV	1'599	1'764	1'384	-13%	-22%	4'869	4'983	4'471	-8%	-10%
MPaLC	1'510	1'495	1'473	-2%	-1%	4'166	4'221	4'199	1%	-1%
STRADA	0	105	171		63%	548	904	684	25%	-24%
TOTAL CANTON	9'889	9'210	8'450	-15%	-8%	25'637	25'486	23'610	-8%	-7%



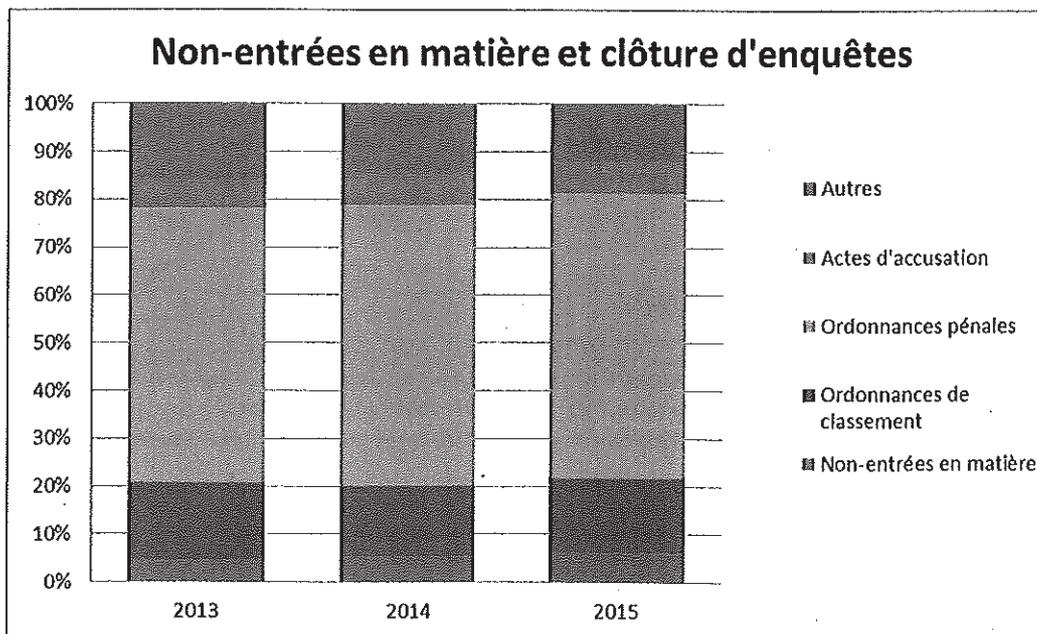
	Nouveaux dossiers	Transferts internes	Total
2014	22688	2799	25487
2015	21378	2232	23610
Variation	-5.77%	-20.25%	-7.36%

La diminution du nombre de nouvelles affaires la plus marquée, qui se retrouve dans la cellule Strada, peut être mise directement en relation avec la baisse de la criminalité constatée par la police ; on la retrouve d'ailleurs dans les demandes de détention provisoire également (ch. 3.2.13 ci-dessous) ; on voit en revanche que les procureurs Strada mettent de plus en plus souvent en accusation devant le tribunal correctionnel et criminel, ce qui est révélateur des affaires de « réseaux » liées à la délinquance de terrain initialement identifiée en situation de flagrant délit.

Seul l'office de La Côte ne « bénéficie » pas de la baisse de la criminalité, ce que confirment les chiffres par catégorie d'infractions (ch. 3.2.6).

3.2.2 Enquêtes closes de 2013 à 2015

Office	Non entrées en matière			Classements			Ordonnances pénales			Actes accusation police			Actes accusation correctionnels			Actes d'accusation criminels			Suspensions Irresponsabilités Dessaisissements, Jonctions Transferts CRE		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2103	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
MPc	91	138	128	150	174	201	125	121	133	26	27	24	30	30	25	0	2	4	238	194	193
MPaLN	598	538	548	1'545	1'349	1'316	5'983	5'509	5'025	361	403	418	171	176	142	6	6	6	1'993	1'533	1'205
MPaEV	255	279	343	1'039	997	829	3'236	3'263	3'239	238	204	212	72	94	87	2	7	4	830	768	653
MPaNV	248	328	335	790	708	697	2'661	3'242	2'894	151	188	177	113	114	99	0	5	5	741	780	458
MPaLC	94	374	224	657	618	651	2'628	2'640	2'758	198	194	195	66	79	51	2	2	2	536	547	515
STRADA	0	16	5	4	20	22	392	634	502	14	34	22	13	60	74	0	2	5	20	72	57
TOTAL CANTON	1'286	1'673	1'583	4'185	3'864	3'716	15'025	15'409	14'551	988	1'050	1'048	465	553	478	10	24	26	4'358	3'884	2'981

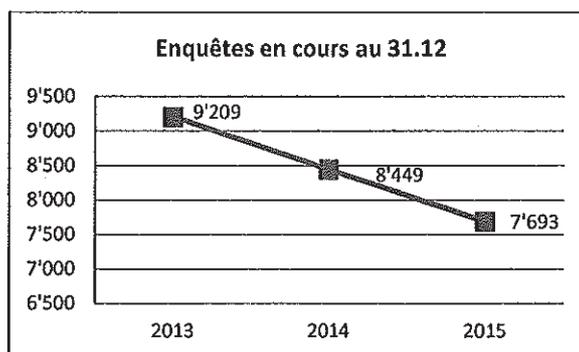
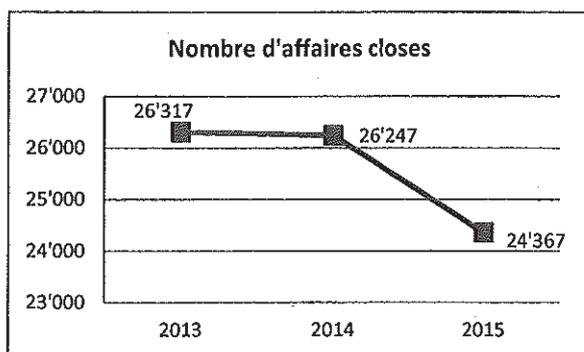


La diminution des ordonnances pénales et celle, un peu plus importante, des actes d'accusation reflètent la tendance à la baisse des chiffres de la délinquance. Pour les affaires graves renvoyées devant les tribunaux correctionnels et criminels (504 en 2015), on reste toutefois très loin des chiffres de 2011 (230) et 2012 (310)

Pour mémoire, la saisine du tribunal correctionnel s'impose lorsque la peine envisagée excède un an, et le renvoi en criminelle concerne les affaires où la sanction pourrait dépasser 6 ans (10 affaires en 2013, 24 en 2014, 26 en 2015, parfois avec plusieurs prévenus).

3.2.3 Enquêtes closes et enquêtes en cours au 31 décembre

Offices	Nombre d'affaires closes					Enquêtes en cours au 31.12				
	2013	2014	2015	Variation Base 2013	Variation Base 2014	2013	2014	2015	Variation Base 2013	Variation Base 2014
MPc	660	686	707	7%	3%	381	440	448	18%	2%
MPaLN	10'657	9'515	8'660	-19%	-9%	3'467	3'177	3'003	-13%	-5%
MPaEV	5'672	5'602	5'261	-7%	-6%	1'997	1'804	1'599	-20%	-11%
MPaNV	4'704	5'363	4'665	-1%	-13%	1'764	1'384	1'190	-33%	-14%
MPaLC	4'181	4'243	4'396	5%	4%	1'495	1'473	1'276	-15%	-13%
STRADA	443	838	678	53%	-19%	105	171	177	69%	4%
TOTAL CANTON	26'317	26'247	24'367	-7.5%	-7%	9'209	8'449	7'693	-16%	-9%



Deux constats doivent être juxtaposés. Le premier, satisfaisant, est que le nombre d'affaires closes est une nouvelle fois supérieur au nombre d'affaires ouvertes. Le second, qui questionne, est la diminution, non négligeable, des affaires terminées en 2015, par rapport à 2014 (26'247 → 24'367).

A effectifs égaux, cette baisse étonne. On peut avancer trois hypothèses, qui n'ont pas valeur d'explication. La première est liée à une modification de la structure de la charge de travail menée par les procureurs. Le suivi toujours plus important des affaires après la clôture de l'enquête exige des ressources qui ne peuvent être mises au service des enquêtes en cours. La deuxième est que, au fil de l'année, plusieurs collaborateurs, notamment des procureurs, ont été atteints dans leur santé. Même si, pour chaque cas, tout a été mis en œuvre pour pourvoir à leur remplacement, il y a eu dans plusieurs cas des délais de vacance, ou des remplacements partiels seulement. La troisième hypothèse, qu'aucun élément concret ne peut venir étayer, est qu'après une longue période de pression constante exigeant de très importants efforts pour simplement garder la tête hors de l'eau, le personnel du Ministère public, ici ou là, constatant une diminution des entrées, lève le pied, même inconsciemment d'ailleurs. Ce serait humainement tout à fait compréhensible.

3.2.4 Nombre moyen de dossiers par procureur* d'arrondissement

	Année	Moyennes par procureur
Enquêtes en cours au 1er janvier	2011	196
	2012	215
	2013	227
	2014	195
	2015	181
Nouvelles affaires	2011	366
	2012	395
	2013	415
	2014	402
	2015	382
Affaires closes	2011	347
	2012	385
	2013	442
	2014	416
	2015	396

*Base ETP procureurs : 34,8 pour 2011 à 2013, 35,8 pour 2014, 35,6 pour 2015

Comme en 2013 et en 2014, le tableau ne concerne que les procureurs d'arrondissement, y compris les itinérants, sans les greffes d'affaires de masse, le Ministère public central et la cellule Strada, rattachée à ce dernier. Le genre des affaires gérées par ces entités n'est en effet pas le même : les premières s'occupent des petits délits récurrents, le Ministère public central de dossiers pour la plupart complexes et volumineux, Strada absorbant pour l'essentiel des flagrants délits.

La diminution du nombre de nouvelles affaires par procureur est à mettre en relation avec la baisse du nombre d'enquêtes ouvertes.

Mais les affaires closes en moyenne par les procureurs ont diminué dans une mesure à peu près identique. Déchargés d'une grande partie des flagrants délits (Strada), les procureurs « standards » passent plus de temps, pour l'instruction comme pour la phase de la procédure qui suit la clôture de l'enquête par une mise en accusation, sur des dossiers présentant une complexité accrue. Le temps disponible pour traiter l'ensemble des enquêtes s'en trouve réduit. En d'autres termes, 200 dossiers ouverts et traités en 2015 ne sont pas identiques au même nombre de dossiers ouverts et traités en 2012. Le constat est empirique. Une tâche importante de la direction administrative va être, dans le but d'évaluer la pertinence de l'hypothèse, l'élaboration et la mise en place d'instruments de mesure et de tableaux qui permettent l'analyse de la structure et du contenu de la charge de travail que doit assumer un procureur, au-delà des seuls chiffres.

C'est ainsi seulement que le Ministère public sera à même d'attribuer une véritable signification au constat, quoi qu'il en soit satisfaisant, de la nouvelle baisse, légère, du nombre d'affaires en cours gérées par un procureur.

La création de ces outils sera également utile pour envisager, en partant d'une situation dans laquelle les magistrats du Parquet exercent une activité de généralistes, d'éventuelles spécialisations.

3.2.5 Durée des enquêtes

	< 1 mois	1-3 mois	3-6 mois	6-9 mois	9-12 mois	12-18 mois	18-24 mois	> 24 mois	TOTAL
MPc	86	118	85	45	23	28	20	60	465
	18%	25%	18%	10%	5%	6%	4%	13%	100%
MPaLN	2'180	2'467	1'327	582	393	387	157	224	7'717
	28%	32%	17%	8%	5%	5%	2%	3%	100%
MPaEV	2'419	938	561	291	182	173	72	107	4'743
	51%	20%	12%	6%	4%	4%	2%	2%	100%
MPaNV	1'104	1'764	607	250	169	144	67	68	4'173
	26%	42%	15%	6%	4%	3%	2%	2%	100%
MPaLC	1'219	1'537	543	223	173	176	53	85	4'009
	30%	38%	14%	6%	4%	4%	1%	2%	100%
STRADA	486	25	47	42	23	17	13	4	657
	74%	4%	7%	6%	4%	3%	2%	1%	100%
Total Canton 2015	7'494	6'849	3'170	1'433	963	925	382	548	21'764
Total Canton 2014	34%	31%	15%	7%	4%	4%	2%	3%	100%
	7'367	7'827	3'039	1'572	1'032	1'052	517	676	23'082
	32%	34%	13%	7%	4%	5%	2%	3%	100%

La durée des enquêtes, selon le tableau figurant au bas de la page précédente, concerne les instructions ayant pris fin, à l'exception :

- Des non-entrées en matière, parce que, dans leur immense majorité, elles n'ont pas comporté d'opérations
- Des jonctions et des commissions rogatoires exécutées, les unes parce qu'il s'agit de décisions de transfert, et non de clôture, les autres parce qu'il ne s'agit que d'affaires de passage dans le canton

Il faut relever que les ordonnances pénales immédiates, au sens de l'article 309 al. 4 CPP, sont en revanche incluses dans le tableau, quand bien même elles ne donnent pas lieu à une ouverture d'instruction ; il s'agit en effet de véritables affaires pénales vaudoises, qui aboutissent à une décision qui, par la sanction à exécuter ou par un éventuel suivi, déploieront des effets de nature pénale.

Tous domaines confondus, près de 20'000 enquêtes, soit plus de 90%, sont closes en moins de 12 mois. Même si certaines d'entre elles, mises en accusation, ne sont pas des affaires terminées sur le plan pénal, force est de constater que les procédures sont traitées dans des délais convenables. Compte tenu des affaires complexes et volumineuses, de celles dans lesquelles la défense fait un très large usage des droits attribués au prévenu par la loi, de celles dans lesquelles, après un dépôt de plainte à des fins essentiellement civiles, le plaignant se désintéresse de l'enquête, et de celles qui, pour diverses raisons variant d'un procureur à un autre, ne compteront jamais au nombre des priorités des magistrats, on peut penser que ramener nettement en-dessous de 10% la proportion des enquêtes qui durent plus d'un an, sera extrêmement difficile.

Il n'en reste pas moins que, dans les cas qui voient un procureur être à l'origine du retard, des mesures sont prises pour détecter l'origine et les causes de la situation, afin de la faire cesser.

On rappellera à cet égard que, pour l'ensemble du Ministère public, il est procédé à un inventaire, deux fois par année, qui porte sur les enquêtes vieilles de plus de 15 mois.

L'évolution a été la suivante :

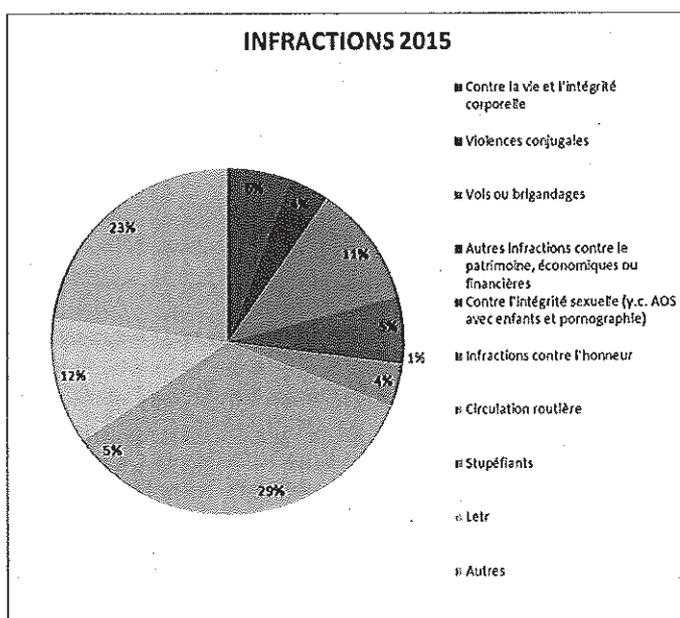
31.03.2012 : 1'370	31.03.2014 : 1'165
30.09.2012 : 1'396	30.09.2014 : 1'070
31.03.2013 : 1'411	31.03.2015 : 987
31.09.2013 : 1'398	30.09.2015 : 1'018

La très légère augmentation que fait apparaître le dernier état des lieux ne justifie pas qu'on entreprenne une analyse. Il est trop tôt pour envisager qu'il s'agirait d'une confirmation de l'idée que le nombre de dossiers complexes est en augmentation.

3.2.6 Types d'Infractions

Le tableau qui suit est le résultat d'une synthèse. Pour plus de détails, il faut se référer à l'annexe 1 (chiffre 8.1). On rappelle par ailleurs qu'il s'agit de la troisième année pour laquelle ce type de données a été récolté, par une opération qui intervient lors de l'ouverture de l'enquête.

Offices	INFRACTIONS																			
	Contre la vie et l'intégrité corporelle		Violences conjugales		Vols ou brigandages		Autres infractions contre le patrimoine, économiques ou financières		Contre l'intégrité sexuelle (y.c. AOS avec enfants et pornographie)		Infractions contre l'honneur		Circulation routière		Stupéfiants		Lettre		Autres	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
MPc	45	43	12	16	95	50	127	198	18	23	21	20	40	30	15	20	123	18	244	295
MPaLN	560	520	365	356	1'126	1'140	499	431	100	114	358	342	2'025	1'764	175	202	1'594	1'397	2'046	2'213
MPaEV	301	302	169	191	492	491	237	232	62	61	241	222	2'124	1'911	141	122	436	424	1'205	1'096
MPaNV	273	227	157	160	448	369	210	179	47	54	239	209	1'910	1'538	161	145	408	529	1'130	1'061
La Côte	242	256	123	154	476	516	144	171	57	47	151	149	1'865	1'647	85	118	398	429	678	712
STRADA	9	2	0	1	208	86	10	1	1	0	1	0	3	0	614	578	20	16	38	0
TOTAL CANTON	1'430	1'350	826	878	2'845	2'652	1'227	1'212	285	299	1'011	942	7'967	6'890	1'191	1'185	2'979	2'813	5'341	5'377
Variation	6%	6%	3%	4%	11%	11%	5%	5%	1%	1%	4%	4%	32%	29%	5%	5%	12%	12%	21%	23%



Ce tableau ne peut rien indiquer de plus que des tendances. Celles-ci sont conformes aux constats faits par la police au moment de publier le bilan de la criminalité. Analyser les chiffres du Ministère public plus en profondeur ne sert à pas grand-chose.

En effet, une fois encore, le comptage est manuel et, lorsqu'un prévenu a commis plusieurs infractions relevant de plusieurs domaines, il faut soit procéder à un choix pour placer l'affaire dans une catégorie, soit l'inscrire dans les « autres ». De plus, en cours d'enquête, il peut arriver que telle infraction qui paraissait secondaire se révèle principale. L'affaire ne sera pas pour autant changée de catégorie.

3.2.7. Division criminalité économique et entraide judiciaire

	2013	2014	2015
COMMISSIONS ROGATOIRES			
adressées à d'autres cantons et à l'étranger	342	277	344
reçues d'autres cantons ou d'autres pays	285	208	64
exécutées par la police	222	99	114
exécutées par le MPc	51	48	91
exécutées par les MPa	12	7	2
notification		33	49
Application concordat (52 CPP)	187	152	166
Extraditions requises par l'OFJ	25	9	28
Actes relatifs à la FIXATION DE FOR dont :	1418	1255	2293
dessaisissements en faveur d'autres cantons	312	313	349
acceptations du for vaudois	585	540	551
refus for vaudois			149
AUTRES			
Plaintes et dénonciations transmises (sans enquêtes) à d'autres autorités (art. 19 CPP, 27L.rép.C., etc.)		316	228
Info-Centre	7	22	24
MPA		121	88
Autres cantons	129	172	109
MPConf		1	2
Autre			5
Mandats d'arrêts internationaux transmis à d'autres pays	15	23	17

Le nombre de nouvelles affaires attribuées à la DIVECO en 2015 a augmenté ; la charge de travail reste donc très importante. A cet égard, le chef de la DIVECO tient à rappeler que les outils statistiques en fonction ne permettent pas d'évaluer la complexité d'une affaire dont le traitement nécessite souvent le prononcé de nombreuses décisions incidentes.

Il sied par ailleurs de souligner à cet égard que les affaires traitées par la DIVECO sont très souvent clôturées par des décisions mixtes (par exemple : acte d'accusation et classement) et que cet état de choses n'est pas pris en compte sur le plan statistique.

Durant l'exercice écoulé, les procureurs de la DIVECO ont aussi été actifs devant les tribunaux, tant en première qu'en deuxième instance. C'est ainsi que 19 jours d'audience ont été comptabilisés en 2015 (40 jours en 2014 / 14 jours en 2013).

Durant l'exercice 2015, plusieurs mesures ont été prises afin d'améliorer la qualité du traitement des procédures de fixation de for et d'entraide judiciaire, ainsi que leur suivi.

Après le constat alarmant (cf. Rapport annuel 2014, ch. 1.1.6. let. b, page 5) dressé en 2014, le bilan 2015 est positif. Les mesures mises en œuvre ont permis de mettre en place une structure fonctionnelle et efficace. Sur le plan statistique, au dire de la gestionnaire de dossiers spécialisée en fonction au sein de la cellule for/entraide, l'exercice 2015 serait - depuis 2011 - le premier dont les données chiffrées sont vraiment fiables.

L'exercice 2015 est marqué par une augmentation sensible du nombre :

- De demandes d'entraide judiciaire (deji) adressées à l'étranger et provenant de l'étranger
- De deji étrangères traitées par la DIVECO
- De procédures d'extradition traitées par le Ministère public central.

Le traitement des procédures de fixation du for intercantonal a donné lieu à la rédaction de 2293 correspondances diverses, ce qui constitue un record qui peut s'expliquer d'une part, par la complexité de certaines affaires qui nécessite plusieurs échanges de vue, et d'autre part, par davantage de rigueur en matière de tenue des statistiques.

On constate encore que, depuis 2013, le nombre d'affaires reprises par le canton de Vaud ou dont le Ministère public vaudois s'est dessaisi reste relativement stable d'année en année.

Durant l'exercice 2015, sept procédures de fixation de for conflictuelles impliquant le Canton de Vaud ont été soumises au Tribunal pénal fédéral.

Il sied enfin de relever une augmentation sensible du nombre d'affaires dénoncées au Ministère public vaudois par le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS).

Dans le cadre d'un examen du GAFI (Groupe d'action financière), le Ministère public de la Confédération a lancé, au début 2015, un important exercice visant à identifier, au niveau suisse et sur une base statistique, l'ensemble des procédures pénales traitées entre le 1er janvier 2010 et le 31 décembre 2014 en relation avec des infractions liées au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme.

Il a ainsi été demandé aux autorités pénales cantonales de fournir un grand nombre d'informations concernant les enquêtes traitées pendant la période considérée.

Le Ministère public central a supervisé la récolte des informations requises avec l'aide du secrétariat de l'Ordre judiciaire et du service statistique cantonal, trié lesdites informations et transmis le résultat au Ministère public de la Confédération. Cet exercice fastidieux a notamment impliqué la remontée - depuis les Ministères publics d'arrondissement - de toutes les décisions rendues en matière de blanchiment de capitaux. Faute d'outil statistique performant, ce travail a monopolisé des ressources importantes.

Afin de simplifier la situation à l'avenir, il serait souhaitable que les autorités fédérales communiquent aux cantons des informations claires en matière de tenue de statistiques afin que des mesures puissent être prises sur le plan cantonal pour garantir la fiabilité et l'exhaustivité des données à récolter.

Dès le printemps 2015, le Ministère public a apporté sa contribution, sous l'angle de l'échange d'informations et de la coordination en matière de renseignements, à la démarche initiée par la Confédération et tendant à renforcer les moyens de lutte contre la montée en puissance de la mouvance djihadiste. Le Procureur Anton Rüschi, de la DIVECO, chargé des tâches de coordination en tant qu'elles concernent le Ministère public du Canton de Vaud, s'est intensément investi dans cette mission complémentaire.

En 2015, les procédures conduites par la DIVECO n'ont donné lieu à aucune confiscation de valeurs patrimoniales. Ceci s'explique par le fait que la confiscation est exclue lorsqu'il s'agit de rétablir le lésé dans ses droits.

Si, durant l'exercice 2015, la DIVECO n'a rien confisqué, elle a en revanche permis d'allouer à des lésés des montants importants - totalisant plus de CHF 8 millions - séquestrés dans le cadre de procédures nationales ou d'entraide judiciaire.

La réorganisation des greffes de la DIVECO amorcée en 2014 (cf. Rapport annuel 2014, ch. 1.1.2 et 1.1.6 let a) s'est poursuivie. Le fonctionnement d'une « cellule » de travail composée d'un procureur (100 %), d'un greffier-juriste (50%) et d'un gestionnaire de dossiers (100 %) a pu être testé pendant plusieurs mois; cette expérience s'est révélée positive.

La DIVECO s'est donc restructurée sur la base des résultats de ce test; ce remaniement a justifié la suppression d'un ETP de greffier-juriste (01.12.2015) et la diminution (dès avril 2016) du temps de travail de la greffière du chef de la DIVECO (0.7 à 0.5 ETP).

Par ailleurs, dans le cadre de cette réorganisation, un poste de juriste dédié au traitement des procédures de fixation du for et d'entraide judiciaire a pu être créé en été 2015 afin d'appuyer les gestionnaires de dossiers de la cellule for/entraide et de soulager la charge de travail du chef de la DIVECO.

A compter du 15 septembre 2014, l'analyste financier de la Police cantonale Claude-Alain TREHAN a rejoint ses collègues Mireille EBI et Dominique MOLLARD, en fonction au Ministère public central (DIVECO). Sur le plan administratif, Claude-Alain TREHAN dépend toujours de la police cantonale vaudoise, ce qui n'est pas pleinement satisfaisant.

Ce regroupement des ressources dans le domaine de l'analyse de la criminalité financière a permis de renforcer la structure en place et d'améliorer la collaboration entre le Ministère public et les services de police spécialisés.

Depuis le 1er novembre 2015, des procureurs de référence en matière de criminalité financière sont en place au sein des Ministères publics d'arrondissement. Cette mesure vise à harmoniser les pratiques et à créer une synergie entre le Ministère public et la Brigade financière de la Police de sûreté vaudoise.

La cellule « criminalité informatique » composée de deux procureurs de la DIVAS (Sébastien FETTER et Laurent MAYE) et de deux procureurs de la DIVECO (Yves NICOLET et François DANTHE) a poursuivi ses activités et constitue un centre de compétence dans ce domaine spécifique.

Par ailleurs, la création, en 2016, d'une cellule d'instruction complète for/entraide composée d'un procureur, d'un greffier et d'un gestionnaire de dossiers spécialisé - évoquée dans le Rapport annuel 2014 (ch. 1.1.5.) - va permettre de constituer un centre de compétence dans ce domaine spécifique et de centrer les activités de la DIVECO et de son futur chef exclusivement sur le traitement d'affaires financières.

3.2.8. Contrôle par le Ministère public central des décisions des ministères publics d'arrondissement

	Décisions des ministères publics d'arrondissement soumises au contrôle					
	Ordonnances pénales			Ordonnances de non-entrée en matière, de suspension et de classement		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Nombre de décisions contrôlées	3'393	3'351	2'074	4'126	4'487	3'038
Nombre d'oppositions et de refus d'approbation	81	53	46	101	87	65
Taux d'oppositions et de refus d'approbation	2.39%	1.58%	2.22%	2.45%	1.94%	2.14%

Comme annoncé dans le rapport d'activité 2014, le Procureur général a décidé de redéfinir, dès le 1er juillet 2015, le périmètre des décisions des procureurs d'arrondissement soumises au contrôle du Parquet central, de façon à cibler ce contrôle sur les cas dans lesquels la sécurité et l'intérêt publics sont particulièrement touchés, soit notamment dans les causes relatives à des infractions se poursuivant d'office et portant atteinte à la liberté et à l'intégrité physique et/ou sexuelle de tiers. Ensuite de ce redimensionnement du contrôle, les décisions soumises à approbation préalable ont fortement diminué, passant de 2'335 au 1er semestre 2015 à 703 au 2nd semestre, soit une réduction d'environ deux tiers qui s'est également concrétisée en ce qui concerne les ordonnances pénales soumises au Ministère public central, qui sont passées de 1'563 au 1er semestre 2015 à 511 au 2nd semestre. Il faut constater que cette modification n'a en revanche pas fondamentalement changé la proportion des décisions qui ont fait l'objet d'une opposition ou d'un refus d'approbation, soit environ 2 %.

Le redimensionnement du contrôle, qu'autorise la confiance dont doivent pouvoir bénéficier les procureurs d'arrondissement, permet de continuer à assurer l'harmonisation des décisions et la mise en œuvre de la politique pénale voulue par le Procureur général, tout en permettant une efficacité accrue et en donnant la possibilité aux procureurs de la division des affaires spéciales du Ministère public central (DIVAS) de se consacrer davantage aux procédures pénales sensibles et/ou complexes dont ils ont la charge et sur lesquelles ils doivent pouvoir prioritairement se concentrer.

Les procureurs de cette division en charge du contrôle se sont également vu soumettre pour approbation ou éventuelle opposition 1'290 ordonnances pénales ou de classement rendues par les préfets (voire exceptionnellement par les autorités municipales), dont 19 ont fait l'objet d'une opposition ou d'un refus d'approbation (1.47 %). Ce contrôle alimente les échanges fréquents et l'excellente collaboration entre le Parquet central et les Préfets dont l'apport est primordial, par le traitement efficace et rapide de l'essentiel des contraventions de droit fédéral et cantonal.

En y ajoutant les ordonnances du Tribunal des mineurs que la division des affaires spéciales peut contester en tant que Ministère public des mineurs (cf. ch. 3.2.9 ci-après), ce sont au total 7'902 décisions qui ont été soumises au contrôle en 2015, contre 10'358 en 2014, soit une diminution de 24 % pour les motifs exposés ci-dessus.

3.2.9. Activités du Ministère public central dans les affaires du Tribunal des mineurs

	Pdt TMin		
	2013	2014	2015
Nombre de décisions contrôlées	1'423	1'333	1'500
Nombre d'oppositions et de recours	14	19	11
Taux d'oppositions et de recours	0.98%	1.43%	0.73%

	TMin		
	2013	2014	2015
Actes d'accusation	18	25	37
Avec annonce d'intervention du MP	10	18	24
Sans annonce d'intervention du MP	8	7	13

Si le nombre de décisions de clôture de l'instruction rendues par le Tribunal des mineurs et notifiées au Ministère public central pour faire valoir son droit de recours ou d'opposition a quelque peu augmenté, cela ne paraît pas significatif ou évocateur d'une tendance générale. Les cas où le Parquet a contesté la décision rendue sont au demeurant en diminution.

Cela résulte notamment du fait que lorsqu'ils interviennent comme représentants du Ministère public des mineurs, les procureurs de la division des affaires spéciales du Ministère public central gardent à l'esprit l'objectif prioritairement éducatif du droit pénal des mineurs, même si l'aspect répressif et ses vertus préventives ne doivent jamais être négligés ou sous-estimés.

Il faut en revanche constater la forte augmentation des cas déferés au Ministère public central en vue d'une mise en accusation devant le Tribunal des mineurs, ce qui signifie que dans tous ces cas, le juge des mineurs estime nécessaire d'envisager un placement du mineur prévenu et/ou une peine privative de liberté de plus de trois mois. Il ne semble pourtant pas qu'il faille en déduire une augmentation des cas graves dont la justice des mineurs est saisie, mais plutôt un effet de rattrapage avec la clôture d'un certain nombre de procédures assez anciennes.

3.2.10. Autres activités de la division des affaires spéciales du Ministère public central

Les procureurs de la Division des affaires spéciales se voient prioritairement confier le traitement de procédures pénales dont le caractère spécial peut résulter de leur nature sensible (politiquement et/ou médiatiquement), des personnes touchées comme victimes ou prévenus (policiers, agents de détention et autres représentants de l'Etat), ou encore de leur technicité et complexité particulière (p. ex. affaires médicales et accidents de chantier).

Alors que deux procureurs de la division font partie de la cellule spécialisée dans la criminalité informatique (transversale avec la DIVECO – cf. ch. 3.2.7 ci-dessus), les autres servent aussi de référents cantonaux pour certains domaines spécifiques comme la violence conjugale, les mariages forcés, la traite d'êtres humains et l'investigation secrète.

Jusqu'à fin 2015, les procureurs de la Division des affaires spéciales participaient avec leurs collègues d'arrondissement au tournus des gardes assurées durant les week-end, ce qui les amenaient à garder ensuite les affaires ouvertes dans ce contexte même si elles ne rentraient pas dans le cadre de leurs attributions particulières. De façon à permettre de soulager de façon plus efficace les procureurs d'arrondissement des dossiers délicats et complexes qu'il leur est difficile de traiter toujours de façon optimale au vu du nombre important d'affaires dont ils ont la charge, il a été décidé que les procureurs de la DIVAS, dès le 1er janvier 2016, assumeront uniquement un piquet spécifique (7 jours sur 7) devant leur permettre de se charger plus rapidement et en plus grand nombre des dossiers sensibles nécessitant une certaine spécialisation et un traitement particulier. Ce piquet permettra en outre aux procureurs d'arrondissement de disposer en tout temps au Parquet central d'un procureur spécialiste susceptible de fournir conseils et appui dans des cas particuliers.

Par le traitement des affaires spéciales, par leur activité de contrôle des décisions rendues dans l'ensemble du canton et par leur appui à leurs collègues d'arrondissement, les procureurs de la DIVAS ont un rôle essentiel dans l'harmonisation des pratiques et des sanctions, de même que dans la mise en place de la politique pénale voulue par le Procureur général.

Après avoir traité en 2014, pendant 6 mois, toutes les dénonciations concernant des employeurs pour du travail au noir, la division des affaires spéciales a démarré une nouvelle opération de ce type, dès le 1er octobre 2015, avec le traitement centralisé de toutes les affaires d'obtention abusive de prestations sociales. Cette opération a à nouveau pour but de permettre une vue d'ensemble de cette problématique visant au traitement harmonisé dans un domaine particulièrement sensible.

Cette démarche va aussi permettre de préparer l'entrée en vigueur de la modification législative relative à l'expulsion des criminels étrangers. Il faut en effet rappeler que l'obtention abusive de prestations sociales constituera, dès le 1er octobre 2016, une infraction spécifique dont la commission par un prévenu étranger entraînera en principe son expulsion automatique. Il est donc particulièrement important de pouvoir définir une politique pénale claire sur la base d'une connaissance approfondie des enjeux et des situations rencontrées.

3.2.11. Interventions du Ministère public (MP) aux audiences des Tribunaux d'arrondissement (TDA) et de la Cour d'appel (CAPE)

	MPc			MPaLN			MPaNV			MPaEV			MPaLC			STRADA			Total		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Nbre audiences TDA	56	86	73	151	162	190	84	139	109	70	82	107	72	68	90	26	59	76	459	596	645
Dont procédures simplifiées	-	-	11	-	-	32	-	-	23	-	-	20	-	-	14	-	-	38	-	-	138
Durée audiences TDA (1/2 jour)	125	140	125	237	231	270	129	203	151	103	117	141	93	85	110	35	68	85	722	844	882
Intervention MP devant CAPE (nbre audiences)	19	19	33	23	35	38	16	28	38	19	20	29	14	10	16	3	10	7	94	122	161
Durée audiences CAPE (1/2 jour)	19	22	34	23	42	42	17	28	39	19	20	29	14	10	16	3	10	7	95	132	167

L'augmentation constatée est liée à celle des mises en accusation. Elle exige des procureurs une activité accrue devant les tribunaux de première et deuxième instance, la préparation de l'audience s'ajoutant à celle-ci, comme le suivi des jugements.

Au vu du nombre croissant de procédures simplifiées, il a pour la première fois été demandé aux magistrats du Ministère public de recenser le nombre d'audiences en procédure simplifiée auxquelles ils ont participé. On attire particulièrement l'attention sur l'augmentation des interventions du Ministère public devant la Cour d'appel. Dernière instance judiciaire vaudoise, celle-ci a été, en 2015, touchée à son tour par les cas plus nombreux portés devant les tribunaux dès 2013 et encore plus en 2014.

3.2.12. Interventions du Ministère public aux audiences du Juge d'application des peines (JAP)

	MPc			MPaLN			MPaNV			MPaEV			MPaLC			STRADA			Total			Var 2015/2014
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	
Nbre aud. JAP	22	14	15	4	6	2	1	2	1	0	1	0	0	5	2	0	0	0	27	28	20	-29%

Si les interventions du Ministère public aux audiences du Juge d'application des peines ont connu en 2015 un léger fléchissement, elles continuent à être essentiellement le fait des procureurs de la division des affaires spéciales du Ministère public central, qui assurent le suivi de la plupart des détentions et mesures au long terme et qui représentent par ailleurs le Ministère public au sein de la Commission interdisciplinaire et consultative (CIC – dite aussi commission de dangerosité) qui se réunit dix fois par année pendant un jour et demi.

C'est à cette même division qu'a été attribuée la tâche d'exercer les nouvelles compétences dévolues au Parquet par les modifications de la Loi sur les condamnations pénales (LEP) entrées en vigueur le 1^{er} septembre 2015. On rappelle que ces modifications – adoptées à la suite des enseignements tirés de l'affaire Claude D. – clarifient d'une part la possibilité pour le Juge d'application des peines de prendre des mesures urgentes dans le cadre d'une procédure pendante devant lui, ainsi que le rôle du Ministère public à cet égard (art. 28 a LEP). D'autre part, il appartient désormais directement à la Chambre des recours pénale du Tribunal cantonal – et non plus au Juge d'application des peines – de statuer sur le recours d'un condamné contre une décision de l'Office d'exécution des peines ou du Service pénitentiaire relative à l'exécution d'une peine ou mesure, le Ministère public étant expressément partie à cette procédure de recours (art. 38 et 39a LEP). Il est trop tôt pour faire un quelconque bilan de cette tâche supplémentaire.

3.2.13. Détentions provisoires

	MPc		MPaLN		MPaNV		MPaEV		MPaLC		MPSTA		TOTAUX	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Détentions provisoires demandées	30	34	192	229	79	71	102	94	58	57	189	119	650	604
Prolongations requises	14	28	201	190	72	66	98	87	61	65	160	108	606	544
Opposition du procureur à la mise en liberté	7	14	54	54	23	33	23	27	16	14	17	15	140	157
Mesures de substitution prononcées par le TMC	0	5	5	7	5	8	3	7	1	4	0	0	14	31
Détentions pour des motifs de sûreté demandées	12	7	53	64	26	24	17	19	24	18	26	15	158	147

	Nb de détenus			Nb de jours de détention		
	Entre le 01.01 et le 31.12.2014	Entre le 01.01 et le 31.12.2015	Variations 2015/2014	Entre le 01.01 et 31.12.2014	Entre le 01.01 et 31.12.2015	Variations 2015/2014
Total canton	1532	1489	-3%	82440	74434	-10%

Il n'est pas contestable que la diminution du nombre de demandes de détention et de jours de détention provisoire soit à mettre en relation avec la baisse de la criminalité. Comme chaque année, le Procureur général rappelle que l'exécution de peines antérieures, ainsi que l'exécution anticipée de peine, sont des motifs justifiant que l'on renonce à la détention provisoire, respectivement à sa prolongation, indépendamment de l'existence de poursuites pénales et sans qu'il s'en suive une diminution de la population carcérale.

3.2.14. Autres requêtes au Tribunal des mesures de contrainte

En 2015, le Ministère public a requis l'autorisation du Tribunal des mesures de contrainte pour 916 mesures techniques de surveillance (contrôles téléphoniques et autres mesures techniques de surveillance, 813 en 2014) et 73 garanties d'anonymat (77 en 2014). Aucune demande visant à procéder à des achats fictifs de drogue en vue d'interpeller les dealers sur la base du flagrant délit n'a été déposée (5 en 2014).

Evolution des coûts en matière de mesures techniques de surveillance		
2013	2014	2015
CHF 1'660'052	CHF 1'393'814	CHF 1'364'231

Les coûts liés aux mesures techniques de surveillance ont été légèrement moins élevés en 2015 qu'en 2014, ceci quand bien même leur nombre est en hausse. Cela s'explique par le fait que le coût du genre et de l'ampleur varie en fonction de la mesure mise en œuvre.

3.2.15 L'utilisation de la procédure simplifiée (art. 358 à 362 CPP)

La procédure simplifiée continue à être l'un des rares outils donnés par le CPP entré en vigueur en 2011 qui soit susceptible d'alléger la charge des autorités pénales, en particulier du Ministère public, et d'accélérer le processus judiciaire.

Les dossiers qui trouvent leur issue de manière simplifiée est donc, légitimement, en augmentation, même si 2015 a connu un très léger tassement : 2013 : 85 ; 2014 : 142 ; 2015 : 134).

En 2015, 159 demandes de procédure simplifiée ont été présentées par la défense au procureur en charge de l'enquête. 134 ont abouti à un acte d'accusation conformément à l'article 360 CPP, adressé 19 fois à un tribunal de police (peine n'excédant pas une année) et 115 fois à un tribunal correctionnel (peine allant d'un à cinq ans, plafond fixé par la loi pour la procédure simplifiée).

C'est en matière de stupéfiants (56), de circulation routière, plus particulièrement des cas *via sicura* (35) et d'infractions contre le patrimoine (32) que la procédure simplifiée a été le plus souvent utilisée.

Il faut ajouter que, la procédure simplifiée ayant fait l'objet de critiques parfois relayées par les médias, la Conférence des Procureurs de Suisse (CPS) a mené une enquête auprès des procureurs généraux des cantons et de la Confédération. Il en est ressorti que l'institution est appréciée des autorités de poursuite pénale et que le nombre de procédures simplifiées n'a cessé de croître depuis son introduction en 2011 (2011: 460; 2012: 541; 2013: 979; 2014: 1383). La CPS s'est également tournée vers la Fédération suisse des avocats (FSA) pour connaître sa position en la matière. Il en ressort que cette procédure, peu contraignante et s'exerçant sous le contrôle des tribunaux, assurant par ailleurs des droits étendus aux prévenus, est perçue d'une manière positive par une majorité des avocats.

3.2.16. Autres données

En 2015, le Ministère public a désigné 1'221 défenseurs d'office, contre 1'249 en 2014 et 1'236 en 2013.

En 2015, les défenseurs d'office se sont vus indemnisés par la Ministère public à hauteur de CHF 2'799'428, montant en baisse de 12% par rapport à 2014 (CHF 3'173'000), qui ne comprend pas les indemnités allouées et versées par les tribunaux lorsque ceux-ci ont été saisis, ni les indemnités accordées aux parties en application des articles 429 et suivants CPP.

Evolution des indemnités versées aux défenseurs d'office				
2011	2012	2013	2014	2015
CHF 1'245'522	CHF 3'033'385	CHF 3'117'168	CHF 3'173'009	CHF 2'799'429

3.2.17. Le service de piquet

Durée (piquets et interventions) [h]			Coûts (piquets et interventions) CHF		
2013	2014	2015	2013	2014	2015
36'442	44'531	41'014	203'512	242'959	211'811

Après avoir augmenté en 2013 et 2014, l'activité déployée lors des services de piquet a légèrement diminué en 2015. C'est évidemment lié à une diminution des cas de flagrant délit et à la baisse de la criminalité.

4 Relations publiques, communications internes et externes

Le Grand Conseil, ses commissions et sous-commissions, savent trouver au Ministère public les interlocuteurs nécessaires dans le cadre de relations toujours marquées du sceau du respect de la séparation des pouvoirs. Les échanges sont réguliers. Le présent rapport, suivi de l'audition du Procureur général par la Commission de gestion à son sujet, en est la clé de voûte.

Du point de vue du Procureur général, le seul bémol est à rechercher dans le calendrier : dans l'idéal, il faudrait que le rapport soit établi suffisamment tôt pour que, après son passage devant le Conseil d'Etat conformément à l'article 22 LMPu, le Grand Conseil ait encore le temps d'en prendre acte avant la fin du premier semestre. Atteindre cet objectif serait particulièrement souhaitable en 2017 pour le rapport 2016, afin que ce dernier puisse être examiné par le Grand Conseil dans sa composition pour la législature à laquelle appartient l'exercice annuel concerné.

4.1 Relations avec la CDIS et le SGDIS

A l'enseigne de bilatérales très régulières et de séances fréquentes réunissant, sous l'autorité de Mme la CDIS, le Commandant de la police cantonale, la Cheffe du SPEN et le Procureur général, les relations avec la Cheffe du Département et son Secrétariat général sont très utiles, dans la droite ligne de ce qui a été développé les années précédentes.

4.2 Relations avec les services transversaux

Rares, les contacts directs du Procureur général avec les chefs du SPEV, du SIPAL et de la DSI sont suffisants, la direction du Ministère public ayant avec les services concernés toutes les relations utiles au bon fonctionnement du Parquet dans ses aspects liés aux compétences de ces services transversaux.

4.3 Relations avec les acteurs de la chaîne pénale

Soit sous l'égide du Tribunal cantonal, soit directement, les procureurs entretiennent de très bonnes relations avec les magistrats des tribunaux qui ont des compétences en matière pénale, soit le Tribunal des mineurs, celui des mesures de contrainte et d'application des peines et les tribunaux d'arrondissement. L'harmonisation des processus est la ligne directrice des échanges.

Le Ministère public, principalement par le Division des affaires spéciales du Parquet central, est aussi en contact étroit et régulier avec le corps préfectoral chargé de la poursuite des contraventions.

Le Procureur général, les procureurs généraux adjoints et les premiers procureurs rencontrent également, une fois l'an, le conseil de l'Ordre des avocats. Les sujets évoqués sont variés. Ces séances tendent principalement à la mise en place de pratiques propres à maintenir entre le Parquet et le Barreau des relations courtoises et respectueuses des impératifs de chacun, que ne devraient pas empêcher, dans l'immense majorité des cas, les intérêts divergents.

De plus, au gré des dossiers, des contacts personnels avec des magistrats et des avocats ont lieu, chacun sachant rester dans le rôle et les limites tracés par le cadre légal.

4.4 Relations avec les autres cantons

Les affaires comportant des questions de for et d'entraide sont évidemment l'occasion d'échanges avec des procureurs d'autres cantons (ou de la Confédération).

Mais le plus important reste évidemment la participation de nombre de procureurs vaudois à des rencontres au niveau suisse ou latin, dans le cadre des comités ou de groupes de travail de la Conférence des procureurs de Suisse (CPS) ou de la Conférence latine des procureurs (CLP).

Les cultures judiciaires latine et suisse-allemande sont différentes. Même entre cantons francophones, il y a des sensibilités différentes. Il appartient aux Vaudois de s'exprimer chaque fois que l'occasion leur en est donnée. En matière législative, il est évidemment souhaitable que l'avis soit donné avant l'adoption d'une loi plutôt qu'après, même si, au moment de définir des pratiques harmonisées dans l'application du texte légal, un point de vue peut encore être exprimé.

Le Procureur général tient pour essentiel l'engagement des procureurs vaudois dans ce domaine. Il les y encourage et les en remercie.

4.5 Relations avec les médias

La communication et la relation avec les médias restent un point d'attention permanent pour la direction du Ministère public. Les nombreuses sollicitations touchant aussi bien aux affaires pénales en cours qu'à des thématiques plus générales en lien, notamment, avec la politique en matière de lutte contre la criminalité, démontrent toute l'importance d'un dispositif de communication efficace et parfaitement rôdé.

Un tel dispositif existe d'ores et déjà au sein du Ministère public permettant au procureur en charge d'un dossier de s'exprimer, moyennant l'aval du Procureur général, dans les médias. Cette manière de faire assure une politique cohérente en la matière. Informé avant la diffusion et avalisant celle-ci, le Procureur général assume le contenu, et la responsabilité des informations communiquées vers l'extérieur.

Il ne fait aucun doute que les exigences médiatiques, de plus en plus nombreuses et complexes, auxquelles sont confrontés les divers maillons de la chaîne pénale, dont le Ministère public, exigent une réponse professionnelle et concertée. Celle-ci doit être en phase, dans toute la mesure du possible, soit d'une manière qui réserve l'indépendance de l'activité juridictionnelle, avec la ligne adoptée par l'autorité politique cantonale en matière de lutte et de prévention de la criminalité, autrement dit avec la politique criminelle dont la détermination appartient à l'exécutif. C'est donc aussi dans cette perspective qu'il convient de poursuivre l'optimisation de la coordination entre les diverses entités constituant la chaîne pénale vaudoise.

C'est à ce titre que le Procureur général a, à nouveau et pour la deuxième année consécutive, été associé à l'opération de communication autour du bilan annuel de la criminalité, orchestrée conjointement par la déléguée à la communication du DIS et le service de presse de la Police cantonale. Ceux-ci ont largement associé à la préparation de la conférence de presse le directeur administratif du Ministère public. Ce dernier est membre de la Conférence Suisse des chargés de communication des Ministères publics, groupe de travail oeuvrant à l'harmonisation des pratiques concernant les contacts et la collaboration avec les médias. A ce titre, des informations sont régulièrement échangées avec les homologues des autres cantons, les canaux de communication avec ces mêmes médias étant développés.

Comme en 2014, une dizaine de procureurs ont pris part à un module de sensibilisation d'une journée traitant de la collaboration et de la communication avec les médias. Devant le succès recueilli par cette formation, l'expérience devrait être reconduite en 2016, sous réserve des restrictions budgétaires touchant la formation.

5 Formation (hors CEP)

Comme chaque année, les deux cours annuels du Procureur général ont permis de dispenser à l'ensemble des procureurs et greffiers une formation continue portant sur de nombreux sujets liés à l'activité juridictionnelle du Ministère public (voir annexe 2 sous chiffre 8.2).

Comme le font en principe tous les nouveaux magistrats du Ministère public s'ils ne l'ont pas fait avant d'être nommés, deux procureurs (M. Fabrice Haag et Gabriel Moret) ont suivi la formation du certificat d'études avancées en magistrature pénale de l'Ecole romande de magistrature pénale (ERMP) à Neuchâtel, sanctionnée par un diplôme (CAS).

En 2014, l'Université de Lucerne a créé une « Staatsanwaltsakademie », la première en Suisse. L'avance de la Suisse alémanique en la matière est à mettre sur le compte des moyens comme de la différence de taille des régions linguistiques. On peut souligner, qu'en 2015, deux procureurs vaudois sont allés suivre un cours, en allemand, dispensé au sein de cette académie des procureurs.

6 Implication des procureurs dans la formation, dans les conférences de procureurs, dans les commissions et groupes de travail inter- et intracantonaux

Troisième de Suisse par son nombre d'habitants, le canton de Vaud voit son Ministère public représenté dans tous les groupes de travail de la CPS (harmonisation des sanctions, coordination police-MP, criminalité économique et organisée, for et entraide, médecine et psychiatrie forensiques, législation, etc.).

Dans le canton, les procureurs participent également à de nombreux groupes de travail pluridisciplinaires, permanents ou temporaires.

Le procureur est un magistrat au bénéfice de compétences dont il est investi, par la loi, pour le fonctionnement des institutions cantonales et leur profit. Malgré son devoir de réserve, il lui appartient donc d'accepter d'informer sur son rôle, sur la justice, sur le droit pénal, la procédure, etc. Le PG encourage les magistrats du Parquet à répondre favorablement à des sollicitations dans ce sens.

La grande majorité des procureur(e)s s'engage dans de telles activités, malgré la charge de travail considérable à laquelle il faut faire face.

7 Conclusions et perspectives

7.1 Le travail accompli

La diminution du nombre d'enquêtes ouvertes permet, malgré une diminution, moins marquée, du nombre d'enquêtes closes, de constater qu'à fin 2015 les affaires en cours, sont descendues au-dessous de 8'000 alors qu'elles étaient plus de 9'000 deux ans plus tôt.

Cette tendance positive qui se traduit par un nombre moyen de dossiers par procureur de l'ordre de 180 (il était de plus de 220 le 1er janvier 2013) et par une baisse sensible des « vieux » dossiers, doit être mise à l'actif du travail très important fourni par les collaborateurs du Ministère public.

Ces constats doivent être accueillis avec satisfaction. Il convient toutefois que celle-ci soit mesurée. Si l'instruction reste la phase de la procédure qui occupe le plus le Ministère public, il ne faut pas perdre de vue l'activité toujours plus importante en nombre et en temps qui résulte des phases suivantes de ladite procédure lorsque l'enquête est close par une mise en accusation.

7.2 La relation entre l'évolution de la charge et l'évaluation du risque sécuritaire

Tout seul, le Ministère public ne peut prétendre déduire de ses propres chiffres les critères pertinents pour évaluer l'évolution de la criminalité, encore moins pour la prévoir. La recension de toutes les données utiles, leur analyse, leur mise en relation et l'évaluation des résultats dans un but prospectif ne peut être le fait que d'un organisme disposant de compétences propres, de personnel spécialisé, etc., à l'image d'un « observatoire de la sécurité ».

Sur la base des éléments à sa disposition, le Ministère public doit donc être extrêmement prudent au moment d'évaluer l'impact de son activité sur la délinquance. Cela vaut d'autant plus qu'un condamné qui récidive ou un délinquant agissant pour la première fois sont des faits positifs, perceptibles, identifiables, que l'on peut compter. En revanche, un condamné qui ne recommencerait pas ou qui serait parti, ou une personne n'ayant pas commis d'infraction par peur d'une justice répressive plus visible, sont autant de « faits négatifs » qu'il est impossible de prouver.

La pression mise sur la délinquance, de manière coordonnée, par la création de places de détention, par l'action accrue visible de la police dans le terrain, par des décisions condamnatoires rapides dans toute la mesure où le cadre légal le permet, par des peines dont le quantum est ressenti comme dissuasif, sont les éléments d'un dispositif qui joue un rôle, non quantifiable, dans le recul de la criminalité.

L'évaluation des risques n'est pas de la compétence du Procureur général, sinon pour qu'en cas de nouvel afflux de délinquants dans certains domaines, le relâchement de la pression nuirait certainement à la dissuasion.

7.3 Les ressources et l'évaluation du besoin de renforts

D'aucuns suggèrent qu'il y a deux phrases qu'il est stratégiquement téméraire d'énoncer. Ce sont les suivantes :

« L'effectif, stable en nombre depuis 2014, a permis de faire face à l'importante charge de travail. Le maintien des ressources actuelles dans le futur proche semble, sous réserve d'une modification des facteurs exogènes qui agissent sur le volume de travail, suffisant pour continuer à absorber la masse de celui-ci ».

Il faudrait toujours demander (beaucoup) plus.

Le Procureur général n'a jamais pratiqué de cette manière.

Donc, l'effectif est suffisant. Cette affirmation doit toutefois être relativisée, si l'on se souvient que, le 1er octobre 2016, les nouvelles dispositions sur l'expulsion pénale des délinquants entreront en vigueur. L'application du droit et le travail s'en trouveront compliqués, dans une mesure pour l'heure indéterminée.

Un autre petit bémol doit venir nuancer le constat d'un effectif suffisant, en relation avec le personnel administratif du Ministère public central, dont les tâches toujours plus nombreuses, notamment en matière de RH, peinent à être absorbées en conservant le niveau qualitatif élevé du travail effectué actuellement.

7.4 La remise en cause du fonctionnement

Pour optimiser l'utilisation des ressources, des réflexions constantes ont eu lieu, dès 2011, avec une intensité certes variable, sur le fonctionnement du Ministère public.

L'apport considérable aux réflexions en cours comme à la mise en œuvre de réformes, par les nouveaux Directeur administratif et Responsable RH, ont déjà été évoqués. Il faut souligner une fois encore la force de proposition des deux intéressés. Il y a lieu aussi de mentionner la mise en place du dispositif visant à améliorer la lutte contre les violences domestiques, avec la désignation, dès le 1er avril 2015, de procureurs référents en la matière. Dans chaque arrondissement, un référent économique a été désigné, pour appuyer les procureurs d'arrondissement, en plus de ce qu'ils peuvent déjà trouver auprès des procureurs économiques du Ministère public central.

Comme annoncé dans le rapport 2014, le dispositif mis en place au sein du Ministère public dans le cadre de Strada a été réévalué. Il a été constaté que les procureurs Strada doivent s'occuper, pour des raisons de connexité et dans la perspective d'un travail organisé de manière rationnelle, de dossiers plus importants et volumineux, avec plusieurs prévenus, des détenus de longue durée, des liens avec d'autres cantons, voire avec l'étranger. Il n'est pas possible de continuer d'exiger d'eux qu'ils s'occupent parallèlement de tous les cas Strada. Ces motifs ont conduit à redistribuer, sur l'ensemble des procureurs d'arrondissement, une partie des services de piquet Strada.

Il en résulte qu'à leur tour, tous les procureurs fonctionnent en « mode Strada », ce qui est aussi bénéfique dans l'optique d'une maîtrise par tous les magistrats du Ministère public des particularités de telles affaires.

Enfin, la décision a été prise de détacher l'activité relative aux fors et à l'entraide de la division en charge de la criminalité économique au sein du Ministère public central. Pour des raisons évidentes, les fors et l'entraide devaient continuer à être traités au sein de ce dernier. Il s'ensuit qu'une « cellule dédiée » va être créée. Elle sera rattachée à l'autre division du Parquet central. Le procureur qui sera à sa tête s'occupera de manière prépondérante des questions parfois très complexes qui se posent en matière de compétence et de collaboration intercantonale ou internationale. De cette manière, les procureurs économiques se trouveront déchargés d'une compétence qui ne leur avait été attribuée que pour des raisons historiques. Ainsi, l'organisation vaudoise sera-t-elle plus proche de celle d'autres grands cantons comme Genève, Berne ou Zurich par exemple. La mutation sera menée durant le premier semestre 2016.

7.5 La fixation de priorités

Strada – les violences domestiques – l'amélioration de la structure prenant en charge la criminalité économique – la désignation de spécialistes en cybercriminalité – la création d'une cellule dédiée aux questions de for et d'entraide, sont autant de mutations touchant à l'activité « métier » qui concrétisent la détermination de priorités.

Il en va de même de la mise en œuvre d'un concept de formation destiné aux greffiers et collaborateurs administratifs principalement. L'achèvement des travaux concernant l'intranet et la prise en main de nombreuses questions importantes exigeant des améliorations sur le plan de la gestion des ressources humaines concrétisent la volonté d'améliorer le fonctionnement du service sur des points identifiés comme des priorités. Il en va de même du besoin que chaque magistrat et chaque collaborateur déploie son activité comme agent du Ministère public du canton de Vaud, et pas seulement en tant qu'individu ou personne rattachée à tel ministère public d'arrondissement (ou division du MP central).

Dans les priorités pour les années 2016 et 2017, il faudra, sur le plan juridictionnel, assimiler les modifications du droit concernant l'expulsion pénale des délinquants étrangers, en appliquant la nouvelle loi, qui entrera en vigueur le 1er octobre 2016, à l'aune d'une part de la volonté exprimée par le peuple et le législatif, d'autre part des principes fondamentaux du droit pénal. Il faudra aussi se préparer à appliquer le nouveau droit des sanctions, qui redéfinit les places respectives de la peine privative de liberté, de la peine pécuniaire, du sursis, etc. Dès le 1er janvier 2018, les autorités pénales jugeront selon le nouveau droit, avec les problèmes délicats que soulèvent le principe de la *lex mitior*.

En vue de ces changements importants, le Procureur général et d'autres magistrats du Parquet auront à s'investir dans des travaux, interdisciplinaires dans le canton, et avec les autres ministères publics de Suisse, pour tendre à une application harmonisée du nouveau droit, comme ce fut le cas, avant-hier pour préparer l'entrée en vigueur de la nouvelle partie générale du Code pénal le 1er janvier 2007 et, hier, du Code de procédure pénale le 1er janvier 2011.

Enfin, au fur et à mesure qu'approchera la fin de la législature judiciaire, le Procureur général et les procureurs devront vivre avec la perspective du renouvellement de son élection pour le premier, de leur nomination pour les seconds.

7.6 Réflexions sur la politique criminelle

La définition de la politique criminelle, en tant qu'elle participe de la sécurité, est une responsabilité de l'autorité politique. Le Conseil d'Etat l'a exercée lors de l'établissement de son programme de législature puis, au cours de celle-ci, par des décisions concrètes (augmentation de la capacité carcérale, Strada, etc.).

Pour sa part, le Procureur général dessine les lignes de la politique pénale, par l'édition de recommandations en matière de sanctions, par le contrôle du respect desdites recommandations et de celles de la CPS, par l'accent mis sur tel ou tel type de délinquance, dont le traitement est, durant quelques mois, centralisé au sein de la division des affaires spéciales, etc.

C'est sur cette base, entre autres, que l'activité du Ministère public dans l'application des lois peut et doit fournir des éléments propres à enrichir continuellement les réflexions de l'autorité politique pour l'élaboration de sa stratégie dans le domaine de la sécurité.

Renens, le 18 avril 2016



8 Annexes

8.1 Annexe 1 : Type de délits

	Homicides intentionnels		Homicides par négligence		Violences conjugales		Autres infractions contre la vie ou l'intégrité corporelle		Vols ou brigandages		Infractions économiques		Infractions contre l'honneur		Actes d'ordre sexuel avec des enfants		Infraction contre l'intégrité sexuelle	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
MPc	1	7	9	7	12	16	56	29	96	50	128	189	21	20	14	11	4	5
MPaLN	7	5	6	5	393	356	557	610	1162	1140	519	431	378	342	47	39	43	62
MPaEV	5	3	2	4	169	191	294	265	492	491	237	232	241	222	31	26	25	27
MPaNV	2	5	1	6	157	160	270	216	448	359	210	179	239	209	29	25	17	21
MPaLC	1	1	3	7	123	154	238	248	477	516	144	171	151	149	24	21	18	19
STRADA	0	0	0	0	0	1	9	2	203	88	10	1	1	0	1	0	0	0
TOTAL CANTON	18	21	37	29	798	878	1401	1300	3308	2652	1225	1212	1034	942	138	122	136	134
Variation	16.7%		-21.6%		10.3%		-7.2%		-10.6%		-1.1%		-8.9%		-11.6%		-1.6%	

	Pornographie		Circulation		Circulation avec accident		Circulation avec ivresse		Circulation avec ivresse et accident		Stupéfiants		Infraction à la loi sur les étrangers		Autres		Totaux	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
MPc	0	7	29	21	8	5	3	1	1	3	15	20	124	18	244	265	745	713
MPaLN	15	13	1163	1028	139	93	659	617	141	126	183	202	1612	1397	2271	2213	8225	8479
MPaEV	6	8	1338	1169	89	77	813	672	114	93	141	122	438	424	1205	1098	5409	5052
MPaNV	1	6	1358	1076	55	63	402	323	97	87	161	145	408	628	1130	1081	4933	4471
MPaLC	15	7	992	845	37	31	708	671	128	100	66	118	598	429	678	712	4221	4199
STRADA	0	0	2	0	0	0	1	0	0	0	614	678	20	18	38	0	604	684
TOTAL CANTON	37	43	4830	4138	298	259	2316	2084	481	409	1200	1185	2998	2813	5566	5377	25465	23593
Variation	16.2%		-15.2%		-13.1%		-10.0%		-15.0%		-1.3%		-0.2%		-3.4%		-7.4%	

8.2 Annexe 2 : Principales formations suivies par les magistrats et collaborateurs du MP

- formation continue de l'OAV ;
- certificat d'études avancées en magistrature pénale ;
- congrès "Délinquance sexuelle et Internet" ;
- congrès du Groupe suisse de criminologie ;
- formation de l'ERMP sur les techniques d'audition ;
- assemblée générale de la Conférence suisse des procureurs ;
- assemblée générale de la Société suisse de droit pénale (SSDP) ;
- formation de l'ERMP sur la géolocalisation ;
- journée de formation de conférences Comintel Comastup (CoCoCo) ;
- assemblée générale de la Conférence latine des procureurs (CLP) ;
- cours sur la communication avec les médias ;
- colloque "Pratiques en droit des migrations" ;
- cours "Sozialversicherungsbetrug" ;
- journée romande de médecine et sciences forensiques ;
- journée du droit pénal économique ;
- colloque "Droit de la circulation routière et nouvelles technologies" ;
- cours "Vermögensentziehung" ;
- journée "L'effectivité de la lutte contre les avoirs illicites de potentats en Suisse" ;
- conférence : Rencontre thématique de l'AD-IDHEAP "Gestion publique du terrorisme - le point de vue de Dick Marty" ;
- cours de perfectionnement de la Société suisse de droit pénal ;
- journée 2015 de droit bancaire et financier ;
- séminaire interdisciplinaire "Aide aux victimes de la traite des êtres humains" ;
- formation "Gestion de la violence dans les rapports avec les usagers" ;
- formation de l'ERMP sur les investigations en matière d'incendies.

Le Conseil d'Etat, a pris acte du rapport, lors de sa séance du 29 juin 2016, à Lausanne.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean

Postulat Jean Tschopp et consorts – Bas les armes !

Texte déposé

En une année, les permis d'armes délivrés dans le canton de Vaud, principalement pour des pistolets et revolvers, ont augmenté de 18,8 %, en passant de 2'354 en 2014 à 2'796 en 2015. Ce nombre est le plus élevé depuis quatre ans. Il correspond à l'augmentation moyenne de 20 % observée en 2015 en moyenne nationale. A ce jour, le registre cantonal des armes en décompte 87'028. Aujourd'hui, 4 % des Vaudois possèdent une arme, chiffre sans doute inférieur à la réalité puisque toutes les armes ne sont pas enregistrées.¹

Selon les premiers éléments d'explication, la plus grande partie de cette hausse sensible de permis délivrés concerne des particuliers soucieux de leur sécurité personnelle et de celle de leur famille en lien avec la hausse des attentats terroristes, ou souhaitant se protéger en cas de cambriolage.²

N'ayant plus suffisamment confiance dans les forces de police, une partie de la population aspire à assurer elle-même sa propre protection. Pourtant, en Suisse, en cas d'agression ou de cambriolage, les règles sur la légitime défense ou l'état de nécessité sont strictes et doivent conduire la victime à faire appel en premier lieu aux forces de police.³

Par ailleurs, le 2 janvier 2016, le tir d'un avocat célèbre, victime d'un AVC, en direction de son aide-soignante, a interpellé beaucoup d'observateurs ne comprenant pas qu'un patient privé de tout ou partie de sa capacité de discernement, soit autorisé à porter une ou plusieurs armes à feu sans que l'équipe médicale puisse apparemment l'en empêcher.

Selon une étude internationale, de 2012, la Suisse se positionnait comme le 3^e pays au monde avec la plus forte proportion de propriétaires d'armes à feu et le 2^e pays développé avec le plus d'homicides par armes à feu.⁴ Nous savons donc qu'il existe un lien étroit entre le nombre d'armes à feu en circulation et le nombre d'homicides.

Les Etats qui se sont engagés sur la voie d'une politique active de désarmement de leur population civile ont pu, en peu de temps, réduire sensiblement et durablement le nombre d'homicides et d'accidents. A titre d'exemple, l'Australie, en 1996, à la suite d'une tuerie provoquant la mort de 35 personnes, a entrepris une politique particulièrement offensive portant sur le rachat des armes en circulation, sur un contrôle plus strict des transactions et sur la restriction des motifs de possession d'armes. En dix ans, ce programme a permis le rachat de 600'000 armes, soit 1/5^e des armes en circulation entraînant une diminution du nombre d'homicides et de suicides par armes à feu de l'ordre de 60 %.

En 2013, une telle opération de rachat des armes, par ailleurs prônée notamment par le criminologue Martin Killias, avait été brièvement envisagée. En définitive, l'opération Vercingétorix a pourtant été lancée sans incitation de ce type. D'abord conçue comme une collecte mensuelle des armes privées et démilitarisées, en 2015, Vercingétorix se limitait à cinq demi-journées de collecte annuelle, dans cinq emplacements à travers le canton.⁵

Dans son programme de législature, le Conseil d'Etat affichait sa détermination à lutter contre l'augmentation des violences et pour le renforcement de la sécurité.⁶ La recrudescence des armes délivrées et du nombre d'armes en circulation, à son niveau le plus élevé depuis 2011, incitent à

¹ Police cantonale, Communiqué de presse, 29 janvier 2016.

² *Tages Anzeiger*, *Schütze sich, wer kann*, 21 janvier 2016.

³ Articles 15-18 du Code Pénal.

⁴ *The Guardian*, *Gun homicides and gun ownership listed by countries*, 22 juillet 2012 (chiffres tirés de l'Office des Nations Unies contre le crime et la drogue).

⁵ *Bureau d'information et de communication du canton de Vaud*, La collecte d'armes prolongée en 2015, 18 mars 2015.

⁶ Programme de législature du Conseil d'Etat 2012-2017, 12 octobre 2012, mesure 1.2.

s'inspirer des programmes de désarmement de la population ayant fait leurs preuves dans d'autres Etats et à tout mettre en œuvre pour infléchir cette hausse.

Par conséquent, les député-e-s soussigné-e-s prient le Conseil d'Etat d'étudier toutes les mesures susceptibles de réduire sensiblement et durablement le nombre d'armes en circulation et leurs détenteurs et en particulier :

1. le lancement d'une vaste campagne d'information et de prévention destinée à inciter les détenteurs de tous types d'armes à feu à les restituer et à dissuader tout requérant potentiel de s'en procurer ;
2. la mise en place d'un système de rachat d'armes par l'Etat de Vaud auprès de leurs détenteurs ;
3. l'obligation de restitution pour tous les patients ou résidents dans des établissements de soins, ainsi que pour les patients sous suivi psychiatrique et pour les personnes sous curatelle privées de discernement.

Nous demandons le renvoi du présent postulat à une commission.

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures

*(Signé) Jean Tschopp
et 40 cosignataires*

Développement

M. Jean Tschopp (SOC) : — Huitante-sept mille vingt-huit : c'est le nombre des armes répertoriées au registre cantonal, en 2015. Et encore, ce nombre est nettement inférieur à la réalité, puisque l'on sait que de nombreuses armes ne sont pas enregistrées ! Ces chiffres placent la Suisse au triste rang de troisième pays du monde ayant la plus forte proportion d'armes à feu et de deuxième pays développé comptant le plus d'homicides.

Une fois la polémique écartée quant à l'erreur de la Police cantonale sur l'augmentation du nombre de permis de port d'armes octroyés, il n'en demeure pas moins que l'augmentation enregistrée en 2015 s'élève à 18,8 % ! Le nombre des armes en circulation a atteint son niveau le plus élevé depuis plus de quatre ans, en 2011, soit avant l'entrée en vigueur de l'opération Vercingétorix destinée à récolter les armes civiles et les armes de service.

Toutes les études sur le sujet démontrent qu'un nombre élevé d'armes à feu en circulation a un impact direct sur le nombre des homicides. Convaincus que nous n'avons pas fatalement à constater, jour après jour, des drames relatant des meurtres ou des suicides par armes à feu, parce que nous pensons pouvoir aussi, parfois, être plus intelligents avant qu'après, nous demandons au Conseil d'Etat d'envisager la mise en œuvre de toute mesure susceptible de réduire sensiblement et durablement le nombre des armes en circulation.

A cet égard, les campagnes de prévention à mener sur toutes les précautions à prendre et sur le cadre légal s'imposant à tout détenteur d'armes à feu jouent un rôle déterminant. En Australie, la mise en place d'un système de rachat des armes par l'Etat, associé à un contrôle plus rigoureux des octrois de permis, a réduit de près de 60 % le nombre des homicides. En 2012, à la veille du lancement de l'opération Vercingétorix, une mesure de rachat des armes par l'Etat, réclamée par plusieurs criminologues, avait été envisagée, avant que Mme de Quattro, anciennement en charge de la sécurité, y renonce finalement, sans explication. Aujourd'hui, il y a lieu de remettre cette mesure sur la table, en vue de son adoption.

Reste la question des personnes en possession d'armes à feu étant sous suivi psychiatrique ou privées de leur capacité de discernement. A Genève, en début d'année, le drame impliquant un avocat célèbre souffrant d'un accident vasculaire cérébral (AVC), sous suivi médical et pourtant propriétaire de plusieurs armes à feu, a interpellé de nombreux observateurs. Il y a lieu de mettre en place un contrôle permettant de retirer les armes des personnes privées de discernement, de certaines personnes sous curatelle ou en traitement psychiatrique.

Quand un particulier n'a plus confiance qu'en lui-même pour assurer sa propre sécurité, les quelques quarante signataires du postulat et moi-même pensons que c'est, d'abord, une défaite des valeurs démocratiques et de la confiance portée à nos forces de l'ordre. Une telle situation appelle des mesures qui nous engagent. Je me réjouis d'aborder ces questions avec vous, en commission.

Le postulat, cosigné par au moins 20 députés, est renvoyé à l'examen d'une commission.

**RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**
Postulat Jean Tschopp et consorts - Bas les armes !

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 10 juin 2016 à la Salle de la Préfecture, Rue Cité-Devant 14, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Graziella Schaller, Pierrette Roulet-Grin, de MM. Jean Tschopp, Denis Rubattel, Andreas Wütrich, Stéphane Rezso, et de M. Alexandre Demetriadès, confirmé dans sa fonction de président-rapporteur.

Ont également participé à cette séance :

Béatrice Métraux (Cheffe du DIS), M. Denis Froidevaux (Chef du SSCM), M. Vincent Delay (Chef de la police administrative, Polcant).

M. Cédric Aeschlimann (SGC) a tenu les notes de séance.

2. POSITION DU POSTULANT

Le postulant a été interpellé par la hausse de 18.8% de permis d'arme délivrés en 2015. Un sentiment d'insécurité, lié aux derniers attentats survenus en France, fait que certains détenteurs d'armes souhaitent pouvoir assurer leur protection. Le postulat pose la question de la possession d'armes en Suisse, qui est élevée. La Suisse est le 3^{ème} pays au monde en termes de proportion de propriétaires d'armes à feu selon une étude du Gardian (2012). Les raisons de ce classement sont notamment liées au fait que la plupart des Suisses qui font leur service militaire conservent leur arme de service. En Suisse, les citoyens ont confiance dans les forces de police et militaires pour assurer leur sécurité, faisant partie d'un contrat social, où les forces de l'ordre sont les garants de la sécurité publique et la Loi sur les armes (LArm) fixe notamment les motifs de détention d'une arme à feu et l'octroi d'un permis d'arme. Cependant ce postulat propose 3 mesures.

La première mesure envisagée est une mesure de prévention, une campagne d'information plus ciblée ne serait pas inutile, rappelant le risque d'accident, le besoin d'être formé à l'usage d'une arme à feu et le cadre légal qui exige un usage cadré en droit suisse, en particulier sous l'angle de la légitime défense et de l'état de nécessité. En effet, la riposte doit être proportionnée et immédiate.

La deuxième mesure, est liée à l'introduction début 2013 du système « Vercingétorix » de collecte d'armes à feu dans les arsenaux. Lié à cette mesure, un système de rachat d'armes, qui a fait ses preuves en Australie et qui, associé à d'autres mesures, a produit des résultats positifs. Cela consistait, pour les propriétaires d'armes, à les rendre contre une compensation financière qui peut avoir un effet auprès des personnes qui n'en ont plus l'usage ou ne savent pas s'en servir. Il ne s'agit pas des tireurs sportifs ou des officiers.

La troisième mesure concerne la communication entre les autorités pour suivre les détentions d'armes. Suite à l'obtention d'un permis de port d'arme, il n'a pas trouvé de contrôle systématique concernant

les personnes internées en hôpital psychiatrique, ou faisant l'objet d'une mesure de curatelle. L'Office des curatelles ou la Justice de paix ne signalent pas systématiquement cette mesure pour effectuer un contrôle. Il sait qu'il y a des initiatives, avec la possibilité pour les personnes internées de restituer leurs armes à Cery. Il souhaite un suivi pour s'assurer de la restitution des armes de personnes qui n'ont plus leur discernement.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Ce postulat soulève des questions sociétales qui se posent pour l'ensemble de la planète en ce qui concerne le terrorisme, la montée de l'extrémisme religieux, etc. Les trois propositions concernent le canton de Vaud, à savoir une campagne d'information et de prévention pour inciter à restituer les armes à feu et dissuader de s'en procurer, ensuite le rachat d'armes par l'Etat et l'obligation de restitution pour tous les patients.

Concernant la vaste campagne d'information et de prévention pour inciter à restituer les armes à feu, la liberté économique est garantie par la Constitution fédérale. Les cantons sont tenus de la respecter. Les dérogations au principe de la liberté économique, en particulier les mesures menaçant la concurrence, ne sont admises que si elles sont prévues par la Constitution fédérale ou fondée sur les droits régaliens des cantons. L'art 107 Cst VD dit que la Confédération légifère afin de lutter contre l'usage abusif d'armes, d'accessoires d'armes et de munitions. C'est la raison pour laquelle la Confédération a produit une Loi fédérale du 20 juin 1997 sur les armes (LArm). Cela a fait l'objet de négociations serrées au plan fédéral, entre les milieux favorables aux armes et leurs adversaires. La LArm dit à son article 3 que le droit d'acquérir de posséder et de porter des armes est garanti dans le cadre de la présente loi, ce qui constitue une caution très importante. Cela signifie que le commerce d'arme est exclusivement et exhaustivement régi par cette loi. Elle prévoit la nécessité d'obtenir une patente de commerce d'armes soumise à un certain nombre de conditions et de charges. La jurisprudence du TF est très stricte sur ce sujet, car le TF et considère qu'aucune lacune ne peut être invoquée dans la LArm. Les cantons ne disposent d'aucune marge de manœuvre pour légiférer concernant les thèmes couverts par la LArm. L'ATF du 29 octobre 2001 a dénié au canton de Vaud la possibilité de prévoir une simple transmission obligatoire pour information et enregistrement à l'autorité. Comme cela n'est pas prévu par la LArm, c'est contraire à la forme dérogatoire du droit fédéral. Toute intervention d'un canton en vue de dissuader tout requérant potentiel de se procurer des armes viole la Constitution fédérale. Ainsi, toute démarche cantonale contre la liberté économique de ce secteur aboutirait à un échec devant le TF.

Concernant le rachat des armes par l'Etat de Vaud auprès des détenteurs, la LArm prévoit la reprise gratuite par les cantons à son art 31 a. Le canton a mis cette possibilité en œuvre dans le cadre de l'opération Vercingétorix. Cet article impose la gratuité vis-à-vis du contribuable. L'Etat ne peut demander un émolument pour le dépôt de son arme. A l'inverse, il n'est pas possible de racheter les armes déposées car le système de gratuité va dans les deux sens. La proposition du postulant ne tiendra pas juridiquement.

Concernant l'obligation de restitution pour les patients et résidents, cela relève des principes généraux ordinaires de l'administration des curatelles et de la gestion du consentement des patients. En pratique, aucun problème lié à de tels cas n'a été observé. Les curateurs et soignants signalent spontanément les armes en possession de personnes dont ils auraient lieu de craindre qu'elles ne l'utilisent de manière dangereuse. Dans ces cas, la police est appelée et ces armes sont mises sous séquestre. La procédure ordinaire selon l'art. 31 LArm suit son cours. Il apparaît qu'une entrée en matière sur ce postulat pourrait s'avérer contre-productive car une analyse poussée de ces questions pourrait identifier des motifs juridiques de blocage du processus de remise d'armes qui ferait cesser toute communication de la part des curateurs ou des soignants. Si l'on légifère, à ce moment, le curateur ou le soignant éviteraient d'appeler la police et d'informer spontanément. Une levée du secret médical serait nécessaire et ce qui se fait actuellement spontanément sans aucune difficulté deviendra un processus lourd, passant par la Justice de paix.

Toutefois le département a élaboré un flyer, rappelant les risques et interdictions liés à la possession d'armes, glissé dans les permis d'acquisition et disponible sur le site de la Polcant.

Pour ce qui concerne le droit fédéral, au 1^{er} juillet 2016 est entrée en vigueur une modification importante de la Loi sur l'amélioration sur l'échange d'information entre autorités au sujet des armes. Cette entrée en vigueur, qui fait suite à un débat parlementaire houleux, va déboucher sur un certain nombre de mesures qui vont considérablement améliorer le contrôle et la maîtrise des armes détenues par les particuliers. Nonobstant du fait que le peuple s'est prononcé contre la création d'un registre central des armes et contre le retrait de l'arme de service du militaire à domicile, une forte majorité politique s'est mise d'accord sur l'amélioration de l'échange d'information. La plateforme ARMADA va être mise en place et regroupe l'ensemble des registres cantonaux des armes. Un canton n'aura donc pas à solliciter tel canton pour savoir si telle ou telle personne a fait l'objet d'une demande de permis, s'est vu opposer un refus, ou retirer une arme. Cette information sera accessible par toutes les autorités concernées, sur la base de cette plateforme d'échange. Cela permettra de plus aux Bureaux cantonaux des armes de connaître tout l'historique des décisions prises au sujet d'un requérant, d'un permis d'achat ou de port d'arme. C'est un pas en avant significatif. Une seconde mesure va être prise au niveau de l'ordonnance d'application et touche à la redéfinition d'un certain nombre de types d'armes et à l'interdiction des munitions à haut taux de perforation, ceci pour éviter la disponibilité et la vente de munitions susceptibles de perforer les gilets de protection de la police. La troisième mesure prise semble particulièrement relevante par rapport au souci du postulant. Le Code de procédure pénal a été modifié et dès le 1er juillet 2016, le MP ou le tribunal pourront donner l'information de l'ouverture d'une enquête ou d'une décision de justice à toute autorité concernée en matière de gestion des armes. Cela signifie que le MP ou le tribunal d'un canton pourront donner l'information à l'autorité compétente, par exemple militaire, qu'un citoyen a été condamné pour un délit. De fait, l'autorité militaire pourra, soit renoncer à incorporer cette personne, soit lui retirer son arme personnelle. Ainsi, le renforcement de la transparence et de l'accès à l'information sera clair et va permettre un flux considérable d'informations dans ce domaine. Concernant les armes militaires, il y a une distinction à faire avec les armes civiles, car certains aspects sont différents pour ce qui concerne les patients-résidents des établissements de soins, suivis psychiatriquement ou sous curatelle. L'art 2 de l'Ordonnance concernant l'équipement personnel des militaires dit que les autorités fédérales, cantonales et communales ainsi que les médecins et psychologues, traitants ou experts, peuvent s'ils ont connaissance d'éléments ou d'indications visées à l'art. 1, en informer l'EM de conduite ou les services médicaux militaires.

L'opération Vercingétorix a été mise en place suite aux événements de Daillon, lorsqu'un citoyen valaisan a tué trois personnes et grièvement blessé deux autres personnes avec une arme. Cette mesure a étendu officiellement ce qui était déjà possible auparavant. La première année, en 2013, le département a récolté 1039 armes, 255 armes blanches et 550 kg de munitions, un chiffre assez inattendu. En 2014, 635 armes, 57 armes blanches et 63 kg de munitions ont été récoltés. En 2015, 345 armes, 45 armes blanches et 303 kg de munition. Le Canton a souhaité prolonger l'opération, avec une ouverture non-stop de l'arsenal de Morges, qui permet au citoyen d'y aller pendant la pause de midi ou après le travail. Le citoyen peut aussi déposer son arme dans n'importe quel poste de gendarmerie du canton, donc un maillage assez important. Vaud a été pionnier, mais la majorité des cantons n'a pas développé de programmes particuliers par rapport à la restitution volontaire des armes.

Ensuite l'ensemble des armes récoltées est détruit, même si des armes de haute valeur sont remises. La restitution est faite de manière anonyme et l'identité de la personne qui remet un arme n'est pas relevée, sauf s'il s'avère que l'arme est recherchée dans le cadre d'une procédure judiciaire en cours tel que révélé par son numéro. Casser la notion de l'anonymat de la restitution de l'arme tuera dans l'œuf toute velléité de restitution volontaire. En effet, souvent, les personnes ramènent des armes qui ne leur appartiennent pas.

4. DISCUSSION GENERALE

Concernant le rachat des armes, si une telle mesure devait être envisagée, il faut absolument pouvoir garantir l'anonymat. Si une telle mesure est mise en œuvre, c'est au détenteur d'arme de s'arranger avec celui qui la restitue pour savoir qui percevrait l'indemnité au final. Il ne faut pas anéantir l'effet incitatif de cette mesure en supprimant l'anonymat. Concernant la légalité, la gratuité est une

obligation faite à l'Etat de ne pas percevoir d'émoluments ou de frais administratifs contre la restitution d'armes.

Concernant l'obligation de restitution plutôt spontanée. Il y a la possibilité pour un établissement de soins de mentionner dans son règlement que les patients ne soient pas en possession d'armes, ce en conformité avec le droit fédéral. Le postulant n'a pas l'impression que donner la compétence à l'office des curatelles de signaler au MP ou à la gendarmerie la mise sous mesure de curatelle d'une personne ne soit trop lourd. Il estime que c'est praticable, envisageable et conforme au droit. Il souhaite un débat sous l'angle de l'opportunité des mesures proposées, qui ne sont pas exhaustives.

Pour plusieurs députés, ce postulat n'apporte pas grand-chose. Il est précisé que l'opération Vercingétorix est reconduite annuellement et les horaires ont été étendus au samedi. Outre les problèmes juridiques, le fait que l'Etat doive indemniser les personnes qui ramènent des armes constitue une mesure budgétaire. Au vu des budgets serrés pour ces prochaines années, il serait dommage que la Polcant ou le SSCM aient à choisir, dans leur budget de fonctionnement, entre une indemnisation pour les armes, et une opération de sécurité ou un exercice, ce d'autant que la somme totale que cela pourrait représenter n'est pas connue à l'heure actuelle.

Par ailleurs, le registre ARMADA est fédéral et contient un certain nombre d'indications dont le contenu est défini au niveau fédéral, qui vont être étendue avec la révision entrant en vigueur au 1^{er} juillet 2016. Cette entrée en vigueur, qui a des implications informatiques, est en préparation depuis longtemps.

Le registre cantonal actuel est plutôt un dossier de suivi des demandes de permis d'acquisition et des réponses apportées à ces demandes. Les demandes s'effectuent via un portail informatique, avec des documents scannés. Sous l'angle du droit administratif, les dossiers physiques doivent être conservés en cas de litige. Dès qu'un événement intervient où la police est impliquée avec une personne en possession d'arme, la procédure de séquestre d'arme peut être déclenchée. Les informations viennent systématiquement et spontanément, parfois aussi des familles, des proches et du médecin, même si cela est plus rare. Il s'agit plus d'éviter les risques de suicide que les agressions. Par ailleurs, le risque en milieu hospitalier n'existe pas car une fouille systématique pour contrôler que les personnes admises en hôpital psychiatrique ne détiennent pas d'armes se fait déjà. De manière générale, le personnel soignant contrôle qu'une personne ne soit pas en possession d'un objet dont elle peut se servir pour une tentative de suicide ou pour agresser une autre personne.

Par ailleurs une campagne de prévention peut être considérée comme illicite, surtout si son contenu incite à renoncer à acheter des armes, ce qui constitue une distorsion de la liberté économique. Cela ne tiendrait pas en cas de recours au TF de Pro Tell par exemple. Il n'y a en revanche pas besoin de base légale pour les flyers qui seront distribués par le Canton.

De l'avis de la majorité des membres de la commission, ce postulat n'apporte pas de nouvelles mesures utiles, légales ou facilitant le contrôle des armes. En conclusion, elle recommande de ne pas prendre en considération ce postulat.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération du postulat

La commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération ce postulat par 2 voix pour, 4 contre et 1 abstention.

Crissier, le 19 septembre 2016.

*Le rapporteur :
(Signé) Stéphane Rezzo*

RAPPORT DE MINORITE DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :
Postulat Jean Tschopp et consorts - Bas les armes !

1. PREAMBULE

La minorité de la commission est composée de MM Jean Tschopp et Alexandre Demetriadès.

2. RAPPEL DES POSITIONS

Pour rappel, par le biais du postulat Tschopp, les postulants demandaient au Conseil d'Etat d'étudier toutes les mesures susceptibles de réduire sensiblement et durablement le nombre d'armes en circulation et leurs détenteurs et en particulier :

1. le lancement d'une vaste campagne d'information et de prévention destinée à inciter les détenteurs de tous types d'armes à feu à les restituer et à dissuader tout requérant potentiel de s'en procurer ;
2. la mise en place d'un système de rachat d'armes par l'Etat de Vaud auprès de leurs détenteurs ;
3. l'obligation de restitution pour tous les patients ou résidents dans des établissements de soins, ainsi que pour les patients sous suivi psychiatrique et pour les personnes sous curatelle privées de discernement.

Ainsi que l'écrit Monsieur le Député Tschopp dans son postulat, ces demandes d'études en opportunité d'action du Conseil d'Etat interviennent dans un contexte de hausse importante de délivrance de permis de détention d'armes (18.8% en 2015) ; des demandes dues notamment à un sentiment d'insécurité grandissant au sein de la population suite aux attentats français de 2015. En nombre absolu, les permis d'armes délivrés en 2015 (2'796) atteignent leur niveau le plus élevé depuis 2011, soit depuis 4 ans. Au-delà de leur volonté d'étudier toutes les mesures susceptibles de réduire le nombre d'armes en circulation et en se basant notamment sur l'expertise du Prof. Martin Killias, criminologue, les postulants proposent donc aussi d'étudier les trois mesures susmentionnées.

Face à ces trois propositions, Madame la Conseillère d'Etat Métraux avance plusieurs arguments que suivent les commissaires de la majorité.

Campagne d'information et de prévention

Selon la Conseillère d'Etat, toute tentative de dissuasion de se procurer une arme à feu faite auprès de la population vaudoise serait anticonstitutionnelle. Cette mesure irait à l'encontre de la liberté économique en introduisant une distorsion de concurrence dans la vente et l'achat d'armes. Elle serait en effet contraire à la forme dérogatoire du droit fédéral qui s'articule ici autour de la Loi fédérale du 20 juin 1997 sur les armes (LArm), régissant exhaustivement et exclusivement le commerce d'armes et ne prévoyant pas qu'une telle démarche puisse être entreprise par un Canton. Selon le Conseil d'Etat, une jurisprudence très stricte existe à ce sujet, le TF estimant qu'aucune lacune ne peut être invoquée dans la LArm. L'ATF du 29 octobre 2001 ayant à l'époque dénié au Canton de Vaud d'instaurer l'obligation de transmission pour information et enregistrement à l'autorité lors d'achat d'armes en est la preuve.

Mise en place d'un système de rachat d'armes par l'Etat de Vaud

Face à cette proposition des postulants, Madame la Conseillère d'Etat Métraux avance deux arguments. Le premier s'inscrit dans la suite des arguments avancés face à la précédente mesure et concerne les compétences laissées aux Cantons par la LArm. En effet, dans son article 31 a, la LArm prévoit la reprise gratuite des armes à feu par le canton du détenteur, ce qui a pour conséquence évidente qu'aucun émolument ne peut être demandé lors d'une restitution mais aussi qu'aucun rachat ne peut être effectué par les autorités, le système de gratuité prévu par la LArm étant ainsi applicable dans les deux sens. Le second argument est de teneur budgétaire, le Conseil d'Etat exprimant ses craintes face à l'introduction d'une mesure dispendieuse, pas forcément plus efficace que Vercingétorix, et qui menacerait financièrement l'organisation de diverses campagnes d'action de la Police cantonale ou du Service de la sécurité civile et militaire.

Obligation de restitution des armes à feu

Le Conseil d'Etat ne souhaite pas ouvrir de débat législatif sur cette question qui, selon lui, ne pose actuellement aucun problème. Pour ce qui est des armes militaires, l'art. 7 al. 2 de l'Ordonnance concernant l'équipement militaire (OEPM) prévoit déjà que les autorités fédérales, cantonales et communales ainsi que les médecins et psychologues traitants ou experts peuvent, s'ils ont connaissance d'éléments ou d'indications tels que ceux visés à l'al. 1 (danger personnel ou pour autrui, usage abusif), en informer l'Etat-major de conduite de l'armée ou le Service médico-militaire. Si cela s'avère nécessaire, le commandant d'arrondissement doit ordonner la reprise à titre préventif de l'arme de service.

Si cette procédure ne concerne que les armes militaires, elle semble aussi être appliquée, de fait, pour les armes civiles. De manière générale, le Conseil d'Etat estime qu'à l'heure actuelle, les soignants et curateurs signalent déjà spontanément un usage potentiellement dangereux d'une arme auprès des autorités de police. En ce sens, une analyse poussée et un débat législatif pourrait s'avérer contre-productif et risquerait de susciter des motifs juridiques de blocage du processus de remise d'armes.

Enfin, il n'y aurait aucun risque d'entrée d'arme dans un établissement psychiatrique en partant du principe qu'une fouille systématique est opérée à l'entrée des patients afin d'éviter que des armes soient utilisées contre soi ou autrui.

3. POSITION DES COMMISSAIRES DE MINORITE

En préambule, il apparaît aux commissaires de minorité que le débat en commission s'est orienté de manière trop significative vers l'examen des mesures proposées en exemple dans le postulat Tschopp, éludant d'une part le fait qu'il s'agissait de demander au Conseil d'Etat d'étudier l'opportunité de telles mesures (et non de les réaliser) et négligeant, d'autre part, le fait que le postulat demandait d'étudier, de manière générale, toutes les mesures susceptibles de réduire le nombre d'armes en circulation dans le Canton. Au-delà de cet état de fait regrettable, les commissaires de minorité pensent que malgré les arguments et inquiétudes exprimés par les commissaires de la majorité justifiant leur non prise en considération, il existe de nombreuses marges de manœuvre et des raisons légitimes appelant à une transmission au Conseil d'Etat du postulat dans son ensemble.

Campagne d'information et de prévention

Les commissaires de minorité peuvent concéder au Conseil d'Etat qu'une campagne visant à dissuader tout requérant potentiel d'une arme de s'en procurer pourrait enfreindre la liberté économique en distordant la concurrence et pourrait ainsi s'avérer anticonstitutionnelle. En revanche, il apparaît clair qu'une campagne d'information et de prévention pour les détenteurs et les nouveaux acquéreurs d'arme reste tout à fait possible. Preuve en est fournie par le flyer déjà édité par le Canton et auquel les commissaires ont pu avoir accès après la séance. Dans sa forme actuelle, ce flyer explicite la différence entre un permis d'acquisition d'une arme et un permis de port d'arme qui n'existe pas en Suisse ; il met en exergue les conditions de transport d'une arme ; il donne des consignes de sécurité en matière de conservation à domicile et, enfin, il rappelle les exigences administratives relatives au permis.

Pour les commissaires de minorité, il serait à la fois possible et utile d'élargir le contenu informatif et préventif de ce flyer aux risques d'accidents découlant de l'usage d'armes à feu et au besoin de formation qui y est lié ou encore à l'usage très cadré d'une arme par le droit suisse en matière de légitime défense et d'état de nécessité. Il serait également possible, par différents moyens de communications, d'étendre cette campagne au-delà des nouveaux acquéreurs d'armes, auprès de la population en général.

Mise en place d'un système de rachat d'armes par l'Etat de Vaud

Face aux inquiétudes du Conseil d'Etat quant à la légalité d'un système de rachat d'armes par l'Etat de Vaud, les commissaires de minorité, fort de l'examen en conformité au droit supérieur mené par le Prof. Martin Killias, pensent que l'art. 31 a de la LArm n'empêche pas les cantons d'instaurer un tel système. Pour rappel, voici la teneur de l'article :

« Les cantons sont tenus de reprendre les armes, les éléments essentiels d'armes, les composants d'armes spécialement conçus, les accessoires d'armes, les munitions et les éléments de munitions sans prélever d'émoluments. Un émolument peut toutefois être prélevé auprès des titulaires d'une patente de commerce d'armes pour la reprise des objets. »

Au contraire de ce qui figure dans le rapport de majorité, cet article ne fixe pas un principe de gratuité qui serait applicable dans les deux sens, mais prévoit uniquement qu'aucun émolument ne soit prélevé lors d'une reprise. Nous rappelons d'ailleurs ici que le postulat demande l'étude d'une telle mesure et non son application directe.

Concernant la dimension financière d'un tel système de rachat d'armes, le postulant ne propose pas de montant fixe pour une indemnité. Si l'on considère les 1'600 armes déposées en 2 ans grâce à l'opération Vercingétorix, et que l'on se réfère au montant proposé par le Prof. Killias de CHF 300.-, Monsieur le Député Tschopp annonce qu'il pourrait très bien vivre avec une indemnité inférieure, de CHF 100.- par exemple. Dans ce cas de figure, cela équivaldrait à un montant de CHF 80'000 environ par année. Cette mesure inciterait peut-être à une augmentation jusqu'à 20% des dépôts, avec donc CHF 90'000 à CHF 100'000.- par année. Le coût d'un drame humain est aussi une réalité très tangible pour quelqu'un qui perd un de ses proches et qu'il ne faut pas négliger.

Enfin, il est important de relever la baisse sensible du succès rencontré par l'opération Vercingétorix depuis son lancement, en particulier s'agissant des armes à feu récoltées (1039 en 2013, 635 en 2014 et 345 en 2015), alors que dans le même temps les armes enregistrées n'ont cessé d'augmenter. Ce constat plaide pour des incitations plus fortes, comme le rachat d'armes par l'Etat.

Obligation de restitution des armes à feu

Les commissaires de minorité sont sceptiques à l'égard de l'assurance avec laquelle le Conseil d'Etat affirme qu'il n'existe aucun risque qu'une arme ne pénètre dans un établissement psychiatrique ; le cas récent de Me Warluzel tirant sur une aide-soignante devrait appeler à une plus grande prudence en la matière. L'Etat doit assurer que le personnel puisse travailler et exercer son métier dans de bonnes conditions de sécurité.

Si les commissaires de minorité sont rassurés par la procédure existante, fixée à l'art. 7 al. 2 OEPM, pour la transmission d'information en vue de la reprise préventive de l'arme de service, ils sont en revanche préoccupés par le flou demeurant en matière d'armes civiles. Certes, il existe la possibilité pour les curateurs et les soignants de transmettre l'information spontanément, mais il est déplorable que ça ne soit pas systématique. C'est pourquoi les commissaires de minorité pensent que parmi différentes pistes à suivre, la Loi vaudoise sur la santé publique pourrait être modifiée en aiguillant sur le devoir de signalement.

4. CONCLUSION

Fort des arguments présentés plus haut, les commissaires de minorité considèrent que les trois mesures que le postulat Tschopp propose d'étudier sont suffisamment ouvertes, partiellement ou totalement applicables au regard du droit suisse et utiles pour diminuer le nombre d'armes en circulation et limiter les risques d'accidents ou de drames humains par armes à feu. Ils considèrent également qu'il est

important que le Conseil d'Etat étudie, d'une manière plus générale et comme le demande en substance le postulant, toutes les mesures susceptibles de réduire le nombre d'armes en circulation dans le Canton de Vaud.

Rappelons pour conclure que parmi les homicides commis en Suisse, les armes à feu constituent le mode opératoire le plus fréquent (44% des cas). Le taux d'homicide au sein des cas de violence domestique par armes à feu est aussi parmi les plus élevés en comparaison européenne. Or, ce fort taux de meurtre par violence domestique est corrélé à un niveau très élevé d'armes à feu dans les foyers suisses (ces constats ressortent de la publication suivante: Nora Markwalder and Martin Killias, Homicide in Switzerland, in Handbook of European Homicide Research: Pattern, Explanations and Country Studies, M.C.A Liem and W.A. Pridemore (eds.), LLC 2012, pp. 343-354). Ces constats mettent en lumière l'importance d'agir contre la prolifération des armes à feu dans notre Canton, c'est pourquoi les commissaires de minorité vous recommandent d'accepter le postulat Tschopp et consorts et de l'envoyer au Conseil d'État pour étude et rapport.

Nyon, le 26 octobre 2016.

Le rapporteur :
(Signé) Alexandre Demetriadès

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur le postulat Anne Papilloud et consorts - Quelle politique carcérale pour le canton ?
et
REPONSE DU CONSEIL D'ETAT
à la détermination Marc-Olivier Buffat (13_INT_173)

Rappel

"Celui qui ouvre une porte d'école, ferme une prison".

Victor Hugo

" Dans un contexte où insécurité et criminalité sont des thématiques électorales et médiatiques payantes, faisant l'objet de surenchères permanentes, la question des politiques d'enfermement est passée sous silence. La société ne veut pas voir ce qu'il advient de ceux dont elle réclame à grands cris l'effacement derrière des barreaux. Au point que lors d'un concours pour la construction d'un établissement de détention pour mineurs, le programme résume la question de l'architecture carcérale en un court paragraphe consacré à l'enceinte : ses dimensions, ses formes, ses matérialités. Puis demande aux concurrents "des projets à l'avant-garde, respectueux du paysage et du développement durable. Pour n'importe quel type de construction mis au concours, se satisfaire de ces quelques lignes pour décrire une problématique ne ferait que révéler la légèreté intellectuelle de ceux qui sont en charge de son organisation. Pour un programme de nature carcérale, taire l'inflation de l'enfermement, les carences de la réinsertion, la surpopulation galopante, les agressions et l'accroissement du nombre des suicides — chez les détenus comme chez les surveillants —, relève au minimum de l'irresponsabilité sociale." (F. Della Casa, "Silence, on coffre", Tracés4, mars 2010)

Cette réflexion est reprise par différents intervenants, notamment des architectes, suite au concours pour la construction d'un centre de détention pour mineurs. Elle rappelle aussi les interrogations soulevées sur les directives et leur application lors du drame qui a conduit au décès de M. Skander Vogt en prison. Elle renvoie sans doute à l'absence de réflexion du canton sur les questions carcérales, ce depuis de nombreuses années. Quelles que soient les conclusions de l'enquête, administrative et pénale, sur les responsabilités dans le décès de M. Vogt, il est de notre devoir de nous interroger de façon plus large sur la prise en charge des détenus dans le canton de Vaud, et à Frambois qu'il ne faut pas oublier. Cette prise en charge, est-il besoin de le rappeler, doit viser principalement à la réinsertion et à réduire le taux de récidive. Dans de nombreux pays qui nous entourent ces questions sont débattues largement et des expériences novatrices sont faites.

Sans espérer que, d'un seul coup, le canton passe au modèle de la prison sans murs de Casabianda, il est nécessaire aujourd'hui que nous nous attelions à cette réflexion, à l'heure où la surpopulation carcérale fait que nous ne pouvons plus longtemps nous mettre la tête dans le sable.

Aussi les députés soussignés demandent au Conseil d'Etat un rapport sur la politique pénitentiaire actuelle et future du canton, dans les sens où elle est mentionnée dans l'art. 7 de la loi sur l'exécution des condamnations pénales (LEP) et qui aborde notamment les questions suivantes :

- les moyens nécessaires pour garantir "la réalisation des objectifs d'individualisation de l'exécution de la sanction pénale et de prévention de la récidive, définis par le Code pénal suisse", tels que définis dans l'article 1 de la LEP,*
- le type de gestion des dossiers des détenus et l'éventualité de passer à une gestion de type case management qui irait notamment dans le sens de la mise en oeuvre de l'article précité,*
- le type de prise en charge médicale des détenus, y compris de prise en charge "psychiatrique",*
- les possibilités pour développer l'offre de formation durant la période de détention afin de favoriser la réinsertion,*
- le développement de peines alternatives aux peines privatives de liberté, comme les arrêts domiciliaires par exemple.*

Réponse

Préambule

Le postulat de la Députée Anne Papilloud et consorts (10_POS_190) a été déposé en mai 2010 dans le contexte post-" affaire Skander Vogt ", du nom du détenu mort tragiquement dans sa cellule des Etablissements pénitentiaires de la Plaine de l'Orbe (EPO).

Ces circonstances ont amené de nombreux intervenants à s'interroger sur l'absence de réflexions menées dans le domaine carcéral, considéré comme le parent pauvre de la sécurité depuis des années. En effet, si tout le monde s'accorde à dire qu'il convient de doter la police et la justice des moyens nécessaires pour exécuter leurs missions, la place du Service pénitentiaire (SPEN) a longtemps été négligée. Pourtant, en sa qualité de dernier maillon de la chaîne pénale, son rôle est crucial. La surpopulation carcérale à laquelle le canton de Vaud est confronté depuis plusieurs années a notamment permis de démontrer son importance dans la sécurité publique. Si le SPEN n'est pas en mesure de pleinement livrer ses prestations, c'est toute la chaîne pénale qui en pâtit. Mais la mission du SPEN ne se limite pas exclusivement à emprisonner les personnes pour mettre la société à l'abri. Le Code pénal le rappelle à son article 75 CP : " *L'exécution de la peine privative de liberté doit améliorer le comportement social du détenu, en particulier son aptitude à vivre sans commettre d'infractions*". Ainsi, la réinsertion sociale et la prévention de la récidive sont des missions attribuées au SPEN. Ce n'est ni un positionnement politique ni un principe, mais bien une mission définie par la loi.

Le Postulat 10_POS_190 demande un rapport, en application de l'article 7 de la loi sur l'exécution des condamnations pénales (LEP), qui indique que " le Service pénitentiaire élabore et met en œuvre une politique pénitentiaire ". Ce rapport a été rédigé et est annexé à la présente réponse au postulat. Il s'agit d'un document stratégique dans lequel la vision de la mission carcérale est exposée pour les dix prochaines années en fonction des défis et des enjeux identifiés aujourd'hui dans le canton de Vaud. Dans l'objectif d'anticiper les besoins à venir, ceux-ci sont posés et des mesures y sont associées.

Dans le présent document, le Conseil d'Etat répond aux questions précises posées dans le texte du postulat, tout en renvoyant le Grand Conseil au rapport sur la politique pénitentiaire complet pour le surplus.

A relever toutefois que la question de la prise en charge des personnes placées à Frambois n'est pas abordée. En effet, Frambois étant un établissement de détention administrative en vue du renvoi de Suisse, il vise d'autres objectifs en lien avec la migration et n'est pas concerné par la problématique carcérale à proprement parler. En outre, il relève d'un autre concordat que ceux portant sur l'exécution

des peines et des mesures pour personnes adultes et mineures auxquels est soumis le SPEN.

1. Moyens nécessaires pour garantir la réalisation des objectifs d'individualisation de l'exécution de la sanction pénale et de prévention de la récidive, définie par le Code pénal suisse tels que définis dans l'article 1 de la LEP

Situation actuelle

La prévention de la récidive passe précisément par l'individualisation de l'exécution des peines et des mesures. L'individualisation constitue le moyen principal pour favoriser la réinsertion sociale de la personne détenue à sa sortie de prison considérant que la très grande majorité des personnes condamnées sont appelées à être libérées un jour et que leur sortie doit être préparée. Dès son placement en détention avant jugement, alors même que l'issue de son affaire pénale est encore incertaine, la prise en charge de la personne détenue tend à éviter la rupture avec la société dans la mesure du possible, notamment par la possibilité de mettre en place un réseau de soutien et de soins adapté à sa situation, tant sur le plan pénal que socio-sanitaire.

L'outil primordial qui permet de concrétiser cette individualisation de la sanction est le plan d'exécution de la sanction (PES), ancré dès 2007 à l'article 75 al. 2 CP pour les peines : "*Le règlement de l'établissement prévoit qu'un plan d'exécution est établi avec la personne détenue*" ou encore à l'article 90 CP pour les mesures "*Au début de l'exécution de la mesure, un plan est établi avec la personne concernée ou avec son représentant légal. Ce plan porte notamment sur le traitement du trouble mental, de la dépendance ou du trouble du développement de la personnalité et sur les moyens d'éviter la mise en danger de tiers*".

Dans la pratique, les établissements pénitentiaires rédigent et proposent un projet de PES dès qu'une mesure ou une peine privative de liberté d'une durée effective supérieure à six mois a été prononcée. Ils le transmettent à l'Office d'exécution des peines (OEP) pour validation. Ce document est établi de manière pluridisciplinaire et en collaboration étroite avec tous les intervenants. La personne détenue est invitée à y participer activement mais ne signe pas le document.

Le PES porte notamment sur l'assistance offerte, la possibilité de travailler et d'acquérir une formation ou un perfectionnement, la réparation du dommage, les relations avec le monde extérieur et la préparation à la libération par la mise en œuvre d'un élargissement progressif du régime jusqu'à la libération.

Ceci implique des passages d'un établissement pénitentiaire à un autre, aux niveaux de sécurité variés, mais parfois également des structures hospitalières, des EMS, des institutions luttant contre la dépendance ou encore des appartements protégés en fonction du profil de la personne détenue. L'élargissement peut inclure des sorties (conduites, permissions, congés) pour observer la personne en liberté et porter une appréciation sur son éventuelle demande de libération conditionnelle adressée au Juge d'application des peines (JAP). Pour plus de détails sur les étapes du régime progressif des hommes détenus dans le canton de Vaud, on se réfère aux pages 35 et suivantes du rapport.

Cette planification permet l'accès, sous certaines conditions et dans la mesure du possible, au

travail et à la formation. Le travail et la formation sont deux outils d'insertion et de (re)socialisation qui occupent une place centrale dans le milieu carcéral. Ce sont des éléments clefs du PES et de son évaluation et les principales sources de revenus en détention. Le travail devient obligatoire pour les personnes en exécution anticipée de peine ou condamnées (mais pas pour la détention provisoire). C'est ainsi que les EPO et la Tuilière offrent une place de travail à chaque personne condamnée. Par ailleurs, le travail en détention, de même que toute autre forme d'occupation, est un facteur de réduction des tensions dans le cellulaire. Quant à la formation, un travail universitaire mené en Suisse romande[1] conclut que *"les personnes qui ont suivi des cours durant leur peine récidivent moins que celles qui n'en ont pas bénéficié. On perçoit aussi que les personnes qui se sont engagées dans une formation l'ont fait avec une perspective de sortie de prison et d'aide à la stabilisation durant et après la peine"*.

Le choix du travail (atelier) et de la formation sera adapté aux capacités de la personne détenue et à ses perspectives d'avenir. Ainsi, lorsque les moyens le permettent, une formation est dispensée, facilitant la réintégration de la personne dans le monde professionnel à sa sortie (travail de menuiserie ou en cuisine p. ex). Lorsque la personne détenue doit quitter la Suisse en raison de son statut, il convient de lui proposer une formation qu'elle pourra réutiliser dans le pays qui l'accueillera au terme de sa sanction (par exemple, l'apprentissage sur des outils agricoles encore en utilisation dans certains pays). Dès lors, une distinction est opérée entre les personnes résidant en Suisse et celles qui, au terme de leur peine, devront retourner dans leur pays, quand bien même une formation est proposée indépendamment du statut juridique en Suisse.

Enfin, l'individualisation de la peine permet l'observation et l'évaluation de la personne détenue par tous les acteurs concernés (les autorités pénales, judiciaires, sanitaires et les collaborateurs spécialisés des établissements) dans le but de prévenir la commission d'actes répréhensibles en détention et la récidive après la sortie.

Le Canton de Vaud a introduit dès les années 1990 le principe d'évaluations criminologiques aux EPO, puis a recruté dans les années 2000 des psychocriminologues (chargés d'évaluation) (cf. p. 139 et suivants du rapport). Dans les établissements, en marge de la mission propre à chacun, tous les intervenants (direction, agent de détention, responsable d'atelier, éducateur, assistant social, enseignant, etc.) ont le devoir d'observer la personne détenue dans différentes situations quotidiennes, de consigner des faits et de nourrir ainsi son évaluation. Une synthèse est faite par l'établissement lorsqu'il doit établir un rapport à l'attention d'une autorité.

La mission des psychocriminologues est de recueillir des informations issues de nombreuses sources (dossier pénal, réseau social et familial, intervenants internes et externes, entretiens avec la personne détenue, réseau interdisciplinaire, préavis, expertises psychiatriques, etc.) pour ensuite chercher à les interpréter, à les combiner afin de poser des objectifs et de les évaluer. Pour ce faire, des outils et échelles d'évaluation du risque scientifiquement validés sont utilisés.

Enjeux

La formation et toutes les formes de travail sont des éléments constructeurs de la personne détenue lui permettant de se (re)socialiser et de trouver un sens en détention. Toutefois, en raison

de la surpopulation carcérale actuelle, l'offre en places de travail est insuffisante et tous les détenus ne peuvent y accéder. Ainsi, les objectifs visés consistent à :

- respecter le CP en fournissant une place de travail à toutes les personnes en exécution anticipée de peine (EAP) et en exécution de peine (EP). Poursuivre le développement de l'offre de travail en détention provisoire ;
- uniformiser les conditions de travail des personnes détenues entre les établissements ;
- développer des partenariats avec les entreprises, le Service de l'emploi (SDE) et les autres partenaires institutionnels pour bénéficier de leur expertise en matière d'employabilité, de formation professionnelle et de placement. A titre d'exemple, la collaboration avec le SDE existe depuis plusieurs années. Une borne emploi est notamment installée aux EPO depuis 2011.

Par ailleurs, s'agissant de l'évaluation de la dangerosité, les objectifs poursuivis consistent essentiellement à développer une approche interdisciplinaire entre tous les acteurs de la prise en charge. En outre, il convient également d'élargir la prestation d'évaluation au sein du SPEN afin d'assurer un suivi dès les premiers jours de détention, permettant une conduite de la détention la plus pertinente possible en lien avec l'objectif de réinsertion, tout en garantissant la sécurité publique (cf. p. 139 et suivants du rapport). L'augmentation des ressources, notamment du nombre des personnes chargées des évaluations, sera rendue nécessaire afin de répondre à cet objectif.

2. Le type de gestion des dossiers des détenus et l'éventualité de passer à une gestion de type case management qui irait notamment dans le sens de la mise en œuvre de l'article précité

En soi, le principe d'individualisation de l'exécution de la sanction pénale s'apparente à une gestion de type " case management ", dans la mesure où chaque situation fait l'objet d'une appréciation distincte, que le lieu de placement est notamment défini en tenant compte de cette évaluation, de même que les mesures sécuritaires et les prestations socio-éducatives / socio-professionnelles. Au sein des établissements de détention, des référents sont identifiés pour chacun de ces domaines de prise en charge et leurs appréciations sont consolidées pour définir les étapes du PES, respectivement en faire le bilan. A titre d'exemple, les responsables d'ateliers sont référents dans le domaine socio-professionnel pour les personnes détenues placées dans leur atelier.

Au niveau de l'autorité de placement, soit l'Office d'exécution des peines (OEP) pour le canton de Vaud, la gestion des dossiers des personnes condamnées se voit également attribuée à un collaborateur, depuis l'entrée en force de la condamnation et jusqu'au terme de la peine, pour autant qu'aucun changement de statut significatif n'intervienne dans l'intervalle. Cela permet ainsi d'assurer une continuité dans la gestion du dossier.

De manière plus générale, il convient de souligner que la gestion des dossiers des personnes condamnées s'inscrit dans les principes d'exécution des sanctions retenus par la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) qui préconise notamment l'aménagement de l'exécution de la sanction selon un processus continu sur l'ensemble de la durée de la sanction. Il y est également précisé que le travail entrepris avec les personnes condamnées doit être orienté en fonction de leur délit, du risque potentiel qu'elles représentent et de leur besoin d'évolution. Dans le canton de Vaud, ce travail relève de la fine collaboration entre les autorités de placement, les chargés d'évaluation criminologiques et les intervenants au sein des établissements pénitentiaires.

3. Le type de prise en charge médicale des détenus, y compris de prise en charge psychiatrique

Situation actuelle

La prise en charge médicale des personnes détenues est un droit fondamental garanti notamment par l'article 75 du Règlement sur le statut des condamnés exécutant une peine privative de liberté et les régimes de détention applicables (RSC) et l'article 47 du Règlement sur le statut des détenus avant jugement et des condamnés placés dans un établissement de détention avant jugement et les régimes de détention applicables (RSDAJ) : " *Les personnes détenues ont accès aux soins médicaux en tout temps, dans la mesure où le service médical estime ces derniers nécessaires* ".

La population carcérale présente, en effet, des caractéristiques particulières qui exigent souvent une prise en charge médicale :

- provenance d'horizons géographiques très divers ;
- forte propension à l'abus de substances et à la toxicodépendance ;
- importante prévalence des maladies infectieuses chroniques de par l'enfermement et la promiscuité ;
- morbidité psychiatrique particulièrement élevée. En dix ans, le taux de personnes détenues bénéficiant d'un traitement et suivi psychiatriques est passé de 33.4% en 2004 à 45.6% en 2014 ;
- nombre de détenus astreints à un traitement psychiatrique par voie judiciaire également élevé.

Dans le canton de Vaud, le Service de médecine et psychiatrie pénitentiaires (SMPP), rattaché au CHUV, est chargé de la prise en charge médicale somatique et psychiatrique des personnes détenues. S'appuyant sur une soixantaine de collaborateurs, il assure son fonctionnement par la facturation de ses prestations aux assurances et aux autorités de placement, ainsi que par un financement du SPEN. Le SMPP a pour mandat de répondre à l'ensemble des besoins de soins de la population carcérale vaudoise ; le SPEN étant quant à lui responsable de l'observation des personnes détenues et de l'organisation de l'accès aux soins. Ainsi, le SMPP n'est pas en charge de l'évaluation de la dangerosité ni de rendre des expertises psychiatriques, lesquelles sont confiées notamment au CMURL ou à des experts indépendants .

Les programmes de prévention et promotion de la santé au sein des établissements pénitentiaires sont reconnus. En matière de soins, en collaboration avec les professionnels de la santé, il s'agit :

- d'offrir une médecine efficace et dans le respect du principe d'équivalence des soins (somatiques et psychiatriques) qui garantit l'accès des soins à toutes les personnes détenues ;
- de développer une prise en charge médicale globale ;
- de lutter contre le risque de péjoration de la santé liée à la privation de liberté ;
- de s'inscrire dans une politique de maîtrise des coûts de la santé.

Deux catégories de détenus demandent une attention singulière en terme de prise en charge médicale : les seniors et les personnes souffrant de troubles psychiatriques. Ces derniers font partie des " populations spécifiques " (cf. p. 186 et suivants du rapport) présentant des caractéristiques suffisamment particulières pour nécessiter la définition d'éléments de prise en charge spécifiques.

La proportion des personnes vieillissantes dans les établissements pénitentiaires vaudois est en constante augmentation. Les personnes de plus de 65 ans représentent environ 1,5 % des personnes détenues. Cette proportion est restée stable au cours des quinze dernières années.

Toutefois, du fait de la fin incertaine de certaines mesures thérapeutiques ou encore des mesures d'internement, une part croissante de personnes détenues vieillira désormais en détention. Les établissements concernés veillent à adapter les conditions de détention et les activités aux capacités physiques, intellectuelles et aux problèmes somatiques intervenant avec le vieillissement. Il en va de même pour l'application de l'obligation de travailler fixée par le CP pour les personnes âgées de plus de 65 ans. Ainsi, en matière de détention des seniors, le SPEN s'engage à respecter les personnes détenues âgées. Il doit tenir compte des situations individuelles dans leur prise en charge, notamment leurs besoins spécifiques en matière de soins médicaux associés à des pathologies liées au vieillissement, de mobilité (en adaptant des secteurs dédiés) et de dignité dans l'accompagnement en fin de vie.

S'agissant des personnes condamnées à des mesures, leur proportion augmente également de plus en plus. Au 21 mai 2015, 20.5% de la population détenue vaudoise exécutait une mesure. Il existe trois catégories de mesure :

- les mesures institutionnelles (articles 59 à 61 CP) ;
- les internements (articles 64 ss CP) ;
- les traitements ambulatoires (article 63 CP).

La prise en charge des personnes condamnées à ces mesures varie en fonction de la nature de la mesure. Le travail de planification de l'exécution de la mesure est délicat en raison de la durée de la mesure et du volume de nouvelles mesures pouvant être ordonnées chaque année par les tribunaux et qui nécessitent toutes une prise en charge personnalisée par l'autorité et les établissements. La prise en charge adaptée des mesures est également tributaire des places disponibles en milieu carcéral et institutionnel. Enfin, l'émergence de perspectives pour la personne condamnée est doublement dépendante de l'appréciation qui sera faite au plan des expertises psychiatriques et de l'examen de la dangerosité potentielle. Ce processus est sans conteste plus lourd et ses étapes comportent plus d'incertitudes que dans le cadre de l'exécution des peines.

En raison de leurs particularités, le Code pénal exige un placement en " établissement approprié " des personnes sous le coup d'une mesure. Or, actuellement, au sein du concordat latin, seul l'établissement de Curabilis permet de répondre pleinement à cette exigence avec un nombre de places limitées pour le canton de Vaud. Les EPO et la Prison de la Tuilière disposent en outre chacun d'une unité psychiatrique. Cette situation influence le traitement des troubles des personnes concernées et indirectement les chances de succès en matière de réinsertion. En effet, le manque de moyens thérapeutiques des établissements carcéraux fermés ne contribue pas à la réalisation de progrès thérapeutiques par les personnes concernées. Ainsi, dès l'instant où ce trouble est un facteur poussant à commettre le délit, la réinsertion et la prévention du risque en sont péjorés.

Enjeux

La prise en charge médicale, essentiellement psychiatrique, repose sur des prestations et des infrastructures conçues spécifiquement pour ceci, en intégrant tant les composantes de soins que sécuritaires. Le Conseil d'Etat a fait de la prise en charge des personnes souffrant de troubles psychiques une priorité. Il a intégré cet élément dans sa planification des infrastructures pénitentiaires, adoptée en juin 2014 et va notamment transformer partiellement la Prison de la Tuilière dans cet objectif. Les études en vue de cette transformation sont en cours.

De même, il n'existe pas encore de secteur spécifique au troisième âge dans le Canton de Vaud ni au sein du concordat latin. La planification du développement des infrastructures vaudoises prévoit, à

terme, la création d'une division spécifique aux EPO afin d'avoir à disposition quelques places de détention pour personnes à mobilité réduite, notamment, mais également adaptées aux besoins et aux soins particuliers liés au vieillissement. Des réflexions sont actuellement menées, notamment avec le DSAS, afin que des structures adaptées et différenciées puissent exister dans les années à venir.

Au-delà des infrastructures, l'enjeu en terme de prise en charge médicale consiste également à trouver un équilibre entre soins et impératifs sécuritaires dans un milieu carcéral aux intervenants multiples. Ainsi, la coordination entre la prise en charge pénale et sanitaire est d'une importance primordiale. Autour de la personne détenue gravitent beaucoup d'intervenants de milieux différents, aux logiques de prise en charge et aux contraintes différentes. La réussite de la détention repose sur la capacité à faire naître l'interdisciplinarité parmi l'encadrement pluridisciplinaire, soit la possibilité d'échanger les informations importantes sur chaque situation de personne détenue afin que chaque intervenant ait en sa possession les données utiles à la poursuite de sa prise en charge particulière ; ceci dans un but de progression et d'évolution pour la personne détenue. Les récentes affaires en Suisse ont permis de mettre en évidence le besoin du partage d'informations (cf. p. 122 et suivants du rapport).

Dans cette optique, et afin de répondre aux recommandations concordataires invitant les cantons à légiférer en matière de partages d'informations dans le domaine pénitentiaire, le SPEN a, en collaboration avec le médecin cantonal et le SMPP, procédé à la modification de la LEP. Un chapitre dédié aux soins médicaux a été introduit (VII), lequel prévoit le partage d'informations de manière concertée et systématique dans des situations déterminées ou en cas de connaissance de faits importants susceptibles de mettre en jeu la sécurité au sens large. Le Code pénal prévoit, en effet, cette possibilité à son article 321 alinéa 3 en précisant que " *demeurent réservées les dispositions de la législation fédérale et cantonale statuant sur une obligation de renseigner une autorité*". Les modalités de transmission sont réglées par voie de directive du Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat a ainsi émis une directive d'application de ces dispositions, en vigueur depuis le 1er septembre 2015. Par ailleurs, et afin de garantir une prise en charge interdisciplinaire aussi complète que possible, le SPEN conclut des conventions avec un certain nombre de ses partenaires (CHUV, Fondation vaudoise de probation, notamment). Ces conventions sont régulièrement adaptées et reconduites et le SPEN entend pouvoir les étendre à d'autres domaines d'activités (EMS par exemple) afin de fixer les principes de collaboration de manière claire et pérenne.

4. Les possibilités pour développer l'offre de formation durant la période de détention afin de favoriser la réinsertion

Comme indiqué à la réponse 1), le SPEN met à disposition des personnes détenues, dans la mesure du possible, des formations en lien avec leurs capacités. Considérée comme un levier majeur de la réinsertion sociale et de la prévention de la récidive, un effort considérable est déployé pour la mise en œuvre de cette mission.

Toutefois, dans les prisons vaudoises, les personnes détenues ont majoritairement un faible niveau d'études et la proportion d'analphabètes et d'allophones est significative. Dans les faits, peu de personnes détenues ont le profil pour suivre une formation certifiante. Ainsi, la formation est essentiellement axée sur les apprentissages de base. Entre 2005 et 2014, 41 formations certifiantes ont été dispensées aux EPO : 16 certificats fédéraux de capacité (CFC), 18 formations élémentaires (FE) et 7 attestations fédérales professionnelles (AFP).

Dès lors, le Conseil d'Etat entend valoriser la fonction éducative du travail et de la formation (rythme, réalisation, acquisition de compétences) et veiller à ce que ces activités aient un sens pour la personne détenue, notamment en fonction de son futur environnement de vie ; ceci dans l'objectif de construire des parcours évolutifs avec des activités proportionnées aux capacités des personnes détenues après les avoir évaluées et identifiées leurs carences scolaires.

5. Le développement de peines alternatives aux peines privatives de liberté, comme les arrêts domiciliaires par exemple

La notion de peines alternatives aux peines privatives de liberté mérite d'être mieux définie car elle prête souvent à confusion. Il convient de distinguer les peines alternatives aux peines privatives de liberté et les alternatives au régime d'exécution ordinaire (cf. p. 39 du rapport).

a) La peine alternative à la détention est celle que le magistrat va prononcer en lieu et place d'une peine privative de liberté ou d'une peine pécuniaire. Dans les faits, il s'agit du travail d'intérêt général (TIG). A l'heure actuelle, le TIG est une sanction pénale à part entière qui peut être prononcée par le juge en vertu de l'article 37 du Code pénal suisse (CP).

Les conditions d'accès au TIG sont notamment les suivantes :

- condamnation à une peine privative de liberté de 1 jour à 6 mois au plus ou d'une peine pécuniaire de 180 jours-amende au plus ;
- consentement de la personne condamnée au remplacement de sa peine privative ou de sa peine pécuniaire par un TIG.

Si le consentement de la personne condamnée est une condition *sine qua non* de l'accès au TIG, elle n'a cependant aucun droit absolu à se voir infliger une telle sanction. Le juge, respectivement le procureur dans le cas d'une ordonnance pénale, peuvent accéder ou non à la demande de la personne prévenue d'être condamnée à un TIG.

Depuis 2007, date à laquelle le TIG est devenu une sanction pénale à part entière, celui-ci est en net recul. La lourdeur des procédures, la longueur du TIG et le découragement de la personne condamnée sont autant de facteurs qui expliquent le phénomène. Toutefois, le principal problème relève du profil des personnes condamnées. Actuellement, il y a une surreprésentation des étrangers sans statut légal en Suisse qui sont incarcérés dans les prisons vaudoises. Or, il est difficilement envisageable de substituer la peine privative de liberté d'une personne étrangère sans statut et sans domicile fixe en un travail d'intérêt général, celui-ci impliquant une volonté de la personne qui en bénéficie de s'intégrer dans la société par le biais d'un travail dans une association ou une collectivité. Par ailleurs, aucune garantie ne peut être donnée quant à l'exécution de la peine sous forme du TIG en raison du risque logique de fuite des étrangers non-résidents en Suisse.

Dans le contexte actuel, il n'existe que peu de leviers d'actions pour favoriser le développement du TIG. La révision du droit des sanctions validée par les Chambres fédérales en juin 2015 a conduit à considérer à nouveau le TIG comme une modalité d'exécution de la peine et non plus comme une sanction à part entière. Cela permettra aux autorités d'exécution d'émettre des préavis sur la capacité de la personne condamnée à exécuter ou non un TIG. Ces dernières pourront également, pour autant qu'elles disposent des ressources nécessaires, rencontrer les personnes condamnées susceptibles d'exécuter tout ou partie de leur sanction pénale par le biais d'un TIG afin de leur expliquer les tenants et aboutissants et par conséquent les encourager à accepter une telle modalité.

b) Quant aux alternatives au régime d'exécution ordinaire, celles-ci sont des modalités d'exécution des peines qui peuvent être octroyées par l'Office d'exécution des peines pour les personnes condamnées à une peine privative de liberté. Parmi ces régimes, en exécution de peine, on compte le travail externe et travail et logement externes (art. 77a CP) et les arrêts domiciliaires (AD). Ces régimes sont souvent des modes d'exécution de fin de peine, en vue de préparer progressivement la personne détenue à sa liberté. La semi-détention (art. 77b CP) est quant à elle une modalité d'exécution pour les personnes condamnées à une peine privative de liberté entre 6 mois et un an visant à conserver l'intégration sociale et professionnelle de la personne visée.

Les arrêts domiciliaires sont une des modalités d'exécution des courtes peines d'une durée de 20 jours au moins à 12 mois au plus. Ce régime peut intervenir pour les courtes peines ou pour les fins de

peines selon les deux règlements : Règlement sur l'exécution des courtes peines privatives de liberté sous forme d'arrêts domiciliaires (Rad1) du 11 juin 2003 et Règlement sur l'exécution d'une phase du régime de fin de peine sous forme d'arrêts domiciliaires (Rad2) du 11 juin 2003. Le régime de fin de peine sous la forme des arrêts domiciliaires avec surveillance électronique n'est cependant plus octroyé depuis fin 2013 pour les auteurs de crime de sang ou sexuel, sur décision de la cheffe du Département des institutions et de la sécurité.

Se basant sur l'article 387 alinéa 4 du Code pénal, le Conseil fédéral a autorisé les cantons de Berne, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Tessin, Genève et Vaud à faire exécuter certaines courtes peines privatives de liberté sous surveillance électronique à l'extérieur d'un établissement. Par arrêté du 4 décembre 2009, le Conseil fédéral a prolongé ladite autorisation. Récemment, le Conseil fédéral a élargi le cadre légal en prévoyant la surveillance électronique munie du GPS pour les arrêts domiciliaires. Depuis 2010, le canton de Vaud s'y prépare. En 2012, la Conférence latine des Chefs des Départements de justice et police (CLDJP) s'est également investie dans le projet, le canton de Vaud étant leader de l'opération. Une procédure d'offre de marché public (équipements techniques) a été lancée. Toutefois, il en est ressorti qu'aucune entreprise sur le marché n'est en mesure aujourd'hui de fournir la technologie nécessaire pour répondre aux critères de sécurité exigés pour le bon fonctionnement du système. Dans le cadre de la CCDJP, le canton de Zurich a initié un projet portant sur le bracelet électronique avec GPS. Il sied de suivre ce projet avec attention pour s'y associer s'il s'avère pertinent. Le canton de Vaud, quant à lui, poursuit également son projet au plan cantonal, tout en participant activement aux discussions qui ont lieu au niveau des conférences intercantionales. Il convient de préciser qu'avec la révision du droit des sanctions, tous les cantons pourront à l'avenir utiliser le bracelet électronique avec ou sans GPS comme modalité d'exécution ou comme mesure de substitution à la détention avant jugement (pour les personnes ne présentant pas de risque de fuite, de collusion ou de récidive).

La responsabilité du SPEN est de mettre en œuvre l'exécution de la peine en tenant compte du risque de fuite ou de récidive, tout en veillant à ne pas désinsérer respectivement à réinsérer les personnes détenues. Dès lors, toutes les personnes présentant un risque de fuite et/ou de récidive sont inéligibles à purger leur peine sous une forme alternative à la détention. La proportion importante de personnes détenues sans statut légal en Suisse ne permet pas de pleinement appliquer le principe des peines alternatives ou des régimes alternatifs à la détention.

Conclusion

La réponse au Postulat déposée par la Députée Papilloud et consorts permet au Conseil d'Etat de communiquer sur la profonde réflexion menée sur la mission pénitentiaire et ses enjeux pour les années à venir. Cet exercice a abouti à la rédaction d'un rapport sur la politique pénitentiaire. C'est une démarche inédite à laquelle seul le canton de Vaud s'est prêté aujourd'hui. Après une période ayant vu le milieu carcéral faire face à des situations d'urgence, le rapport sur la politique pénitentiaire pose maintenant les jalons de ses objectifs futurs.

En sa qualité de maillon indispensable de la sécurité publique, le Service pénitentiaire doit notamment répondre aux besoins des autres partenaires de la chaîne pénale. La poursuite des réformes engagées, traduite par la mise en service de quelques 250 places de détention ces trois dernières années, passe par la planification des infrastructures pénitentiaires. Le Conseil d'Etat a présenté cette planification en juin 2014 annonçant l'attribution de 100 millions de francs au SPEN jusqu'en 2022, tant pour la remise à niveau des infrastructures que pour l'adaptation de celles-ci aux besoins actuels et futurs. Ainsi, la création de places de détention est un enjeu pour la lutte contre la surpopulation carcérale qui s'est aggravée depuis quelques années. Pour ce faire, la prochaine étape de construction consiste à construire une nouvelle Colonie ouverte sur le site des EPO et à transformer la Colonie ouverte actuelle en Colonie fermée. La prise en charge des populations spécifiques est également une priorité

du Conseil d'Etat, lequel a intégré dans sa planification la transformation partielle de la prison de la Tuilière en un centre de soins pour les personnes souffrant de troubles psychiques. Enfin, la modernisation des établissements pénitentiaires, notamment la sécurisation de ces derniers, se poursuit. Le remplacement de la prison du Bois-Mermet, projet prévu en plus des CHF 100 millions pour le SPEN, constituera l'étape finale de la construction.

Toutefois, la mission du SPEN ne se résume pas à incarcérer les personnes condamnées par la justice. Le Code pénal le rappelle : le séjour en prison doit permettre de préparer la réinsertion sociale et éviter la récidive. Le principe de l'individualisation de la peine joue un rôle clé dans ce sens. Il permet non seulement d'adapter la prise en charge des personnes détenues (sécurité, travail, formation, traitement thérapeutique, etc.) mais également d'évaluer leur dangerosité durant les étapes de leur parcours en détention et de le moduler en fonction. Pour réussir cette mission, la coordination pénale et sanitaire est indispensable. En effet, le nombre d'intervenants qui gravitent autour de la personne détenue dès sa mise en détention est important. Une approche interdisciplinaire permet à chaque partenaire de comprendre le travail de l'autre.

Ainsi, une politique de sécurité publique ne peut se construire sans un Service pénitentiaire efficace. La planification pénitentiaire adoptée par le Conseil d'Etat en juin 2014 va se déployer progressivement, avec une attention particulière aux évolutions de la criminalité. En effet, une politique pénitentiaire adéquate se doit d'être flexible au vu de la criminalité changeante sur laquelle le SPEN n'a aucune emprise. A l'instar de toute entreprise, la clé de sa réussite repose sur les facteurs humains. Aujourd'hui ce sont plus de 600 personnes, uniformées et non uniformées, qui composent le SPEN. La capacité de disposer des ressources humaines suffisantes et formées est un enjeu majeur pour l'avenir du service. Pour ce faire, un système de gestion prévisionnelle des ressources doit être mis en place avec l'aide du Service du personnel de l'Etat de Vaud. Même avec les infrastructures les plus performantes, ce n'est qu'à travers les hommes et les femmes qui œuvrent au quotidien au sein du milieu carcéral que la sécurité publique peut être atteinte. Les choix à venir seront déterminants. Le Conseil d'Etat suit l'évolution de la situation carcérale et, au besoin, adaptera sa planification pénitentiaire.

[1] T. di Falco, *La formation en prison. Y apprend-on aussi à ne pas récidiver ? Quels liens entre formation en prison et récidive ?*, 2009 – Une étude américaine (Lochner et Moretti : *The Effect of Education on Crime : Evidence from Prison Inmates*, 2003) a démontré que plus le niveau de formation augmente, plus la probabilité d'être réincarcéré diminue.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 16 décembre 2015.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean

CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Madame
Roxanne Meyer Keller
Présidente du Grand Conseil
Place du Château 6
1014 Lausanne

Réf. : MFP/15019418

Lausanne, le 13 janvier 2016

Réponse du Conseil d'Etat à la détermination 13_INT_173

Madame la Présidente,

Par la présente, le Conseil d'Etat répond à la détermination déposée par le Député Marc-Olivier Buffat 13_INT_173, dont le contenu est le suivant :

« Le Grand Conseil souhaite que le Conseil d'Etat dépose rapidement un rapport sur l'accueil pénitentiaire et sur l'évolution du besoin de places de détention dans le canton, en particulier que le Conseil d'Etat étudie la possibilité de prendre des mesures urgentes pour créer des structures adéquates dans le domaine spécifique des courtes peines de détention ».

Le Conseil d'Etat rappelle qu'au cours des trois dernières années, quelques 250 places de détention ont été créées dans le canton de Vaud afin de faire face de manière urgente au besoin en places de détention. La surpopulation carcérale présente depuis de nombreuses années a ainsi pu être atténuée, quand bien même les défis persistent. Pour y répondre, le Conseil d'Etat a adopté en juin 2014 une planification en matière d'infrastructures pénitentiaires à laquelle des moyens conséquents ont été alloués, à savoir 100 millions de francs jusqu'en 2022, auxquels s'ajoutera à terme également le remplacement de la prison du Bois-Mermet. Par ailleurs, le Conseil d'Etat renvoie le Grand Conseil au rapport sur la politique pénitentiaire présentée par le Département des institutions et de la sécurité. Ce rapport inédit, fruit d'une profonde réflexion sur le milieu carcéral, expose concrètement les défis en termes de places de détention et de prise en charge des détenus. Le rapport expose de manière détaillée l'évolution de la criminalité dans le canton de Vaud en comparaison nationale, la spécificité des détenus séjournant dans nos prisons, les enjeux particuliers auxquels le canton est confronté et les réponses à amener à ces problématiques. Le Conseil d'Etat suit l'évolution de la situation carcérale et, au besoin, adaptera sa planification pénitentiaire.

Nous vous prions de croire, Madame la Présidente, à l'expression de nos sentiments distingués.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT



Pierre-Yves Maillard

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Copie

- SPEN

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur le postulat Anne Papilloud et consorts - Quelle politique carcérale pour le
canton ? et**

**REPONSE DU CONSEIL D'ETAT
à la détermination Marc-Olivier Buffat (13_INT_173)**

1. PRÉAMBULE

La commission nommée pour examiner l'objet cité en titre s'est réunie à deux reprises : le 9 mai 2016 à Lausanne et le 19 août 2016 aux Etablissements de la Plaine de l'Orbe (EPO) à Orbe.

Elle était composée de Mme Fabienne Despot, confirmée dans son rôle de présidente et rapportrice, de Mmes Christine Chevalley, Céline Ehrwein Nihan, Anne Papilloud (remplacée par M. Jean-Michel Dolivo le 19 août), et Muriel Thalman, ainsi que de MM. Claude Matter, Philippe Vuillemin, Gérald Cretegy, Julien Cuérel (remplacé par M. Jean-Luc Chollet le 19 août), Alexandre Démétriadès (remplacé par M. Alexandre Rydlo le 19 août) et Nicolas Mattenberger (remplacé par Mme Jessica Jaccoud le 19 août).

Madame la Conseillère d'Etat Béatrice Métraux, Cheffe du Département des institutions et de la sécurité (DIS) était également présente. Elle était accompagnée de Mme Sylvie Bula, Cheffe du Service pénitentiaire (SPEN).

Les notes de séance ont été tenues par les secrétaires de commission M. Kareem Jan Khan pour la séance du 9 mai et Mme Fanny Krug pour la séance du 19 août. Ils en sont vivement remerciés.

2. DOCUMENTS FOURNIS ET SUJETS À DISCUSSION

La commission a été nantie d'un rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil en réponse au postulat Papilloud et à la détermination Buffat, du rapport sur la politique pénitentiaire rédigé par le Service pénitentiaire (SPEN) à l'attention du Conseil d'Etat (janvier 2016), et d'un rapport également rédigé par le SPEN, synthétisant le précédent (janvier 2016).

Avant toute chose, la commission a désiré déterminer la base de discussion parmi les différents documents fournis. Le document rédigé à l'attention du Grand Conseil est le rapport du Conseil d'Etat. Or ce rapport fait largement référence aux documents du SPEN, qui devraient n'être considérés qu'en tant que compléments d'information. Ces documents ont été rédigés en tant que devoir du SPEN d'élaborer et de mettre en œuvre une politique pénitentiaire conformément à l'article 7, alinéa 1, de la loi sur l'exécution des condamnations pénales (LEP).

La postulante précise qu'elle souhaitait un rapport du Conseil d'Etat et non un rapport au Conseil d'Etat. Via son postulat elle demandait les moyens nécessaires pour mener à bien la politique pénitentiaire ; cet aspect n'est pas abordé selon elle dans les documents fournis.

Mme Conseillère d'Etat note que la pratique est courante de joindre un rapport détaillé à la réponse à un postulat, sans pour autant se prononcer sur les détails de son contenu. Concernant les coûts, à

l'horizon 2015, 100 mio de francs sont prévus pour l'infrastructure ; c'est dans ce cadre financier qu'a été menée la réflexion du SPEN.

Finalement, Mme la Conseillère d'Etat et la commission s'accordent à considérer le rapport du SPEN comme élément constitutif de la réponse au postulat, pouvant être discuté tant en commission qu'en plénum. Cette décision est confirmée dans le document annexe au présent rapport, rédigé par le SPEN entre les deux séances de commission, et qui apporte des compléments d'information en réponse aux questions des commissaires¹. En prenant acte du rapport du SPEN et en discutant des stratégies, le Conseil d'Etat le fait sien.

Le rapport du SPEN ne sera pas voté, contrairement au rapport du Conseil d'Etat. Néanmoins, le rapport du SPEN contient beaucoup d'éléments qui pourront être abordés et débattus dans le cadre de la réponse du Conseil d'Etat.

Une députée précise que le rapport rédigé par le SPEN était attendu et souhaité depuis des années, indépendamment du postulat Anne Papilloud ; raison pour laquelle la commission doit en discuter. Le rapport sur la politique pénitentiaire va au-delà des réponses au postulat Anne Papilloud et présente la politique pénitentiaire telle que définie au niveau vaudois et discutée au niveau concordataire.

3. PRÉSENTATION DE LA POLITIQUE PÉNITENTIAIRE

Mme la Cheffe du SPEN décrit une politique pénitentiaire à la croisée de deux principes : la resocialisation et l'enjeu de sécurité publique. Le droit suisse ne dit rien sur les conditions de détention, dès lors le SPEN se base sur les règles pénitentiaires européennes.

Le canton de Vaud dispose de six sites carcéraux. Il est le troisième plus grand canton en matière de prestations pénitentiaires et a la particularité d'offrir l'ensemble des prestations carcérales en milieu ouvert et fermé. Malgré tout il souffre d'un problème global de surpopulation carcérale (pour 799 places officiellement prévues, 1000 personnes internées).

Mme la Cheffe du SPEN fait l'historique de sa prise en main d'un service dans une situation initiale difficile, et qui a dû surmonter plusieurs crises et évènements de grande importance. Le Service essaie désormais de se projeter sur des objectifs à dix ans et d'assurer sa mission qui s'inscrit dans la chaîne pénale, comme un maillon certes dernier de cette chaîne mais essentiel puisqu'il influence de manière décisive les étapes antérieures. Toute preuve de faiblesse pourrait impacter l'ensemble du processus. Le SPEN n'a pas de prise sur l'augmentation ou la baisse de la population carcérale dont l'importance découle de décisions appartenant aux autorités de poursuite pénale et aux autorités judiciaires.

Défis et priorités stratégiques

Le SPEN a identifié un certain nombre de défis auxquels il convient de répondre avec des priorités stratégiques.

Les défis sont bien connus et concernent la surpopulation carcérale, mais également la prévention de la récidive. Ils sont évalués dans le but de prévoir la mesure la plus appropriée concernant la minimisation des risques de sécurité et sanitaires.

Les ressources humaines restent la priorité stratégique première. Pour pouvoir mener à bien la politique pénitentiaire du canton, il faut disposer du bon nombre de personnes, au bon endroit, au bon moment et avec la formation adéquate.

La seconde priorité touche les infrastructures, car la problématique des places de détention est récurrente et connue : il faut pouvoir poursuivre les travaux, selon le plan de développement des infrastructures avalisé par le Conseil d'Etat en 2014. Une extension est prévue pour la Colonie ouverte des Etablissements de la plaine de l'Orbe (EPO), en liant avec la transformation partielle de la prison de Lonay, qui accueillera un centre pour la prise en charge de personnes souffrant de troubles psychologiques. La sécurisation complète des EPO est ensuite prévue. Les EMPD des crédits

¹ Annexe au présent rapport de commission : *Réponses aux questions*, La Cheffe du Service pénitentiaire, version finale du 09.09.16. Question 5.

d'ouvrages devraient être déposés au Conseil d'État à la rentrée 2016 – 2017 et pourraient être en partie soumis au Grand Conseil en cours de la présente législature.

La Colonie ouverte actuelle aux EPO sera ensuite transformée pour y créer des places en régime fermé. Suivra l'adaptation des régimes spéciaux (soit de sécurité renforcée) et des secteurs d'évaluation pour les personnes qui arrivent en exécution de peine et doivent être orientés. La dernière étape consistera dans le remplacement de la prison du Bois-Mermet à Lausanne par un nouveau site de la plaine de l'Orbe également d'ici à 2027.

Le développement de partenariats métiers fait également partie des priorités stratégiques (partenaires de la chaîne pénale, services de police, etc.) au DIS mais également au sein des services du DSAS pour développer la prise en charge des personnes placées sous la responsabilité du SPEN. Certaines populations spécifiques nécessitent des réponses particulières ; ainsi il est prévu des traitements différents pour les femmes, les mineurs, les personnes amenées à vieillir en détention, les personnes souffrant de troubles psychiques et celles qui ont été condamnées à une mesure thérapeutique.

Le SPEN a développé un concept sécurité afin d'essayer d'anticiper les actes préparatoires, les nouvelles technologies ainsi que les difficultés techniques de fonctionnement.

Considérant les statistiques démographiques, l'évolution de la criminalité et les statistiques de condamnation du canton de Vaud, il y a une augmentation des prestations des services pénitentiaires pour autant que l'on maintienne la politique de lutte contre la criminalité telle qu'elle a été engagée aujourd'hui dans le canton. Cela implique de l'anticipation dans le recrutement et la formation qui nécessite beaucoup de temps, une flexibilité de l'utilisation des bâtiments, une gestion fine du risque en temps réel, une adaptation aux divers risques rencontrés.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

Moyens financiers et humains

La postulante, après avoir été rassurée sur la possibilité de discuter le rapport du SPEN en réponse à l'article 7 de la LEP, rappelle le premier point de son postulat : les moyens nécessaires pour garantir la réalisation des objectifs d'individualisation de l'exécution de la sanction pénale et de prévention de la récidive. Un député aimerait également connaître le cadre financier de la politique pénitentiaire vaudoise, et ses possibles extensions à l'échelle de la Suisse romande afin d'atteindre des objectifs en disposant de plus larges moyens humains. Un député considère les réponses du Conseil d'Etat comme trop limitées s'agissant de la politique pénitentiaire actuelle de l'Etat de Vaud.

La Conseillère d'Etat indique que le Conseil d'Etat tente de coupler les moyens vaudois avec les concordats intercantonaux. Les ressources et les coûts sont mutualisés avec les autres cantons pour les détenues femmes, les mineurs et la haute sécurité. Les moyens sont modulés en fonction des besoins des cantons et des concordats. D'où la nécessité de revaloriser le métier d'agent de détention et de préciser son rôle dans la chaîne pénale par rapport aux autres cantons.

Plan d'exécution des peines

Un député s'interroge sur les délais d'établissement du plan d'exécution de la sanction (PES) et des plans d'exécution des mesures. Il reprend le cas Skander Vogt et rappelle que les experts trouvaient que les décisions étaient bonnes, mais que l'État avait failli dans leur application. Il demande par conséquent quels sont les moyens réels dont a besoin l'administration pour éviter ce genre de cas et pour arriver à une solution optimale. Il estime que certains détenus ont de grandes attentes en termes de suivi et ils ne bénéficient pas du suivi attendu.

La Cheffe du SPEN précise que le PES est un principe qui a été introduit dans le cadre de la révision de la partie générale du Code pénal, entrée en vigueur en 2007. Le canton ne disposait pas de tous les moyens nécessaires pour respecter les délais imposés par les nouvelles exigences fédérales. Chaque phase d'une longue peine est créée en interdisciplinarité avec différentes phases d'élargissement de régime prévues par le code, tendant vers une ouverture progressive du cadre jusqu'au terme de la peine, la libération. Le service ne peut déployer les mêmes étapes avec le même degré de détails pour une courte peine ou pour un condamné qui, au terme de la peine, sera expulsé de Suisse, avec un fort

risque d'évasion et très peu d'éléments permettent de positionner l'insertion sociale de la personne. Il est très difficile de réaliser un PES pour une peine inférieure à six mois, et un vrai plan précis au-dessous de deux ans. Les PES font l'objet de bilans réguliers incluant la personne condamnée.

Le SPEN est soumis à des contrôles pour les seuls détenus dangereux, au sens du Code pénal, qui suivent une longue peine ou une mesure thérapeutique. La commission interdisciplinaire consultative étudie 125 à 130 cas chaque année. D'autres personnes, tels les avocats, apportent un regard externe et interpellent le service sur des faits.

En ce qui concerne les moyens qui permettent la prise en charge des personnes sous mesures, la Cheffe du SPEN estime que le canton a passablement progressé ces dernières années. La plus grande difficulté consistait à définir une étape intermédiaire entre le milieu carcéral très fermé avec sécurité renforcée et des institutions trop ouvertes. Elle estime important d'avoir des étapes progressives dans lesquelles s'insère l'évolution de la personne. Ceci nécessite un partenariat actif avec les hôpitaux psychiatriques et des unités psychiatriques pour la prise en charge à différents niveaux de sécurité. Curabilis² offre une situation avec sécurité élevée (11 personnes sous autorité vaudoise y sont prises en charge) qui permet de progresser même dans les situations les plus désespérées. Le projet à la prison de la Tuilière correspond à un niveau intermédiaire de sécurité. Enfin, la Colonie ouverte des EPO permet de faire la transition avec l'étape d'insertion dans un foyer par exemple. Dès 2019, il y aura le bâtiment de réinsertion sécurisé sur le site de Cery, axé sur les soins avec haute sécurité. Aujourd'hui, il existe suffisamment d'expérience sur la mise en place des mesures thérapeutiques (2007) pour saisir le juge d'application des peines et lui dire que dans telle situation la mesure est un échec.

La postulante considère cependant que les moyens à disposition ne suffisent pas toujours pour remplir les exigences. Elle regrette le fait que le Conseil d'Etat évite de fournir une réponse sur l'évaluation générale des besoins. Une députée déplore l'absence de précisions sur le nombre d'ETP. Un député comprend que le Conseil d'Etat n'expose pas ces moyens financiers à ce stade. Néanmoins, en matière de besoins, certaines évaluations auraient pu être essentielles, basées sur le nombre de gardiens par détenu, les moyens et temps nécessaires à l'administration de remplir les exigences.

Il est répondu que le Conseil d'Etat, dans sa réponse, a sciemment évité de chiffrer les moyens humains car les besoins évoluent tout comme les défis auxquels ils doivent correspondre. Le département a préféré répondre de manière plus générale, suivant des étapes concrètes qui feront l'objet, de manière pragmatique, d'une demande de financement en termes d'infrastructures et de moyens humains.

Un député relève qu'une vision générale des coûts est nécessaire, et que certaines dépenses peuvent prendre une ampleur significative, tel un séjour à l'établissement Curabilis dont le coût est estimé à 2000 frs par jour, soit près de 800'000 frs de frais par année pour la collectivité. A cette aune, l'on peut logiquement se demander si l'Etat arrive à appliquer les décisions prises par la justice avec les moyens à disposition et en respectant les dispositions prévues par le Code pénal.

Il lui est répondu par un exemple : le département a évalué les moyens à disposition pour les troubles psychiques, a décidé d'élargir la Tuilière et de créer cette unité qui prend en charge les détenus qui souffrent de troubles psychiques, tout en sachant que des places sont accessibles à Curabilis. Interpellée sur une éventuelle limite de coûts des traitements, la Cheffe du SPEN explique que cette limite correspond à celle du budget du SPEN. Si cette limite devait être dépassée, des économies devraient être trouvées ailleurs par mesure de compensation. Quant au coût des places prévues à Cery, il n'est pas encore connu.

² Curabilis : Le projet a 45 ans. Un concordat a demandé au canton de Genève de créer un établissement pour les détenus qui souffrent de troubles psychiatriques. Inauguré en 2014, il compte 91 places, dont 11 réservées par le canton de Vaud. Seule la moitié de l'établissement est actuellement ouverte. L'ouverture complète est prévue pour la fin 2016. Le département de sociothérapie fait l'objet de nombreuses questions. La création d'un département pour les femmes est également prévue. Le canton de Vaud s'estime bien loti par rapport aux autres cantons ; il a environ le même nombre de places que celles occupées par le canton de Genève. Il s'agit encore d'une phase exploratoire ; dans une année le service pourra revoir la question de la planification avec plus de recul. La Cheffe du SPEN estime le bilan plutôt favorable et la collaboration bonne avec le canton de Genève.

La Cheffe du SPEN précise que pour chaque construction nouvelle, le SPEN a demandé et obtenu les postes qui lui permettent de travailler pour la prise en charge en interdisciplinarité, qu'il s'agisse de postes sécuritaires, d'assistants sociaux, d'éducateurs sociaux, de criminologues. Il y a une séparation hiérarchique entre le SPEN et le SMPP (médecins, infirmiers, psychologues) rattaché au Département de psychiatrie du CHUV. Le SMPP est financé directement par le SPEN et, notamment, par le produit des prestations remboursées par l'assurance. Les assistants sociaux – avec la double mission d'animation et de prise en charge socio-éducative à l'interne et le maintien du lien avec l'extérieur – relèvent du budget du SPEN, à l'exception de ceux qui travaillent en détention provisoire. Ces derniers sont payés par la Fondation vaudoise de probation (FVP), elle-même subventionnée par le SPEN et en partie par le SPAS.

Cela étant, le problème de la surpopulation demeure, avec des établissements qui dépassent leur capacité d'hébergement. Selon le département, ce problème, né d'une mauvaise gestion du passé, rattrape la SPEN aujourd'hui.

Statistiques

Le rapport au Conseil d'Etat fait référence à un « monitoring » qui devrait être mis en place par l'Office fédéral de la statistique (OFS), notamment en matière de récidive. Il est demandé si département a fait les démarches pour obtenir des chiffres auprès de l'OFS dans ce cadre, qui permettent notamment de faire une comparaison intercantonale.

Les statistiques concernant les récidives existent essentiellement pour les résidents suisses. Par conséquent, une faible partie des personnes sont concernées par ces chiffres. Les échanges d'information systématique qui pourraient renseigner sur l'évolution et le suivi d'une personne récidiviste dans un autre pays manquent.

Il est observé une augmentation drastique des personnes détenues bénéficiant des mesures psychiatriques (p.6 en dix ans, progression de 33.4% à 45.6%). La Cheffe du SPEN rappelle qu'être condamné à une mesure thérapeutique ne signifie en rien la diminution de la durée totale de la sanction, au contraire, elle peut même prolonger celle-ci. Par conséquent, cette tendance ne s'explique pas par le fait d'une volonté d'écourter la peine de la part des détenus, mais plutôt par les outils affinés d'évaluations psychiatriques et psychologiques qui permettent de déceler plus de cas problématiques. Il y a certainement plus de personnes qu'auparavant qui se retrouvent dans les cellules psychiatriques de prisons, car la majorité des unités fermées ont été supprimées dans la région. Or leur place serait dans un hôpital psychiatrique.

Normes et collaboration intercantonale

Un député souhaite savoir comment se déroulent les négociations intercantionales en termes de standards minimaux pour la détention d'une personne.

La Cheffe du SPEN indique qu'en Suisse, il n'y a pas de norme ou de base légale sur les conditions de détention. Il n'existe pas de document qui décrit le taux d'encadrement et les moyens d'encadrement nécessaires. Définir un standard minimal est complexe. Par exemple, une organisation spatiale panoramique facilite la surveillance au Bois-Mermet, alors que d'autres prisons construites en embranchements compliquent la tâche. Le concordat permet des échanges utiles avec d'autres cantons à condition que tout le monde ait encore de la place. Compte tenu de la surpopulation, les cantons sont obligés de servir prioritairement leurs propres intérêts et dans la mesure du possible, il propose les places restantes aux autres cantons. Le taux de placement des personnes hors canton dans les établissements vaudois a ainsi chuté parce que le canton a décidé de servir ses propres intérêts en priorité. Le canton de Vaud a dû élargir son périmètre d'échange en collaborant, notamment avec Zurich pour y bénéficier de places de détention.

L'on ne tend pas vers des échanges systématiques, mais un rapport de planification existe à l'échelle de la Suisse, qui cible les défis et les besoins de chaque canton et région. Les problèmes de distance et de langue peuvent péjorer une situation.

Formation

Une députée souhaite savoir pourquoi certaines personnes ne peuvent ou ne veulent pas bénéficier d'une formation. Le service répond que les détenus n'ont pas tous envie d'entrer dans une démarche de formation. Une grande majorité des personnes n'y voient pas un investissement utile pour une meilleure intégration. D'autres n'ont pas le niveau pour entreprendre une formation certifiante. Environ 70% des personnes incarcérées n'ont pas terminé leur scolarité obligatoire. Il s'agit de personnes avec lesquelles il faut souvent tout construire, d'où la nécessité d'une longue peine pour envisager les PES.

Le service estime que l'offre de formation actuelle pourrait être plus étendue mais est relativement fournie. Le programme national « formation en exécution de peine » prévoit des cursus de bases (maths, français, etc.). Il est fait appel à certaines institutions pour dispenser des cours qui permettent de gérer les tensions, le stress et de s'apaiser. En matière de formation certifiante, l'offre est moins étoffée parce que la durée pour pouvoir réaliser la formation implique une lourde condamnation à la clef (au minimum 6 ans). Néanmoins, le service arrive à obtenir un certain nombre d'attestations professionnelles et quelques apprentissages pour favoriser et faciliter au maximum la réinsertion.

Lorsqu'une personne arrive en exécution de peine, un coordinateur de la formation effectue un bilan avec lui, afin de déterminer ses compétences et ses centres d'intérêt, et établir une orientation. Une série de formations sont dispensées sur le site carcéral et d'autres à distance, y compris avec des données transmises sur support électronique. Une liste de cours est proposée dans le cadre de ces formations³. En matière de formations certifiantes, il existe des formations permanentes dans plusieurs domaines : cuisinier, boulanger, technique de nettoyage, transport cariste. Si plusieurs personnes envisagent d'autres pistes, celles-ci pourront être analysées et proposées le cas échéant si l'infrastructure le permet. La formation certifiante est combinée avec la formation de base, hebdomadaire, à raison de onze classes avec en moyenne six détenus par classe.

La formation des personnes détenues et l'encadrement ont été renforcés dans le cadre de l'extension de la Colonie. Des collaborateurs issus de la formation d'adultes/réinsertion ou avec des parcours mixtes ont été engagés ; ils ont pu structurer et développer l'offre. D'une part, le SPEN n'a pas attendu le rapport sur la politique pénitentiaire pour travailler sur ce sujet ; d'autre part, il ne va pas attendre les constructions futures pour consolider le développement de l'offre. Il est dans l'intérêt du SPEN de pouvoir bénéficier de collaborateurs bien formés, ces derniers peuvent bien encadrer et nouer une relation de confiance avec les personnes détenues et cela participe à la paix dans les établissements.

Surpopulation carcérale

La problématique de la surpopulation carcérale pèse sur la gestion des établissements pénitentiaires. Du constat d'une présence de 85% d'étrangers, dont une bonne part peu à même de se lancer dans un processus de réinsertion, une députée souhaite connaître les possibilités en termes de renvoi et d'exécution de la peine dans le pays d'origine.

La Cheffe du département explique que la coordination de la chaîne pénale se réunit toutes les 6 semaines et regroupe le Tribunal cantonal, le service de la population (SPOP), la Ville de Lausanne, le Ministère Public, les Polices cantonale et municipale, le SPEN et la Conseillère d'État. Il y est question d'envisager les manières les plus rapides pour renvoyer les étrangers condamnés. Des chemins ont été trouvés entre le SPOP, le Tribunal cantonal et le SPEN. Il y aura une accélération des renvois des étrangers en fin de peine ou lors d'une libération conditionnelle.

Une députée relève la forte proportion (plus de 60%) de personnes sans permis de séjour. Il paraît ainsi prioritaire de tendre vers des possibilités de renvois ou de réflexions sur l'exécution de la peine dans le pays d'origine. Il s'agit cependant de nuancer par le fait que cette proportion est faussée pour les détentions avant jugement.

³ Cours de base proposés : français anglais, maths ou culture générale/ musique (dans un but d'apaisement et de socialisation) / informatique/ couture/dans le domaine agricole/ photographie, sculpture (pour le développement de soi et l'expression des sentiments chez les personnes souffrant de troubles psychiques notamment).

La Conseillère d'Etat rappelle le travail effectué sur la libération conditionnelle de manière à pouvoir renvoyer les étrangers qui arrivent au 2/3 de leur peine. La loi sur le renvoi des criminels étrangers entre en vigueur le 1^{er} octobre 2016. Cette question suit son cours.

Les conventions qui règlent la question des transferts de prisonniers sont une possibilité ; le dossier est traité par l'OFJ qui analyse l'équivalence du droit et des peines entre les deux pays. Le détenu doit cependant donner son accord pour exécuter sa peine dans son pays d'origine ; la mise en œuvre est ainsi difficile. En revanche, il n'est pas envisageable pour les détenus vaudois d'exécuter leur peine à l'étranger.

Une députée observe que l'étranger doit être condamné pour pouvoir exécuter sa peine à l'étranger, ce qui n'allège pas le problème de surpopulation dans les établissements avant jugement.

Vieillir en prison ou en hôpital

Un député désire connaître les éventuels projets de construction d'un EMS psychiatrique en milieu carcéral et relève dans le rapport que « 20.5% de la population détenue vaudoise exécutait une mesure » ; comment s'effectue cela et à quel ratio des institutions privées peuvent-elles être utilisées pour l'exécution de ces mesures ?

Le SPEN travaille en collaboration avec le DSAS, à savoir, le SASH et le SSP, au développement d'EMS psychiatrique qui prennent en charge des personnes qui sont sous le coup d'une mesure pénale. Aujourd'hui, sur l'ensemble des personnes condamnées à des mesures thérapeutiques en application de l'article 59 du Code pénal, plus de la moitié est placée en milieu ouvert, soit en EMS ou en hôpital. Par rapport à la situation qui existait au moment du dépôt du postulat Papilloud, le nombre de personnes placées en milieu ouvert a doublé dans l'optique de sortir de la mesure thérapeutique pénale. Le SPEN cherche à sensibiliser certains EMS sur ces objectifs, en travaillant sur plusieurs sites afin d'éviter les difficultés de prises en charge dues à des regroupements. Les détenus sont ainsi plus proches des familles, ce qui favorise également leur réinsertion.

Il s'agit d'un long processus qui se prépare depuis plus de deux ans avec les services du DSAS et qui intègre aussi un volet formation sur les particularités propres au travail avec les personnes âgées. Un équilibre entre un degré de professionnalisation pour ces structures et une taille optimale en termes de taux d'encadrement personnel est nécessaire. Le travail a été identifié et en est au stade de la concrétisation. Les discussions ont cours avec le DSAS concernant la formation, le personnel à concentrer sur un seul site et le type d'encadrement nécessaire.

Un député observe avec contentement la crédibilité que gagne la psychiatrie au cours des ans. Il fut une époque où les psychiatres ne voulaient pas s'occuper des personnes incarcérées. Il a fallu se battre pour obtenir une section pénitentiaire sur le site de Cery.

Surveillance électronique

Malgré d'importants progrès concernant le bracelet électronique depuis 1994, les problèmes cantonaux, techniques et d'acceptation de la mesure demeurent. Le bracelet électronique n'empêche pas celui qui veut réellement passer à l'acte d'arriver à ses fins.

La révision du droit fédéral des sanctions prévoit des arrêts domiciliaires avec surveillance électronique ; le bracelet avec GPS va ainsi être autorisé et généralisé progressivement. Il permettra d'en apprendre beaucoup sur la typologie des profils des détenus, mais on est loin d'une solution miracle qui viderait les prisons. Sept cantons, dont le canton de Vaud, sont partenaires pour l'étude d'une solution pilote zurichoise pour cette modalité d'exécution des peines, sur un périmètre restreint.

Suite à un appel d'offres technique auprès de différentes sociétés, aucune offre n'a été retenue. Les exigences prévues par le cahier des charges n'ont été remplies par aucune société. Le suivi en mode actif n'est pas possible de manière fiable et n'est réalisable qu'en mode différé. Il est actuellement possible de savoir si le détenu sort de la zone à laquelle il est astreint mais pas de le suivre en temps réel. Cette technologie n'est donc pas satisfaisante et les modalités d'application futures sont actuellement examinées.

Etablissement pour mineurs

Les établissements pour mineurs sont sous-utilisés. La Cheffe de département indique que la délinquance juvénile a baissé de 40% par rapport à 2009. Le canton de Vaud a été choisi par le concordat pour ouvrir un établissement (Palézieux, mai 2014). Désormais, 18 places sont allouées aux jeunes adultes. Une réaffectation pour les mineurs est toujours possible.

5. DISCUSSION DE POINTS PARTICULIERS

Compléments d'information

Une seconde séance de commission permet l'analyse point par point du Rapport sur la politique pénitentiaire du SPEN, complété par une réponse de la Cheffe du SPEN aux questions que les commissaires avaient avancées en première séance⁴. Ce complément, présenté en annexe, fait l'objet des discussions suivantes :

Un député observe que les réponses 1 et 2 du document complémentaire font référence à des choix déjà effectués par le Conseil d'Etat et présentés en juin 2014. Le postulat Anne Papilloud date de 2010 et la commission ne peut que prendre acte de ces choix.

La Conseillère d'Etat indique avoir commencé à répondre au postulat Anne Papilloud depuis 2012. Elle rappelle les événements qui ont touché le SPEN ces quatre dernières années ; ils ont nourri la réflexion pour construire une politique pénitentiaire qui ne soit pas seulement sécuritaire mais qui réponde aussi à l'ensemble des besoins de la population carcérale, sachant que les investissements dans le domaine pénitentiaire ces 30 dernières années ont été insuffisants. Le Conseil d'Etat a proposé une planification pénitentiaire et en a informé le Grand Conseil.

Besoins en ETP (p.1 note complémentaire)

Le tableau des besoins en ETP actuels est établi sur des estimations et peut subir des modifications. Une députée demande comment s'est faite la répartition des ETP sociaux pour la Colonie, sachant qu'il n'est pas prévu de nouveaux ETP sociaux pour la nouvelle Colonie, quand bien même la capacité de cet établissement est augmentée et que de nouveaux postes sociaux sont projetés dans le cadre de la transformation de la Colonie ouverte en fermée.

La Cheffe du SPEN précise que les projets à la Colonie seront menés en deux étapes : la construction du nouveau bâtiment (nouvelle Colonie ouverte) hors de l'enceinte de sécurité, puis la transformation et la sécurisation de la Colonie ouverte actuelle en lieu fermé. Les 80 détenus de l'actuelle Colonie ouverte seront déplacés dans le nouveau bâtiment (nouvelle Colonie ouverte). Pendant la durée de la transformation de l'actuelle Colonie ouverte en fermée, il n'y aura pas plus de détenus, raison pour laquelle il n'est pas prévu une augmentation des ETP sociaux. Les intervenants sociaux se déplaceront dans les deux bâtiments pour la prise en charge des détenus. Une antenne du Service médical est prévue transitoirement dans la nouvelle Colonie, raison pour laquelle le SMPP sera doté d'ETP supplémentaires.

Concernant l'aide médicale légère, la Cheffe du SPEN informe qu'en dehors des heures de présence du Service médical, les gardiens ont la possibilité de distribuer des médicaments de base dans les limites des instructions préalablement données par le Service médical. Un piquet infirmier joignable 24h/24 peut être contacté pour les autres cas.

Des comparatifs avec d'autres cantons sont réalisés pour évaluer la possibilité de renforcer l'encadrement médical. La perspective est à la continuité pour la prise en charge ordinaire (le renforcement de la présence médicale a déjà eu lieu ces dernières années). Pour la prise en charge psychiatrique dans le futur centre de prise en charge des personnes souffrant de troubles psychiques à Lonay, la projection est au renforcement marqué du Service médical, sous réserve de la décision du Conseil d'Etat et du Grand Conseil.

⁴ Cf note 1.

La part d'ETP sociaux dépend du type d'établissement : importante à l'Etablissement de détention pour mineurs « Aux Léchaies », moins marquée pour les régimes ouverts car la demande est moindre. La tendance est également à la continuité.

Un député attire l'attention de la Cheffe du SPEN sur la durée nécessaire à la formation du personnel médical et la faisabilité d'un tel renforcement. Il souligne le faible nombre d'étudiants en médecine intéressés par la psychiatrie, encore moindre concernant la psychiatrie pénitentiaire ou légale. Le SPEN se heurte au manque de personnel qualifié et expérimenté pour cette mission spécifique.

La Cheffe du SPEN indique partager cette préoccupation avec le directeur du CHUV. Ce dernier a souhaité pouvoir mettre sur pied des cursus de formation pour faciliter la relève qui, aujourd'hui, fait défaut. Toutefois, ce projet se heurte à des difficultés. Au plan somatique, un développement s'est fait par une collaboration avec la PMU ; cette formation permet d'élargir le bassin du pôle de médecins susceptibles de se familiariser avec la prise en charge en détention. La volonté existe aussi de tirer des parallèles avec la prise en charge d'autres populations vulnérables, notamment les migrants. Quant aux psychiatres, ils sont difficiles à recruter. Cet aspect relève de la mission du CHUV.

Besoins en infrastructures (p.2 note complémentaire)

La réponse reprend le contenu de la conférence de presse de juin 2014, mis à jour. La COFIN a accepté des crédits d'études et les projets en sont au stade du crédit d'ouvrage pour discussion au Conseil d'Etat.

L'on privilégie les sites déjà en zone carcérale, intégrés dans un plan d'affectation cantonal dédié aux établissements pénitentiaires, avec des capacités de construire. Afin de limiter les risques d'oppositions, il est judicieux d'utiliser des capacités déjà existantes. Les contacts avec la commune d'Orbe sont excellents et les projets sont et seront menés en concertation avec les autorités communales.

L'implantation du bâtiment administratif du SPEN sur le site de Penthalaz est idéale car elle se trouve à équidistance de tous les établissements pénitentiaires (p.6 de la note complémentaire). Son déplacement à Orbe ou à Lausanne n'est pas d'actualité.

Fondation vaudoise de probation et Travail d'intérêt général (TIG)

Une députée constate que le principe des jours-amende est critiqué dans le rapport et qu'il a visiblement peu de succès. L'application est difficile, notamment par le fait d'une surreprésentation des étrangers sans statut légal. Elle souhaite savoir si l'Etat est en contact auprès de personnes susceptibles de modifier le Code pénal. Un député constate que le nombre de cas suivis par la FVP diminue année après année et lie cette diminution à celle du nombre de bénéficiaires éligibles, sachant que la population carcérale est devenue majoritairement étrangère. Il demande si cette situation remet en cause l'utilité, voire la pérennité de la FVP.

La Cheffe du SPEN indique que la FVP est active dans trois domaines :

- Service social pour les personnes détenues dans les établissements de détention provisoire. Pas de modification à noter concernant le nombre de cas pris en charge, les établissements étant toujours aussi peuplés qu'avant, voire plus.
- Accompagnement et contrôle dans le cadre de mandats d'assistance de probation pour les personnes au bénéfice d'une libération conditionnelle. Situation relativement stable pour ce qui est du nombre de cas pris en charge.
- Délégation de mission de l'OEP pour l'exécution des peines en milieu ouvert (TIG, arrêts domiciliaires avec surveillance électronique). Dans les autres cantons, cette mission est réalisée directement par le Service pénitentiaire. Dans ce secteur d'activité, le nombre de personnes prises en charge est en baisse.

Le travail d'intérêt général (TIG) est devenu une peine en tant que telle depuis 2007. Il n'appartient plus au SPEN de décider s'il souhaite appliquer la peine sous forme de TIG ou autres. Depuis que les juges et le Ministère Public prennent cette décision, une baisse des TIG a été constatée. L'année passée, les Chambres fédérales ont accepté la révision du droit des sanctions qui va entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2018. Cette révision prévoit que le TIG redeviendra une modalité d'exécution de la sanction. Dès l'instant où la personne a été condamnée à une peine allant jusqu'à six mois, il appartiendra à l'office d'exécution des peines de voir si celles-ci doivent être exécutées en milieu fermé, semi-détention, en arrêt domiciliaire (bracelet électronique) ou en TIG. Le SPEN souhaite utiliser cette modalité et un travail est en cours pour évaluer comment cette tâche pourra être reprise.

Des fluctuations ont également été observées pour les arrêts domiciliaires, avec une baisse du nombre de situations de 2008 à 2014 et une augmentation en 2015.

En conclusion, on constate une baisse importante des personnes suivies par la FVP au niveau de l'exécution des peines en milieu ouvert ; par contre, cette baisse n'est pas significative pour les autres mandats de la FVP. Les moyens futurs alloués à la FVP devront être examinés notamment à la lumière de l'entrée en vigueur du nouveau droit des sanctions. La Conseillère d'Etat considère que les missions de la FVP vont évoluer mais pas disparaître.

Suivi médical et psychologique

La Cheffe du SPEN indique que les équipes sont formées pour faire un bilan de la personne détenue concernant sa situation actuelle et ses objectifs de réinsertion (en Suisse ou dans son pays). Cette démarche diminue le risque de récidive. Si la personne n'est pas « preneuse », elle ne sera pas contrainte à accepter des prestations qui paraîtraient déplacées en regard de l'usage des deniers publics.

Poste de contrôle avancé (PCA) (p.4 note complémentaire)

Il s'agit de créer un périmètre sécurisé sur le site pénitentiaire. Le point d'entrée sera le Poste de contrôle avancé (flux de détenus, de collaborateurs, de visiteurs, des livraisons) avec une centrale de surveillance qui sera consolidée pour l'ensemble du site. Les forces d'intervention feu et sécuritaires pour la totalité du site seront vraisemblablement stationnées à cet endroit.

Mesures thérapeutiques (pp.4-5 note complémentaire)

Relevant le nombre de 100 personnes condamnées à une mesure thérapeutique (art. 59 CP), une députée s'inquiète des places disponibles. La Cheffe du SPEN rappelle que toutes les personnes sous le coup d'un art. 59 CP n'ont pas nécessairement leur place en prison, comme précisé plus haut (cf « Vieillir en prison ou en hôpital »). La situation est heureusement différente de celle prévalant il y a 5 ou 6 ans où toutes les personnes condamnées à une mesure au sens de l'art. 59 CP attendaient en prison une opportunité d'élargissement. D'autre part, des places sont ouvertes à Curabilis pour les personnes sous autorité vaudoise. A noter également, l'ouverture à l'horizon fin 2019 de 20 places à l'Etablissement de Réhabilitation Sécurisé de Cery, 8 places disponibles à l'unité psychiatrique des EPO, 24 places prévues à Lonay, et une division à la Colonie ouverte accueillant des personnes sous mesure. L'ensemble de l'offre est cohérent par rapport au nombre des personnes condamnées à une mesure au sens de l'art. 59 CP.

Il y a toujours aujourd'hui des personnes détenues en milieu carcéral sous le coup d'une mesure au sens de l'art. 59 CP en attente d'un placement dans un milieu thérapeutique. Ce placement se prépare et peut prendre du temps, avec des allers-retours. A noter que le SMPP prend en charge les personnes détenues sous article 59 CP dans l'ensemble des établissements pénitentiaires.

Un député demande s'il est prévu d'élargir le nombre d'EMS susceptibles de prendre en charge des personnes condamnées souffrant de troubles psychiques. La Cheffe du SPEN explique qu'une coordination plus étroite avec les services du DSAS a été initiée pour établir une cartographie vaudoise des structures qui seront à l'avenir les plus adéquates pour la prise en charge des personnes qui ont une problématique thérapeutique et un statut pénal. La mise en œuvre de ce projet est prévue dans un délai de 5 à 10 ans. La problématique du manque de place disponible est également présente dans le domaine sanitaire et pose des questions de priorités par rapport à la prise en charge des

personnes avec ou sans statut pénal. La Conseillère d'Etat informe réfléchir, avec M. le Conseiller d'Etat Pierre-Yves Maillard, à la question de la prise en charge et du placement des personnes condamnées par la justice et souffrant de troubles psychiques. Il s'agit d'un travail important qui tient compte également des aspects sécuritaires et de formation. Les services font des propositions en vue de l'établissement d'une feuille de route prévue à l'horizon 2017.

Nouveau Bois-Mermet (p.5 note complémentaire)

Le projet prévoit de déplacer le Bois-Mermet sur le site d'Orbe. La commune d'Orbe en est déjà informée. Un premier crédit d'étude a délimité un certain nombre de questions à se poser et de problèmes à résoudre. Cette première démarche arrive à son terme. Il est prévu de soumettre un autre crédit d'étude au Conseil d'Etat en décembre 2016. La Conseillère d'Etat insiste sur le fait qu'aujourd'hui le Bois-Mermet a une capacité de 100 places et une population de 170 détenus. Le bâtiment est vétuste (année de construction 1904) ; il concentre de multiples problèmes et se situe au centre-ville. Etant classé, le bâtiment n'offre que peu de possibilités de transformation.

Pôle alimentaire (p.6 note complémentaire)

Une députée demande l'impact du regroupement des ateliers alimentaires pour les détenus. La Cheffe de SPEN informe que ces ateliers sont déjà répartis entre le pénitencier et la Colonie. Dans le futur, un pôle d'ateliers est prévu pour la Colonie. Le Pénitencier ne dispose aujourd'hui que d'une boulangerie, dont la taille est insuffisante. La boulangerie sera probablement répartie entre le pénitencier et le futur pôle à la Colonie, sous réserve des conclusions de l'étude. L'offre de formation et de travail pour les personnes détenues va rester diversifiée sur les sites. Il n'y aura pas de diminution de l'offre de travail.

Le crédit additionnel (EMPD 270) concerne les places déjà existantes à la Colonie et à la Croisée. Dans la perspective de la croissance du site, le souhait est d'avoir sur un lieu une cuisine plus adaptée (taille) et une gestion plus moderne et centralisée des flux de marchandise liés à l'alimentaire.

Mise en conformité sécurité incendie (p.7 note complémentaire)

Les directives incendie évoluent très rapidement. Les nouvelles constructions sont mises aux normes les plus actuelles et des mises à jour sont réalisées lors de chaque transformation partielle. Une mise à jour de la directive a été faite au 1^{er} janvier 2015. Au vu de l'ampleur de cette mise à jour, un état des lieux global de ces questions est nécessaire pour faire un plan de remise à niveau. Les interventions vont se faire progressivement.

En cas d'incendie aux EPO/Croisée, le service pompier interne est mobilisé ; ce dernier peut compter sur le renfort de la centrale d'alarme incendie CTA. Les interventions se font en partenariat avec les pompiers d'Orbe et la police. Au surplus, le personnel des établissements est formé à l'usage des cagoules de sauvetage. Il y a une stricte application des directives.

Accès au site des EPO par les transports publics

Cette question est en discussion. Un député considère cet accès comme une nécessité absolue.

Médiation en milieu carcéral (p.9 note complémentaire)

Un député relève l'intérêt d'une médiation entre les personnes qui ont commis le délit et leur(s) victime(s). Ce type de médiation est importante dans l'optique de diminuer le risque de récidive et a été mise en place avec succès dans certains pays.

Il lui est répondu que ce type de médiation correspond à de la justice restaurative, qui est peu développée en Suisse et en Suisse romande en particulier. La question n'est thématifiée ni au niveau vaudois ni à la CLDJP⁵ et à la CCDJP⁶. Des programmes soutenus par l'ONU sont déjà bien établis dans plusieurs pays. La mise en œuvre de la justice restaurative nécessite des conditions cadre. Priorité est donnée à la stabilisation des projets en cours tout en étant à l'écoute de ce qui se fait dans ce domaine.

⁵ Conférence latine des Chefs des Départements de justice et police.

⁶ Conférence cantonale des directeurs de justice et police.

Une députée informe qu'une réflexion est actuellement menée sur la justice restaurative au sein des aumôniers de prisons dans l'optique de proposer des développements dans ce domaine, en étudiant plusieurs modèles : rencontre entre la victime et l'auteur, ou des victimes rencontrent des auteurs.

En cas de désaccord entre deux personnes détenues, la médiation est effectuée par un agent de détention ou un cadre. Cette démarche se fait régulièrement et offre de bons résultats. Dans le cas d'un désaccord entre un collaborateur et une personne détenue, il sera idéalement réglé à l'interne par une médiation du directeur. Si le désaccord est traité à l'externe, en principe il ne pourra pas être réglé par le biais d'une médiation.

Type d'activités sportives et culturelles (pp.9-12 note complémentaire)

L'accès aux activités est plus large dans des établissements comme les EPO, où les personnes sont généralement détenues sur une plus longue durée, que dans un établissement de détention avant jugement. Cet accès, à tour de rôle, dépend du taux d'encadrement du personnel pénitentiaire et des locaux disponibles. Des espaces à l'extérieur sont également prévus pour ce type d'activités. A titre d'exemple, le sport est accessible en principe de 2 à 5 fois par semaine, à raison de 3/4 heure à une heure par fois.

La TV interne est accessible dans tous les établissements, moyennant une contribution de la personne détenue.

Accès à un culte religieux

Un député demande si des cultes sont prévus pour les pratiquants d'autres religions/confessions que celles listées. Le SPEN n'a pas reçu de demande de la part de personnes issues d'autres religions/confessions. Si une telle demande devait être faite, une solution sera trouvée, étant précisé que l'accès à l'exercice de la religion est un droit fondamental.

La loi sur les communautés religieuses stipule que seuls les représentants officiels des églises reconnues de droit public et d'intérêt public ont accès aux établissements pénitentiaires. Un accord entre l'église catholique et protestante vise une présence équilibrée au sein des établissements. Les aumôniers ont comme mission d'être au service de tous et d'accompagner la personne dans sa pratique religieuse, quelle que soit son appartenance religieuse et confessionnelle.

Service pénitentiaire vaudois (SPEN) (chap. 2 Rapport SPEN)

Il est relevé que la criminalité est en baisse (p.52) et pourtant, le canton connaît une augmentation de la population carcérale (p.19). La Cheffe du SPEN explique que la criminalité baisse en raison de la mise en œuvre de mesures de lutte contre la criminalité. Ces dernières se traduisent notamment par des placements en détention. Le canton de Vaud fait, en moyenne, un usage proportionnellement plus important de la peine privative de liberté que les autres cantons. A titre d'exemple, les tribunaux prononcent certaines semaines plusieurs centaines d'années de détention. Incarcérées, ces personnes ne sont plus à risque de commettre de nouveaux délits mais cela se traduit aussi par des places de détention occupées durablement.

L'augmentation du nombre de condamnés exécutant une peine privative de liberté n'est pas en lien avec l'augmentation du nombre de sorties refusées, car les sorties correspondent, non pas à des libérations conditionnelles, mais à des élargissements pendant l'incarcération. La statistique sur le nombre de libérations conditionnelles acceptées ou refusées se trouve en p.47 du le rapport. Elle montre que le canton a eu une tradition très marquée de refus de libérations conditionnelles. On voit un infléchissement de la courbe depuis que des libérations conditionnelles sont octroyées à condition que le renvoi soit exécuté. La libération conditionnelle devient effective le jour où la personne est renvoyée de Suisse. Dès que le renvoi peut être organisé, la place de détention est libérée.

Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) (p.25 Rapport SPEN)

Un député se dit interpellé par la remarque de la CNPT qui qualifie d'inacceptables, les conditions de détention dans les locaux de police de la gendarmerie à la Blécherette et à l'Hôtel de police de Lausanne. Pour le député, on est encore relativement loin de ce qui peut être qualifié de torture.

La Conseillère d'Etat répond que la CNPT fait son travail ; elle a fait des recommandations et le canton a pris des mesures pour y répondre au mieux, dans l'urgence, en tenant compte des intérêts des uns et des autres.

Un député souligne que les personnes détenues dans les zones carcérales bénéficient de la présomption d'innocence et devraient bénéficier de conditions de détention correspondant aux standards minima. Ceci explique les décisions du Tribunal fédéral à ce sujet concernant le canton de Vaud notamment.

Chaîne pénale (chap. 3 p.37 Rapport SPEN)

Une députée s'interroge sur la raison pour laquelle le Canton de Vaud tolère l'exécution anticipée de peine (EAP) quand bien même aucune place de détention n'est disponible dans le régime de détention approprié.

Il est répondu que l'art. 236 CPP n'est pas clair, dans son libellé, quant au moment où commence l'EAP (soit au moment où elle est prononcée ou au moment où la place rend possible l'EAP). Cette question fait l'objet d'un débat en Suisse, certains cantons pratiquent de la même manière que le canton de Vaud, d'autres autorisent le début de l'EAP dès l'instant où une place dans le secteur adéquat est rendue disponible. La Cheffe du SPEN a bon espoir que les discussions qui ont commencé à Berne sur la révision du CPP puissent clarifier cet élément. Dans l'intervalle, il est probable qu'une clarification soit faite au niveau vaudois.

Intimité (chap. 5, p.71 Rapport SPEN)

La cellule est considérée comme un lieu de vie par opposition à un lieu public. Pour ce qui est des aspects sécuritaires, les contrôles qui doivent s'appliquer s'appliquent. Chaque cellule est contrôlée quotidiennement. S'agissant de la fouille, la jurisprudence dit que dans la mesure du possible, la personne détenue doit être présente lors de la fouille de la cellule.

La Conseillère d'Etat indique qu'elle n'a pas attendu l'article paru dans la presse en juin 2016 sur la problématique de l'introduction de produits illicites à Bochuz pour prendre des mesures. Cette problématique prévaut dans tous les établissements du monde entier, quelles que soient leur taille et leur localisation. La Cheffe du SPEN informe que la circulation des marchandises fait l'objet d'une observation permanente et d'enquêtes internes. L'implication du collaborateur en question a été suivie très étroitement avec la police pendant plusieurs mois, des mesures ont été prises, dans le respect de la présomption d'innocence, et l'affaire est sortie au moment où l'enquête a démontré que l'implication était devenue une certitude. L'enquête a permis l'arrestation du collaborateur ; elle a démarré bien avant la parution de l'article.

Les personnes placées aux EPO en régime fermé ont la possibilité de faire une demande de parler intime ; celles qui ont accès à des sorties peuvent rencontrer leur conjoint à l'extérieur. L'accès au parler intime n'existe que pour les hommes. Il n'y a pas de parler intime à la Prison de la Tuilière. A noter que le SPEN n'a jamais reçu de demande de la part des femmes. S'agissant de la sexualité en prison, la fondation PROFA est intervenue. Le SMPP anime des groupes de discussion sur cette thématique. Des préservatifs sont distribués, sachant que la pratique de la sexualité en prison est une réalité. Mais il y a peu d'accompagnement et le sujet reste tabou. Un député est d'avis que cette question est un vrai sujet, ayant nourri de nombreux travaux d'étudiants, qui semble toutefois être insoluble, en prison tout comme en EMS.

Réinsertion et (re)socialisation, statistiques (chap. 5, pp.76-77 Rapport SPEN)

Un député précise que le risque de fuite en détention avant jugement est un critère pour une mise en détention. Aussi un étranger sans permis de séjour sera automatiquement maintenu en détention avant jugement, pour une même infraction potentielle qu'une autre personne. De même, concernant la statistique femmes-hommes : plus d'hommes commettent des délits ; il y a plus d'hommes étrangers entre 18 et 70 ans que la statistique de la population suisse.

Le taux de personnes suisses en exécution de peine est un peu plus élevé en proportion. Pour les délits extrêmement graves, la proportion de Suisses est beaucoup plus importante que pour les délits moins graves.

Le travail et la formation (chap. 5, pp.80-81 Rapport SPEN)

Un député constate que les formations universitaires/certifiantes sont peu suivies. La Cheffe du SPEN lui répond que rares sont les personnes détenues ayant le profil pour ce type de formation et la durée de peine suffisante pour pouvoir terminer la formation. Elles ont majoritairement un faible niveau d'études ; il existe une proportion significative d'analphabètes et d'allophones. Il s'agit donc de commencer par des formations de base. Aux EPO, 41 formations certifiantes ont été réalisées entre 2005 et 2014, dont 16 CFC, 18 formations élémentaires et 7 attestations fédérales. Pas de formation universitaire, par contre la possibilité d'en suivre à distance existe.

Les relations avec l'extérieur (chap. 5, pp.88-89 Rapport SPEN)

L'aménagement des lieux pour les visites des enfants est mentionné. Dans ce cadre, et de manière plus large, une députée demande s'il est envisagé de renforcer le soutien à une fondation telle que Relais Enfants Parents Romands (REPR).

La Conseillère d'Etat mentionne la récente interpellation de la Députée Mireille Aubert à ce sujet. Le projet a été réalisé et financé sur une durée de trois ans. La Cheffe du SPEN précise que la fondation REPR est au bénéfice, dans le cadre d'un projet d'élargissement de ses prestations dans les cantons latins, d'un financement de la fondation Drosos. La fondation REPR se heurte aujourd'hui à la difficulté des cantons pour toucher des fonds pour ce type de prestations et pérenniser les projets. Elle a une mission notamment d'information des proches des personnes détenues aux abords des prisons, alors qu'à l'intérieur des murs les collaborateurs du SPEN s'en chargent. S'agissant du transport des familles vers les lieux de détention, quoi qu'il arrive, une solution alternative sera trouvée.

Réponse du Conseil d'Etat à la détermination 13_int_173

La réponse du Conseil d'Etat à la détermination Marc-Olivier Buffat n'a conduit à aucun commentaire.

6. CONCLUSION

La Conseillère d'Etat insiste sur l'importance du chemin parcouru par le SPEN depuis 2012 en matière d'infrastructures, d'accompagnement et de santé des détenus. Les relations entre le SPEN et le SMPP n'ont jamais été aussi fortes. Elle considère que tout est mis en œuvre pour que la politique pénitentiaire soit équilibrée : les personnes détenues doivent accomplir leur peine mais il n'est pas question de leur imposer une double peine. Il s'agit d'agir pour répondre à la fois aux demandes de la population sur le plan sécuritaire et aux besoins des personnes détenues et des agents de détention.

Le rapport présente tant un bilan que des pistes pour l'avenir. La Conseillère d'Etat souligne que le canton de Vaud est souvent sollicité par les autres cantons et par la CNPT qui fait visiter des établissements à des délégations étrangères. Pour elle, c'est un signe que la politique pénitentiaire vaudoise est respectueuse des agents de détention, des détenus et des besoins sécuritaires.

La Conseillère d'Etat considère que tout a été repris en main (sécurité, formation, accompagnement des détenus). Elle relève le rôle du Grand Conseil par l'octroi des crédits nécessaires et de la révision de la LEP, et en remercie les députés.

Un député considère que le travail du département s'inscrit dans la continuité historique du canton qui depuis le début du XIX^e siècle s'est toujours particulièrement soucié des prisons et des prisonniers, par rapport à la vision de l'époque. Il est d'avis que le rapport honore le canton dans sa continuité historique.

7. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'Etat par 10 voix pour, 0 contre et 1 abstention.

Vevey, le 9 octobre 2016

*La rapportrice :
Signé) Fabienne Despot*

Annexe :

Annexe au présent rapport de commission : *Réponses aux questions*, La Cheffe du Service pénitentiaire, version finale du 09.09.16.

N/Réf. : SBA/rbd/agd

Penthaz, le 9 septembre 2016

1) Tableau présentant les besoins en ETP actuels, par établissement et type d'encadrement (gardien, encadrement social, encadrement sanitaire, etc.), avec une projection des besoins sur 10 ans, en tenant compte de trois scénarii (optimiste, statu quo et pessimiste) et estimation de leurs coûts en personnel

Pour les ETP actuels du SPEN et les détails des postes, voir les pages 156 et suivantes du rapport sur la politique pénitentiaire relatives aux ressources humaines.

S'agissant de l'avenir, la planification des infrastructures étant déposée au Conseil d'Etat qui l'a acceptée en juin 2014, il n'y aura pas de variantes en ETP optimiste, statu quo et pessimiste présentée. La projection est calculée par projet, lorsque l'EMPD est rédigé, ou estimée dans les autres cas.

Les projections des nouveaux postes par projet d'infrastructure sont les suivants (il s'agit d'une estimation à ce stade, à affiner éventuellement en fonction de l'évolution de la situation) :

Objet / ETP	Mise en service prévue	ETP Direction élargie	ETP Sécurité	EPT social, exécution de peines, admin.	ETP médicaux (SMPP / DSAS)	ETP transversaux SPEN (direction, OEP, etc.)	ETP Totaux SPEN sans médicaux	Coûts annuels supplémentaires charge personnel SPEN	Coûts annuels supplémentaires SMPP
Plan d'affectation cantonal	2018	0	0	0	0	0	0	0	0
Sécurisation La Croisée	2020	0	0	0	0	0	0	0	0
Centre de soins La Tuilière	2020	2	14	8.6	29.5	0	24.6	2'695'400	2912300
Nouveau Bois-Mermet	2029	19	188	33	À estimer ultérieurement	17	257	25'540'000	À estimer ultérieurement
Nouvelle Colonie ouverte	2019	2	29	0	3.8	1	32	3'327'900	420400
Transformation Colonie ouverte en fermée	2021	0.5	15	8	À estimer ultérieurement	5	28.5	3'369'000	À estimer ultérieurement
Pôle alimentaire EPO	2021	À estimer ultérieurement	À estimer ultérieurement	À estimer ultérieurement	À estimer ultérieurement	À estimer ultérieurement	À estimer ultérieurement	À estimer ultérieurement	À estimer ultérieurement
Poste de contrôle avancé, sécurisation CPPO	2022	À estimer ultérieurement	À estimer ultérieurement	À estimer ultérieurement	À estimer ultérieurement	À estimer ultérieurement	À estimer ultérieurement	À estimer ultérieurement	À estimer ultérieurement
Total SPEN	//	//	//	//	//	//	342.1	34932300	3332700

2) Tableau des besoins en infrastructures sur 10 et 20 ans (type et besoins financiers) en utilisant les 3 scénarii mentionnés ci-dessus

Introduction

Avant de procéder à la synthèse des besoins en infrastructures, qui ont été présentés au Conseil d'Etat le 18 juin 2014, il convient de rappeler la problématique et les enjeux en la matière :

La problématique

Si durant des décennies, les établissements ont réussi à travailler avec les structures existantes, la situation est devenue plus complexe au cours des dernières années. En effet, à la suite d'une série d'affaires importantes - surpopulation, évasion avec aide extérieure, tentative d'introduction d'armes, nombre de détenus avec problèmes psychiatriques en hausse – force est de constater que le manque d'investissement dans le milieu carcéral a pour effet que les établissements de détention, pensés en majorité dans la première moitié du 20^{ème} siècle, ne correspondent plus aux besoins actuels.

A cet égard, le Pénitencier de Bochuz accueille les mêmes profils que ceux détenus de l'établissement zurichois de Pöschwies avec un standard de sécurité comparativement vieillissant. Tant la sécurisation périmétrique que les flux entrants et sortants de toute la zone pénitentiaire de la plaine de l'Orbe, ou encore les dispositifs sécuritaires à l'intérieur des murs, doivent ainsi être repensés. Le Bois-Mermet à Lausanne est également vieillissant, trop petit et sans espoir d'extension car au cœur du projet «Métamorphose».

Face à ce constat, la Cheffe du Service pénitentiaire a présenté au Conseil d'Etat le 21 mars 2012 une stratégie globale d'infrastructures et le 18 septembre 2013 les résultats d'un audit interne sur la sécurité qui a mis en évidence de nombreux risques non couverts du fait de l'obsolescence et/ou de la sur utilisation des infrastructures pénitentiaires vaudoises. Le Conseil d'Etat a alors demandé au SPEN une planification en matière d'infrastructures, vision qui est partie intégrante de la politique pénitentiaire, présentée au Conseil d'Etat en janvier 2016 et au cœur du sujet traité par la présente commission. Par ailleurs, un montant de CHF 100 millions a été attribué au SPEN dans le plan d'investissements de l'Etat jusqu'en 2022.

En Suisse, le déficit de places de détention est important. Les établissements d'exécution de peines connaissent, tous régimes de détention confondus, de longues listes d'attente. Par voie de conséquence, les établissements de détention avant jugement débordent vu le manque de places en aval pour l'exécution de la sanction.

Il en résulte ainsi une inadéquation entre les besoins des autorités de poursuite pénale et de placement et l'offre des établissements de détention. Ces derniers doivent donc s'adapter de manière à pouvoir accueillir une population carcérale qui évolue, présentant des risques sécuritaires accrus, tout en remplissant les objectifs fixés par le nouveau Code pénal en matière d'exécution des peines et de prise en charge plus individualisée des personnes condamnées.

Réponses à la commission parlementaire dans le cadre de l'examen du Postulat Papilloud

Enfin, certains régimes doivent être pensés spécifiquement afin d'accueillir des personnes détenues aux profils particuliers (personnes sous mesures, personnes présentant un risque pour elles-mêmes ou autrui, risque d'évasion important avec ou sans aide extérieure, etc.). La modernisation des infrastructures existantes et la création de structures adaptées sont ainsi incontournables dans un but de sécurité publique et d'amélioration des conditions de travail du personnel d'encadrement et de soins.

Les enjeux

L'enjeu principal est ainsi de doter le canton de Vaud des structures pénitentiaires alliant des niveaux de sécurité adaptés à la population carcérale et offrant un nombre de places de détention en suffisance afin de garantir un cadre de travail adéquat aux collaborateurs et partenaires concernés. De plus, le SPEN et le SIPaL se sont dotés d'une stratégie à l'horizon 2030 qui est ici résumée.

Le programme de développement des infrastructures du Complexe pénitentiaire de la plaine de l'Orbe (CPPO) vise quatre buts:

- l'adaptation de la capacité en places de détention aux besoins des autorités de poursuite pénale et de placement afin de lutter efficacement contre la criminalité;
- la sécurisation et la modernisation des infrastructures;
- le développement d'une prise en charge adaptée pour les populations spécifiques, notamment les personnes détenues souffrant de troubles psychiques, les mineurs, les femmes et les « seniors »;
- la rationalisation de l'utilisation des ressources par le regroupement des infrastructures sur un nombre restreint de sites.

Le programme, planifié pour les quinze prochaines années (2014-2030), comprend les huit objets ou groupes d'objets principaux suivants:

1. Le plan directeur du CPPO

Les actuelles surfaces en zone à bâtir, propriétés de l'Etat de Vaud, sur le secteur de la plaine de l'Orbe sont suffisantes. Toutefois, elles demandent à être modifiées afin de permettre un emplacement optimal des futurs bâtiments d'un point de vue fonctionnel et sécuritaire. Ce constat nécessite, d'une part, l'élaboration d'un Plan d'affectation cantonal spécifique au CPPO, accompagné d'une modification du Plan général d'affectation de la commune d'Orbe et, d'autre part, un pilotage stratégique de l'ensemble des projets du CPPO. L'implantation de nouvelles structures pénitentiaires au sein de communes n'accueillant à ce jour pas de personnes détenues est un objectif particulièrement délicat tant la sensibilité autour d'auteurs de certains actes est présente au sein de la population. Ainsi, privilégier les sites qui hébergent déjà des personnes délinquantes est de ce fait une quasi absolue nécessité.

2. Construction d'une nouvelle "Colonie ouverte" (COO)

Actuellement, la Colonie est composée de deux bâtiments reliés par une passerelle offrant d'un côté des places en régime fermé et de l'autre en régime ouvert.

La transformation de l'actuelle "Colonie ouverte" en "Colonie fermée" permettra de séparer géographiquement ces infrastructures aujourd'hui contiguës mais aux niveaux

Réponses à la commission parlementaire dans le cadre de l'examen du Postulat Papilloud

de sécurité différents. En effet, le mélange des niveaux de sécurité variés crée un risque. Dès lors, il devient nécessaire de garder un bâtiment dédié au milieu ouvert afin de permettre le régime progressif voulu par le Code pénal mais en le plaçant en dehors d'une zone sécurisée garantissant un certain niveau de sécurité. Enfin, la prochaine modification du Code pénal et la réintroduction des courtes peines privatives de liberté entraînera une hausse de la demande en milieu ouvert. Cette construction est ainsi prioritaire afin de ne pas péjorer la situation extrêmement précaire des places en milieu fermé et éviter de placer des personnes détenues dans un régime déjà surchargé au détriment d'un secteur ouvert, lui aussi déjà complet si l'offre de places n'est pas augmentée.

3. Transformation de la "Colonie ouverte" en "Colonie fermée" (COF)

Le principal axe de ce projet consiste à créer des places de détention en milieu fermé (80) eu égard au manque constaté pour ce type de détention. La Colonie actuelle abritant le milieu ouvert sera transformée en milieu fermé afin d'offrir les places recherchées pour les personnes présentant un risque de fuite, car sans statut sur le territoire suisse.

Cette étape sera réalisée dès la mise en service de la nouvelle Colonie ouverte par basculement d'une partie des personnes détenues éligibles au placement en milieu ouvert afin de ne pas perdre de capacité de détention durant la phase de travaux.

4. Sécurisation du CPPO et construction d'un Poste de contrôle avancé (PCA)

Actuellement, et l'évasion de juillet 2013 avec aide extérieure de deux détenus du Pénitencier des EPO l'a confirmé, le Complexe pénitentiaire de la plaine de l'Orbe présente une certaine vulnérabilité dans le contrôle des personnes et des marchandises entrant sur le site.

Il est, dès lors, nécessaire de prévoir un point d'entrée unique sur toute une zone pénitentiaire, à accès restreint, délimitée physiquement afin de contrôler les véhicules, les occupants et les marchandises par l'intermédiaire d'un poste de contrôle avancé (PCA)

De plus, une centrale de surveillance unique pour l'ensemble de la zone pourrait être intégrée au PCA favorisant une synergie en cas d'événements, une adaptation aux risques actuels avec des contrôles plus efficaces et une économie d'échelle. Une mise à jour des éléments de sécurité passive de tous les établissements existants entre également en ligne de compte.

5. Centre de prise en charge des personnes sous mesure ou souffrant de troubles psychiques (Centre de soins)

La mission de prise en charge des personnes sous mesures thérapeutiques au sein du Concordat latin est attribuée à l'établissement genevois de Curabilis. Quoiqu'il en soit, cette structure ne suffira pas à absorber l'important besoin et le SPEN se doit de pallier à ce manque (sur 90 places à Curabilis, une quinzaine seront dédiées à des détenus vaudois dans le meilleur des cas ; le canton de Vaud compte au total 100 personnes condamnées à une mesure thérapeutique - art. 59 CP). Il est à rappeler qu'à ce jour, il n'existe pas, hormis 8 places aux EPO et 13 places à La Tuilière, d'unité psychiatrique

Réponses à la commission parlementaire dans le cadre de l'examen du Postulat Papilloud

sur sol vaudois. Dès lors, regrouper les compétences en matière de prise en charge psychiatrique sur un lieu privilégié permet un encadrement de meilleure qualité et une réduction accrue des risques. Les personnes souffrant de troubles psychiques sont en constante augmentation au sein des établissements pénitentiaires. Leur prise en charge est réalisée sur le long terme et demande un encadrement adapté. Pour ce faire, la définition d'un lieu destiné à recevoir les volets de suivi psychiatrique pour les détenus est nécessaire afin d'offrir la prise en charge requise. Cette stratégie s'insère de plus dans le renforcement de la chaîne de prise en charge sanitaire des patients pénaux voulue par le Conseil d'Etat avec notamment la création d'un Etablissement de Réinsertion Sécurisé (ERS) à Cery.

Qui plus est, la taille de l'établissement de La Tuilière, sa spécificité dans la prise en charge d'une population pénale particulière représentée par les femmes en détention, contribuent à donner à ce projet un sens global cohérent et rapide dans sa mise en œuvre.

6. Construction d'un nouvel établissement Bochuz pour les régimes spéciaux (BO_RS)

Certaines phases du régime progressif tout au long du parcours carcéral, ou divers événements, demandent une prise en charge particulière de la personne détenue. Tel est le cas, par exemple, lors de l'admission d'une personne détenue au sein de l'établissement entraînant une période d'évaluation permettant ensuite d'adapter un suivi personnalisé en fonction des besoins et/ou des manques et des exigences sécuritaires précédemment identifiés et nécessaires à la réinsertion.

Dans d'autres cas, certaines personnes, par leurs comportements hétéro ou auto-agressifs, nécessitent d'être isolées durant une période donnée des autres personnes détenues à titre de sûreté.

De même, d'autres personnes détenues, par leur appartenance à une organisation criminelle, présentent non pas des risques hétéro-agressifs pour les personnes directement en contact mais un risque d'évasion élevé avec ou sans aide extérieure. La création de secteurs à la sécurité optimale devient dès lors un élément primordial pour assurer la sécurité publique. Les évasions avec aide-extérieure vécues en 2013 sont des exemples probants du manque de tels secteurs au sein des structures pénitentiaires existantes.

Enfin, la confrontation au cadre même de la détention provoque des comportements inadéquats en détention qu'il est nécessaire de sanctionner disciplinairement et, parfois, par des jours d'arrêts disciplinaires. Ces cellules d'arrêts disciplinaires doivent trouver une place séparée au sein de l'établissement.

L'ensemble des exemples des régimes précités et dits «spéciaux» en opposition au régime ordinaire de détention, afin de permettre une claire séparation et une prise en charge adaptée, implique un regroupement permettant également de former de manière spécifique une partie du personnel.

7. Nouveau Bois-Mermet (NBM)

Sous sa forme actuelle, le Bois-Mermet ne répond déjà plus aux besoins du SPEN et plus globalement à l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale en matière de détention

Réponses à la commission parlementaire dans le cadre de l'examen du Postulat Papilloud

avant jugement. En effet, l'obsolescence de sa structure existante et l'impossibilité d'expansion ou d'adaptation empêche tout projet de pérennisation du site, notamment en lien avec le projet « Métamorphose ».

Le besoin de places de détention, la proximité de zones d'habitation, les enjeux sécuritaires aux abords d'un établissement pénitentiaire sont autant d'éléments prônant la construction d'un nouvel établissement permettant de remplacer les places offertes par le Bois-Mermet et de garantir une marge d'extension suffisante afin de se préparer aux besoins de 2025 en matière de détention.

La création d'un établissement de quelque 400 places, modulables et adaptables à plusieurs régimes de détention en fonction des besoins et se situant à proximité des autres structures pénitentiaires est un élément déterminant dans la vision du Service pénitentiaire.

D'une part, un regroupement des établissements de détention avant jugement sur un seul site présenterait l'avantage évident de favoriser les synergies avec les établissements pénitentiaires existants et d'autre part d'optimiser l'utilisation des ressources à disposition.

8. Bâtiment administratif du SPEN (BA)

Si, à ce jour, le bâtiment loué à Penthalaz a le mérite d'être adéquatement situé à équidistance entre les établissements pénitentiaires et les autorités cantonales, les locaux occupés par le SPEN n'offrent plus de possibilités d'expansion et aucun gage de pérennité. L'augmentation de places de détention va de paire avec celle du suivi administratif tant des dossiers des personnes détenues par l'Office d'exécution des peines, que pour le suivi financier des coûts liés à ces personnes ou pour l'évaluation de la dangerosité par une équipe de psycho-criminologue spécialement formée à cette tâche et l'augmentation du secteur des ressources humaines. A ce jour, la place est déjà quasiment insuffisante pour répondre au besoin en place de travail. Si aucune possibilité d'expansion ne devait se révéler possible sur le site actuel de Penthalaz, un déménagement devrait être envisagé. Par conséquent, la question de la délocalisation d'un bâtiment dédié se poserait.

9. Pôle alimentaire

Actuellement, la cuisine des EPO dispose de la capacité pour nourrir les personnes détenues et le personnel présent sur le site. Toutefois, avec l'augmentation de la capacité de 80 places supplémentaires (transformation de la Colonie actuelle en Colonie fermée), cette capacité sera dépassée et il sera nécessaire de l'agrandir et de la mettre aux nouvelles normes, notamment d'hygiène.

La même problématique se pose avec d'autres ateliers alimentaires, par exemple la boulangerie. Cet atelier travaille à flux tendu pour confectionner le pain. A noter par exemple que les EPO livrent le pain du CHUV quotidiennement.

Dès lors, il est envisagé de regrouper les ateliers alimentaires sous un même toit et ainsi de créer un « pôle alimentaire ».

10. Mise en conformité sécurité incendie

Les établissements pénitentiaires sont soumis aux normes de l'Association des établissements cantonaux d'assurance incendie (AEAI). Chaque intervention d'ampleur sur un établissement (projet La Tuilière, La Croisée, etc.) entraîne un examen sous l'angle des normes AEAI. Ces dernières ont notamment régulièrement évolué en matière d'exigence de mesures de prévention, structurelles ou organisationnelles, à mettre en place.

Comme d'autres bâtiments publics, les établissements pénitentiaires n'ont pas suivi l'évolution de ces normes AEAI et les mesures correctrices et d'adaptation n'ont pas été mises en œuvre. La réalisation des projets d'infrastructures aujourd'hui planifiés imposent une mise en conformité. Cette dernière, de l'avis du SIPaL et du SPEN, doit faire l'objet d'un projet spécifique réalisé par étapes et par site. En effet, actuellement l'Etat et les deux services précités portent la responsabilité en cas d'incendie dans un contexte particuliers d'établissements accueillants des personnes détenues dont la liberté de mouvement est restreinte au sein de structures obsolètes en matière de normes incendies.

Réponses à la commission parlementaire dans le cadre de l'examen du Postulat Papilloud

Tableau présentant les différents projets d'infrastructures dans le temps

N° d'affaire	Objet	Début travaux	Mise en service	Remarques
662	Plan Affectation Cantonal	2017	2018	EMPD crédit d'ouvrage : - Septembre 2016 CE - Décembre 2016 GC
613	Sécurisation La Croisée	2017	2020	EMPD crédit d'ouvrage : - septembre 2016 CE - décembre 2016 GC Remarque : travaux dans établissement en exploitation
654	Centre de soins La Tuilière	2017	2020	EMPD crédit d'ouvrage : - septembre 2016 CE - décembre 2016 GC Remarque : travaux dans établissement en exploitation
655	Nouveau Bois-Mermet	2025 <i>estimé</i>	2029 <i>estimé</i>	EMPD crédit d'étude : - décembre 2016 CE - mars 2017 GC
663	Colonie ouverte (COO)	2017	2019	EMPD crédit d'ouvrage : - septembre 2016 CE - décembre 2016 GC
664	Colonie fermée (COF)	2019	2021	EMPD crédit d'ouvrage : - janvier 2017 CE - avril 2017 GC
686	Pôle alim. CPPO		2021	PCE crédit d'étude en cours Passage CE : sept. 16
669 668	Poste contrôle avancé Sécurisation		2022	PCE crédit d'étude en cours Passage CE : sept. 16
CCI	Mise en conf. Protection incendie		Selon projet et site	Décrets liés aux objets touchés

Réponses à la commission parlementaire dans le cadre de l'examen du Postulat Papilloud

3) Place réservée actuellement à la médiation en milieu carcéral et place qui lui sera réservée dans le futur

Il est nécessaire ici de distinguer la médiation carcérale, la médiation animale et la justice restaurative.

La médiation carcérale a notamment pour but de pacifier les relations conflictuelles entre certaines communautés de personnes détenues. Ce rôle de pacificateur devrait revenir aux agents de détention. Mais en raison de la surcharge de travail, ils n'ont pas toujours le temps de discuter avec les personnes détenues de manière approfondie et de désamorcer les tensions.

De la médiation animale existe, par contre, à La Croisée de manière régulière et ponctuellement à La Tuilière. Il s'agit de réduire le stress, faciliter les relations et l'expression d'émotions de détenus souffrant de troubles psychiques, physiques ou sociaux par le contact avec un animal domestique.

La justice restaurative traite des conflits de nature à engendrer des répercussions graves (d'ordre personnel, familial et plus largement social) sur les personnes qui en sont les victimes ou les auteurs, leur entourage et les communautés auxquelles ils appartiennent. Elle a pour objectif d'offrir la possibilité à l'ensemble de ces personnes de prendre une part active dans la recherche et la mise en œuvre des solutions susceptibles de leur permettre de reprendre le cours de leur vie (restauration) le plus apaisé possible. Ainsi, des groupes d'auteurs d'infractions et des groupes de victimes sont mis en relation afin de permettre aux uns et aux autres de prendre conscience à la fois des conséquences des actes commis mais aussi de leurs origines. Actuellement, il n'existe pas de projet de ce type dans le Canton de Vaud mais le SPEN reste attentif aux projets qui ont trait à cette thématique. La Suisse, de manière plus large, n'est pas précurseur dans ce domaine alors que des projets sont par contre soutenus à l'étranger, notamment par le biais de l'ONU.

4) Type d'activités sportives et culturelles existant dans les établissements et % de détenu.e.s qui y participent (nombre de places disponibles par activité)

Il est rappelé que les détenus travaillent dans des ateliers dans la mesure où le travail est obligatoire en exécution de peines (art. 81 du Code pénal), tel que décrit dans le rapport sur la politique pénitentiaire aux pages 80 et suivants. Le détail des activités professionnelles et de formation des personnes détenues ne sont pas traitées dans la réponse ci-dessous dès lors qu'une réponse exhaustive a été fournie lors de la séance de commission du 9 mai 2016. La question s'intéresse ici exclusivement aux activités sportives et culturelles.

En effet, outre l'activité en ateliers ou de formation, il existe des activités sportives et culturelles visant à maintenir une forme physique et psychique tout comme à apprendre aux détenus à développer des compétences sociales, à maîtriser leurs émotions et à canaliser les tensions. Elles sont décrites ci-après par établissement.

4.1. EDM

Activités sportives : (programme obligatoire)

- Sports de salle (basket, volley, hand ball, entraînement cardio, etc.)
- Foot
- Escalade
- Boxe
- Etc.

Activités culturelles /ateliers éducatifs: (programme obligatoire)

- création /bricolage
- médiathèque
- connaissances générales
- expression et groupe de parole
- etc.

D'autres ateliers éducatifs sont actuellement en cours d'élaboration pour étoffer l'offre d'activité en journée en parallèle des ateliers socio-professionnels

4.2. Bois-Mermet

Activités sportives: (4 heures par semaine, accessibles à tous sur base volontaire)

Intérieur: (espace pour sports, pas de salle de gym)

- Cardio (vélo, spinning, tapis de course, rameur, step)
- Musculation (divers appareil)
- Loisirs (ping-pong, baby-foot) et tournois y relatifs
- Tournois annuels sportifs et action annuelle de solidarité (des détenus volontaires pédalent pour récolter des fonds destinés à une action humanitaire)

Extérieur:

- Sports d'équipe (football, basket, volley)
- Course à pied
- Tournoi annuel de football

Activités culturelles + divers:

- Accès à la bibliothèque, achat de livres sur demande (à la charge de la personne détenue)

Réponses à la commission parlementaire dans le cadre de l'examen du Postulat Papilloud

- Divers ateliers visant à canaliser l'énergie et socialiser le détenu (cuisine, travail de la terre, expression écrite et artistique, yoga, jeux de société, etc.)
- Créativité (bricolage divers, fabrication de jouets destinés à leurs enfants par des pères incarcérés, présents pour la St-Valentin ou pour Noël, prêt de guitares en cellule, distribution de matériel de bricolage et de dessin en cellule, etc.)
- Formacube (activité proposée ponctuellement visant à développer les structures cognitives)

Le secteur socio-éducatif propose en outre une palette de cours (français, informatique, anglais, arithmétique).

4.3. La Croisée

Sport:

Intérieur:

- 2 salles (une cardio et une musculation), une salle de gym à l'intérieur et un terrain sport extérieur. Les étages participent selon un planning défini (2-3 fois par semaine pour chaque étage, tout le monde peut y participer).

Extérieur:

- foot, volley, basket, ping-pong, etc.

Autres (activités avec inscription):

- tables rondes (4-5 par année), avec des intervenants extérieurs (personnes du monde du sport ou qui font un travail particuliers (cascadeur, BD))
- Tournoi de volley (1 fois par année) avec des équipes connues: FC Sion, HC-Fribourg-Gotteron. Les détenus sont sélectionnés par le biais d'entraînements et d'objectifs spécifiques incluant le comportement
- Tournoi de Uni-hockey avec l'association porte-bonheur (1 fois par année)
- Rédaction du journal 100-neuf, où les détenus peuvent aussi participer (rédaction d'articles)
- Bibliothèque: les détenus peuvent commander des livres, des DVD et des CD 2 fois par mois.
- des activités ludiques, des discussions à thèmes, des activités créatives (dessin p.ex).
- médiation animale et chant avec des intervenants extérieurs
- activités cuisine dans les unités de vie

4.4. EPO

Les activités sportives et culturelles sont organisées et structurées de manière très similaire dans les trois maisons des EPO à savoir Bochuz (BO), la Colonie fermée (COF) et la Colonie ouverte (COO). Il est important de préciser que les détenus incarcérés à Bochuz sont répartis en six divisions. Répartition qui influence fortement le nombre de participants aux activités.

De plus, aucune inscription n'est nécessaire pour participer aux activités sportives. Chaque séance de sport dure 45 minutes.

Sport

Intérieur: (espace pour sports, pas de salle de gym)

- Cardio (vélo, spinning, tapis de course, rameur, step)
- Musculation (divers appareil)
- Loisirs (ping-pong, baby-foot) et tournois y relatifs
- Tournois annuels sportifs et action annuelle de solidarité (des détenus volontaires pédalent pour récolter des fonds destinés à une action humanitaire)

Extérieur:

- Sports d'équipe (football, basket, volley)
- Course à pied, boxe, ping pong
- Match de football contre équipes externes (avocats, Grand Conseil)

Activités culturelles

- Créativité (guitare, couture, sculpture, projection de films en groupe, etc.) avec une salle de musique à disposition
- Représentation de l'Armée du Salut dans les trois maisons, entre 20 et 30 détenus par maison.
- Journal MurMur : les détenus rédigent à l'attention des codétenus un journal interne. 4 numéros sont rédigés par année. La rédaction des articles, la mise en page ainsi que l'impression sont réalisées par les détenus et distribués à l'ensemble des détenus.
- Bibliothèque avec possibilité de consulter et emprunter les ouvrages et périodiques avec une salle de lecture
- Ateliers créatifs père-enfants tous les deux mois

4.5. La Tuilière

La prison de La Tuilière présente la particularité d'avoir différents régimes de détention (détention avant jugement, courte privation de liberté, exécution anticipé de jugement, personnes condamnées, personnes avec mesure au sens 59 ou 64 du CP, secteur mère avec enfants de moins de 3 ans) qui ne peuvent être mélangés dans les activités proposées. Voici les activités de la prison de la Tuilière :

Activités culturelles:

- Une bibliothèque propose des livres, des CD de musique, des DVD, etc.
- Pour le secteur mère-enfants, dans la mesure du possible et des financements, les enfants sont inscrits à la crèche (privée).
- Des groupes de discussion avec des intervenants externes, ainsi qu'une journée de lutte contre le sida en décembre avec projection d'un film (PROFA)

Des ateliers sont à l'étude : cours/CV et lettre de motivation, atelier prendre soin de soi, atelier apprentissage de confection d'épices, etc.

Activités sportives

Le sport est proposé à toute personne détenue, il n'est pas obligatoire. La Tuilière dispose d'une salle de sport ainsi que d'un terrain extérieur. Un coordinateur sportif est présent à 50%, son programme est proposé à tous les régimes de détention.

- Sport de salle (basket, volley-ball, foot, speedminton, etc...)
- Tapis de course
- cardio elliptique
- vélos
- appareils de musculation (barre, altères, etc...)
- Sport sur terrain de sport : (foot, badminton, volley, etc.)
- Activités visant à canaliser les émotions et l'agressivité (sophrologie, yoga)



Sylvie Bula
Cheffe de Service

- 5) Confirmation que le rapport annexé au rapport du CE et dont le titre n'a jamais été mentionné (et qu'il conviendrait donc de préciser dans le cadre du rapport de la commission ad hoc) fait bien partie intégrante de la réponse du CE et peut donc être discuté par le plénum**

Il s'agit d'un rapport au Conseil d'Etat, annexé au rapport de ce dernier au Grand Conseil. Le rapport au Grand Conseil renvoie expressément à son annexe, ce qui fait que la discussion peut bien entendu porter sur l'annexe et les députés s'exprimer et poser des questions à ce sujet.

Il doit être vu comme le document qui a guidé la réflexion et la réponse du Conseil d'Etat. L'annexe n'est pas en tant que telle soumise à l'approbation distinctive du Grand Conseil : au final, il s'agit d'approuver ou non le rapport du Conseil d'Etat, sans qu'on fasse un vote pour le rapport du Conseil d'Etat et un vote séparé pour l'annexe.

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Alain Bovay et consorts – Nestlé un véritable fleuron de l'économie vaudoise

Lundi soir (le 2 mai 2016, n.d.l.r.), le téléjournal de la Radio et télévision suisse (RTS) de 19h30 a réalisé un reportage surprenant à propos de l'inauguration des nouveaux bureaux du site de Nestlé à la Tour-de-Peilz. Quelle n'a pas été notre stupéfaction de voir le déballage organisé dans le cadre de ce reportage pour fustiger la société Nestlé en polarisant les interviews sur des témoignages orientés auprès de détracteurs de cette société. Ils n'ont pas hésité à fustiger les 3000 collaborateurs de " cols blancs " et de faire un amalgame avec des pestiférés de cafards ! Quel est le concours de circonstance pour que le journaliste se déplace à plus de 1 km de la manifestation pour trouver comme par hasard un conseiller communal veveysan d'extrême gauche pour consolider ces propos. Nous sommes en droit de penser que le but de ce reportage a été de ternir volontairement l'image de Nestlé est de viser les collaborateurs de cette entreprise. Elus de la Riviera, nous sommes choqués que ce fleuron de l'économie régionale soit ainsi malmené et nous nous associons aux nombreux messages de soutien. Contrairement aux déclarations d'un élu de la Riviera, notre région est bien dépendante des ressources de Nestlé, tant par ses impôts que par celles et ceux qui vivent à travers la colombe dont l'enseigne rayonne à travers le monde pour la fierté de notre région et de la Suisse. Nous posons dès lors les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- Que pense le Conseil d'Etat de l'impact du siège social de Nestlé pour notre canton ?*
- Le Conseil d'Etat peut-il évaluer quels sont les apports directs et indirects pour notre canton par la présence de Nestlé ?*

En date du 10 mai 2016, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat l'interpellation Alain Bovay et consort (16_INT_507) intitulée " Nestlé un véritable fleuron de l'économie vaudoise ".

Considérant que les propos blessants auxquels se réfère l'interpellateur ont déjà bénéficié d'un écho excessif en regard de leur nature (réaction sur le vif recueillie lors d'un micro-trottoir), le Conseil d'Etat n'entend pas les commenter plus avant. Il n'a au demeurant pas vocation à se prononcer sur le contenu d'articles de presse ou de diffusions télévisuelles et rappelle que des instances telles que le Conseil suisse de la presse et plus spécifiquement, s'agissant de la RTS, l'organe de médiation régional institué par la Loi fédérale sur la radio et la télévision, peuvent être saisis.

Le Gouvernement n'entend donc nullement nourrir la polémique sur ce point précis du reportage. Il constate que l'émission a tout de même mis en exergue, chiffres à l'appui, le rôle économique majeur joué par la société Nestlé dans le Canton de Vaud. .

Le Conseil d'Etat ne peut à cet égard que confirmer le rôle très important joué par la société Nestlé dans le dynamisme économique et le rayonnement non seulement de la Riviera, mais bien de l'ensemble de la place économique vaudoise, en Suisse et à l'étranger. Ce préambule étant posé, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées par l'interpellation 16_INT_507 : 1. *Que pense le Conseil d'Etat de l'impact du siège social de Nestlé pour notre canton ?* En la matière, les chiffres

émanant de l'entreprise Nestlé fournissent des données éclairantes sur l'importance de Nestlé dans l'économie suisse, en général, et dans celle du Canton de Vaud en particulier :

- Chiffre d'affaires : Avec son chiffre d'affaires de CHF 88,8 milliards en 2015, Nestlé est l'une des plus grandes entreprises mondiales. En Suisse, l'entreprise a enregistré CHF 1,5 milliard de ventes en 2015.
- Production depuis la Suisse pour l'exportation dans le monde : En 2015, 80% des produits Nestlé fabriqués en Suisse ont été exportés mondialement, ce qui correspond à CHF 4,4 milliards.
- Emplois en Suisse et dans le Canton de Vaud : En Suisse, près de 11 000 personnes de plus de 100 nationalités travaillent directement pour le groupe Nestlé. Sur ce total, 7910 travaillent dans le canton de Vaud, dont quelque 3500 sur la Riviera. En 2015, la masse salariale des employés de Nestlé en Suisse représentait près de CHF 1,9 milliard. Depuis 2004, Nestlé a créé environ 4300 nouveaux emplois en Suisse. En outre, l'entreprise estime que chaque emploi Nestlé en Suisse génère environ 3,5 autres emplois dans des domaines liés directement ou indirectement aux activités de l'entreprise.
- Investissements en Suisse : Entre 2006 et 2015, l'entreprise a réalisé CHF 3,7 milliards d'investissements en Suisse. En 2015, Nestlé a investi CHF 317 millions dans ses infrastructures de production et de distribution en Suisse, notamment dans sa nouvelle usine Nespresso. En 2016, l'entreprise a investi CHF 90 millions pour son nouveau centre administratif de La Tour-de-Peilz et CHF 50 millions pour le musée " Nest " à Vevey.
- Recherche et développement en Suisse : En 2015, Nestlé a dépensé en Suisse CHF 973 millions pour la recherche et le développement. Ce sont 58% du budget mondial consacré à la recherche.
- Commandes de biens et services en Suisse : En 2015, la valeur des matières premières et des matériaux d'emballage achetés par Nestlé pour la production en Suisse s'élevait à CHF 1,1 milliard. En 2015, Nestlé a dépensé CHF 1,04 milliard pour les services en Suisse.
- Sièges, administration et parc industriel en Suisse et dans le Canton de Vaud : Le groupe Nestlé dispose de 436 usines dans 85 pays du monde. En Suisse, elle compte 12 sites de production ce qui fait de notre pays une base importante pour l'exportation. Dans le Canton de Vaud, Nestlé a implanté les entités du groupe suivantes, témoignant d'une répartition géographique propre à contribuer à une occupation décentralisée du territoire cantonal:

Sièges et administration :

- Vevey : Groupe Nestlé
- La Tour-de-Peilz : Nestlé Suisse S.A., Nestlé Nutrition, Nestlé Professional, Nestlé Super Premium, Nestrad S.A. et Nestlé Capital Advisers S.A.
- Lausanne : Cereal Partners Worldwide (CPW), Nestlé Purina Petcare Europe, Nestlé Nespresso S.A. et Nestlé Skin Health S.A.
- Paudex : Nestlé Nespresso Suisse
- Epalinges (Biopôle) : Nestlé Health Science S.A.
- Bussigny-près-Lausanne : Nestlé Operational Services Worldwide S.A
- Henniez : Nestlé Waters Suisse

Recherche et développement :

- Lausanne : Vers-chez-les-Blanc – Centre de recherche Nestlé et Unité de développement clinique

- EPFL – Nestlé Institute of Health Sciences
- Orbe : Centre de technologie de produits – Café et boissons ; Centre de Boissons Nestlé Professional, Centre de technologies des systèmes Nestlé et Centre d’innovation CPW

Production :

- Avenches : Café – Nespresso
- 5 Orbe : Café et céréales – Nescafé, Nespresso, CPW Cereal
- Henniez : Eaux – Henniez

Centre de distribution :

- Aclens

2. *Le Conseil d’Etat peut-il évaluer quels sont les apports directs et indirects pour notre canton par la présence de Nestlé ?* L’Etat de Vaud ne dispose pas d’une évaluation – pour son propre compte – sur les effets directs, indirects et induits de l’entreprise Nestlé sur l’économie du canton. La réalisation et/ou le financement par les pouvoirs publics d’une telle évaluation ciblée sur une seule entreprise – fut-elle de l’importance de Nestlé – ne reposerait en effet sur aucune base légale. Cela étant, les chiffres communiqués par l’entreprise, et présentés ci-dessus, sont assurément des indicateurs probants quant aux apports directs et indirects majeurs pour notre canton par la présence de Nestlé. Au-delà des chiffres, le Conseil d’Etat se réjouit, à l’instar des autorités municipales des communes de la Riviera, de pouvoir compter sur des relations de confiance tissées de longue date avec l’entreprise Nestlé, et dont la portée s’avère assurément mutuellement profitable.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d’Etat, à Lausanne, le 5 octobre 2016.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Yvan Pahud - Fermeture de la douane des Verrières : quelles conséquences économiques et environnementales pour le Nord vaudois ?

Rappel de l'interpellation

La fermeture du poste de douane des Verrières est programmée pour le 31.12.2016. Les déclarants en douanes ainsi que les partenaires économiques neuchâtelois en ont reçu la notification dans le courant du mois d'avril 2016.

Les points de passages qui devraient subsister, si cette fermeture était confirmée par la Confédération, seraient les postes de douanes du Col France – Le Locle et de Vallorbe, subdivision Chavornay.

La fermeture de ce poste-frontière pour les marchandises commerciales et privées sujettes à dédouanements aura des conséquences économiques, mais aussi environnementales pour le Nord vaudois.

En effet, cela impliquera un surcoût pour le transport des marchandises et engendrera des nuisances écologiques puisque les transports seront rallongés par ces détours, soit par le Col France au Locle ou par Chavornay.

Pour rappel, les marchandises en provenance de France voisine à destination du Nord vaudois sont déclarées par les douanes françaises à Pontarlier.

Pour exemple, une marchandise soumise à dédouanement en provenance de Pontarlier à destination de Sainte-Croix, transite actuellement par le poste de douane des Verrières et finalement Sainte-Croix —total d'environ 32 km. Si cette même marchandise doit transiter par Chavornay, cela engendre plus du double de kilomètres à parcourir.

Les marchandises commerciales entrant par Vallorbe sont dirigées vers la douane de Chavornay afin d'établir les formalités douanières. Cela engendre déjà des nuisances pour les usagers de la route dans ce secteur et également pour les habitants de Chavornay et d'Orbe.

Aussi j'ai l'honneur de poser les questions suivantes :

- 1. Le Conseil d'Etat est-il informé de la fermeture de la douane des Verrières ?*
- 2. Le Conseil d'Etat est-il en mesure d'évaluer les conséquences de cette fermeture sur :
 - l'économie transfrontalière du Nord vaudois ?*
 - l'impact écologique occasionné par ces détours routiers ?**
- 3. Suite à la décision de fermeture de la douane des Verrières, le poste de dédouanement de Chavornay est-il en mesure d'absorber ce trafic commercial supplémentaire sans occasionner des nuisances supplémentaires ?*
- 4. La plateforme douanière de Vallorbe possède-t-elle l'infrastructure suffisante pour accueillir un trafic de poids lourds croissant ?*
- 5. Qu'envisage le Conseil d'Etat concernant cette restructuration ?*

Je remercie le Conseil d'Etat pour ses réponses.

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

En date du 21 juin 2016, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat l'interpellation Yvan Pahud 16_INT_525, intitulée " Fermeture de la douane des Verrières : quelles conséquences économiques et environnementales pour le Nord vaudois ? ".

Sur un objet analogue, mais dans une autre région du Canton, le Grand Conseil a, en date du 10 novembre 2015, renvoyé au Conseil d'Etat l'interpellation Pierre Volet 15_INT_442, intitulée " Fermeture du bureau de douane de Vevey Port Franc ". Dans sa réponse du 4 mai 2016 à cette dernière interpellation, le Conseil d'Etat a documenté sa position de principe en matière d'organisation territoriale des douanes. Le Gouvernement renvoie donc à cette réponse pour les questions générales, en rappelant ici uniquement la compétence fédérale en la matière et l'importance qu'il attache au maintien d'un réseau dense et de proximité des postes de douanes et des ports-francs, ceci comme condition-cadre socio-économique, partageant en cela l'inquiétude de l'interpellant.

Le poste de douanes des Verrières se situant sur le Canton de Neuchâtel, il n'appartenait pas principalement au Canton de Vaud de prendre position sur le projet de fermeture de ce dernier, tel qu'il ressortait du programme de stabilisation des finances fédérales 2017-2019. Nonobstant ce fait, le Canton de Vaud s'était clairement opposé, dans ses prises de position dans le cadre de la procédure de consultation topique, qui a eu lieu début 2016, à la fermeture du port-franc de Vevey. Le Canton de Neuchâtel, compétent pour le poste des Verrières, complétant la prise de position plus générale de la Conférence des Gouvernements cantonaux, s'est opposé, en date du 16 mars 2016, à la fermeture du poste des Verrières.

Faisant suite à cette analyse largement partagée de la nécessité de maintenir un réseau efficient de postes de douane et de ne pas le réduire sans analyses préliminaires détaillées quant aux impacts que de telles fermetures auraient sur les tissus économiques des régions concernées, le Conseil d'Etat a sensibilisé la Députation vaudoise aux Chambres fédérales. L'Office des affaires extérieures suit ce dossier et appuie les démarches entreprises dans ce domaine. A ce stade, la Commission des finances du Conseil des Etats a traité le programme de stabilisation des finances fédérales les 22 et 23 août 2016. Si dans l'ensemble cette commission soutient le projet du Conseil fédéral, elle préconise néanmoins l'abandon des mesures concernant les fermetures de postes de douanes. Ceci signifierait le maintien du poste de douane neuchâtelois des Verrières et bien évidemment celui de Vevey.

Le Conseil d'Etat entend suivre attentivement les débats ultérieurs dans la perspective d'éviter la fermeture des postes de douane et ports-francs concernés par la mesure.

Réponses aux questions posées

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions précises posées par l'interpellation :

– *Le Conseil d'Etat est-il informé de la fermeture de la douane des Verrières ?*

Oui, le Conseil d'Etat a été informé du projet de fermeture dans le cadre de la consultation afférente au programme de stabilisation des finances 2017-2019.

– *Le Conseil d'Etat est-il en mesure d'évaluer les conséquences de cette fermeture sur :*

- *l'économie transfrontalière du Nord vaudois ?*

- *l'impact écologique occasionné par ces détours routiers ?*

Le Conseil d'Etat ne dispose pas de données précises lui permettant d'évaluer les conséquences d'une telle fermeture, tant en matière économique qu'environnementale. De manière générale, cette question de l'interpellant rejoint la demande principale exprimée par la Conférence des Gouvernements

cantonaux, à savoir de disposer de données claires avant toute décision de fermeture. Pour information voici la teneur explicite de la prise de position de la CdC :

" Le rapport mis en consultation prévoit l'abandon de plusieurs tâches relevant de la douane civile. En ce qui concerne l'importation et l'exportation de biens commerciaux, l'AFD fermera douze postes de douane, en regroupera deux autres et fermera tous les postes de douane le samedi, à l'exception de celui de l'aéroport de Zurich. Les fermetures envisagées engendreront un transfert du trafic vers d'autres postes, aujourd'hui déjà surchargés pour certains d'entre eux. Les gouvernements cantonaux demandent que la Confédération renonce provisoirement à fermer les postes de douane et analyse tout d'abord les effets des mesures prévues (incidence sur l'économie, sur le trafic, sur l'écologie et sur la politique de sécurité), qu'elle en communique les résultats aux cantons pour qu'ils puissent se prononcer, et qu'elle décide ensuite d'éventuelles mesures".

- *Suite à la décision de fermeture de la douane des Verrières, le poste de dédouanement de Chavornay est-il en mesure d'absorber ce trafic commercial supplémentaire sans occasionner des nuisances supplémentaires ?*

Comme mentionnée en introduction, l'objectif cantonal est d'éviter la fermeture du poste des Verrières, afin d'éviter une charge supplémentaire sur d'autres postes, notamment celui de Chavornay.

- *La plateforme douanière de Vallorbe possède-t-elle l'infrastructure suffisante pour accueillir un trafic de poids lourds croissant ?*

Voir la précédente réponse du Conseil d'Etat.

- *Qu'envisage le Conseil d'Etat concernant cette restructuration ?*

Comme pour le port-franc de Vevey, l'objectif cantonal est d'éviter la fermeture des postes de douane. A cet égard, les mesures de lobbying opérées par le Canton de Vaud et la CdC semblent porter leurs fruits, ce qui ne dispensera pas le Conseil d'Etat et son Administration de rester vigilants ces prochains mois.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 12 octobre 2016.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Fabien Deillon – Ouest lausannois - à chacun sa tour ?

Rappel

Ces dernières années dans l'Ouest lausannois et à Lausanne chaque commune y va de son plan de quartier pour y construire une nouvelle tour.

Les institutions intercommunales, soit le Projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM), le Schéma directeur de l'Ouest lausannois (SDOL) et le Plan directeur intercommunal (PDI) gravitent autour de l'urbanisation du secteur concerné et participent à l'étude du développement de projets de tours. Ceci se fait à grands frais à la charge des communes concernées.

A ce stade, les communes de Lausanne et de Bussigny ont refusé la réalisation de projets spécifiques de tours qui ont été proposés soit au délibérant, soit au peuple. Par contre la commune de Chavannes-près-Renens a accepté un projet.

Les communes de Prilly et de Renens sont sur le point de se prononcer.

Dans la région urbaine lausannoise, la construction d'une tour a un impact qui dépasse l'aura d'une commune :

- impact sur le paysage*
- impact sur la mobilité de par la densification*
- impact sur la gestion du risque de catastrophe*
- gestion d'un sinistre incendie, accident aérien, etc.*
- risque de malveillance ou d'acte terroriste*

Questions au Conseil d'Etat vaudois :

- 1. Le Conseil d'Etat a-t-il une position concernant la construction de tours dans l'Ouest lausannois et dans le reste du canton ?*
- 2. Des mesures d'accompagnement à l'échelon cantonal sont-elles prévues afin de prévenir les risques naturels et de malveillance ?*
- 3. Y a-t-il des limites fixées par le canton à la construction de tours ou alors, celles-ci peuvent-elles atteindre des dimensions pharaoniques ?*
- 4. Quelles sont les bases légales à respecter lors de projets d'édification de tours ?*
- 5. Y a-t-il des règles pour l'affectation des surfaces locatives ainsi créées, pour une répartition entre habitation, surfaces de vente, commerciale, administrative, etc. ?*

Les institutions telles que PALM, SDOL et PDI prennent-elles réellement en compte l'avis de la population et des autorités délibérantes locales et environnantes ?

Réponse du Conseil d'Etat

1. Le Conseil d'Etat a-t-il une position concernant la construction de tours dans l'Ouest lausannois et dans le reste du canton ?

Le Conseil d'Etat rappelle en préambule que l'aménagement local est une prérogative communale (art 45, LATC). Les projets de tours relèvent donc de la compétence des communes.

Il ajoute que dans le périmètre compact de l'agglomération Lausanne-Morges (le PALM), le Conseil d'Etat se base sur la " Stratégie pour l'implantation des tours ", document annexe au Projet d'agglomération Lausanne-Morges (ci-après la Stratégie tours).

Cette stratégie considère l'impact des tours sur le paysage de l'agglomération et sur son image. Elle vise ainsi à aider à la conception de projets de grande qualité qui :

- prennent en compte les spécificités du PALM et les orientations principales des projets stratégiques en cours ;
- s'intègrent dans le paysage du périmètre de l'agglomération ;
- contribuent au renforcement de la structure spatiale du PALM (réseau des centralités, pôles stratégiques, équilibre des quartiers, etc.).

Pour ce faire la Stratégie pour l'implantation des tours définit 8 critères d'analyse :

1. La skyline (le projet de tour doit être pertinent à l'échelle du grand paysage)
2. La composition urbaine (une tour doit contribuer à créer ou renforcer un ensemble cohérent)
3. L'accessibilité
4. Le programme (une tour doit prouver sa complémentarité avec le contexte urbain proche)
5. L'espace public
6. La qualité architecturale
7. La vie diurne et nocturne
8. Les technologies

La stratégie vise, d'autre part, à faciliter, pour les communes, l'évaluation des projets qui leurs sont soumis afin de se déterminer sur leur bien-fondé. Pour concevoir puis évaluer les projets de tour, la Stratégie tours met à disposition des communes une " boîte à outil " composée de cartes, des 8 critères d'évaluation présentés ci-dessus et d'un pool d'experts. Chaque mesure d'urbanisation qui prévoit une tour peut ainsi être analysée selon une méthode uniforme à l'échelle de l'entier du territoire du PALM, qui touche 26 communes, dont celles, notamment, de l'Ouest lausannois. Le Conseil d'Etat rappelle que la Stratégie tours découle d'une étude et qu'elle n'est pas contraignante pour les communes du PALM.

Le document est téléchargeable sous ce lien :

http://www.lausanne-morges.ch/files/docs_palm2012/PALM_StrategieTours_brochure.pdf

2. Des mesures d'accompagnement à l'échelon cantonal sont-elles prévues afin de prévenir les risques naturels et de malveillance ?

Du point de vue de la prévention des risques liés aux dangers naturels, une tour serait soumise aux procédures usuelles de planification :

- dans le cadre d'un plan d'affectation, la Direction générale de l'environnement transmet au Service du développement territorial un préavis de synthèse intégrant les points de vues des différents divisions métier concernées ;
- dans le cadre d'un permis de construire, l'Etablissement d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels (ECA) sera consulté dans tous les cas par la Centrale des autorisations en matière d'autorisations de construire (CAMAC).

D'une manière générale, une tour n'est ni plus ni moins exposée aux aléas naturels gravitaires. En

raison de la grande concentration de personnes et de biens, ce genre de construction pourrait dans certains cas être assimilée à un objet sensible (voir l'annexe du guide pratique pour la prise en compte des dangers naturels dans l'aménagement du territoire et les constructions :

http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/territoire/dangers_naturels/fichiers_pdf/guide-pratique-p4_Ann

Concernant les risques de malveillance qui pourraient avoir un impact majeur pour la sécurité publique dans le périmètre d'une tour, l'Etat collabore avec les différents partenaires garants de la sécurité civile (police cantonale, communale, sapeurs-pompiers, protection civile) dans le cadre de l'organisation vaudoise en matière de gestion de crise et de protection de la population.

3. Y a-t-il des limites fixées par le canton à la construction de tours ou alors, celles-ci peuvent-elles atteindre des dimensions pharaoniques ?

Les limites sont fixées par les communes dans le cadre des plans d'affectation.

4. Quelles sont les bases légales à respecter lors de projets d'édification de tours ?

Les bases légales à respecter sont les plans d'affectation communaux et leurs règlements ainsi que toutes les prescriptions relatives aux constructions. Le canton vérifie la légalité des plans d'affectation ainsi que leur conformité aux planifications supérieures.

5. Y a-t-il des règles pour l'affectation des surfaces locatives ainsi créées, pour une répartition entre habitation, surfaces de vente, commerciale, administrative, etc. ?

Il n'existe pas de règles cantonales en la matière, elles sont fixées par les communes. La mixité d'affectation est définie dans le règlement du plan d'affectation.

6. Les institutions telles que PALM, SDOL et PDI prennent-elles réellement en compte l'avis de la population et des autorités délibérantes locales et environnantes ?

Le PALM, le SDOL ou le PDI sont des planifications directrices intercommunales. Les deux premières sont adoptées par les exécutifs des communes parties prenantes, tandis que le PDI sera adopté par les conseils communaux des communes concernées. Ces projets sont mis en consultation publique. Les plans d'affectations qui découlent de ces planifications directrices sont adoptés par les législatifs communaux après avoir été soumis à l'enquête publique.

Enfin, le Conseil d'Etat rappelle qu'il encourage le recours aux démarches participatives dans le cadre des projets de construction. Il a d'ailleurs publié à l'attention des communes vaudoises le guide " Participation et logement – construire pour et avec la population " qui présente les différentes modalités et processus participatifs. Le document est téléchargeable sous ce lien :

http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/vie_privée/logement/fichiers_pdf/guide-participation-et-logement

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 5 octobre 2016.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Philippe Krieg - Plaques d'immatriculation de véhicules étrangers circulant en Suisse : quel contrôle ?

Rappel

Selon l'Administration fédérale des douanes (AFD) l'utilisation temporaire de véhicules privés immatriculés à l'étranger par des personnes domiciliées en Suisse est interdite.

Depuis les accords de Schengen et la libre circulation des personnes, nous assistons à une augmentation — à mon avis incontrôlée — des plaques d'immatriculation étrangères, en faisant abstraction du droit du frontalier.

Les personnes domiciliées et travaillant en Suisse n'ont pas le droit d'utiliser des véhicules immatriculés à l'étranger.

Aujourd'hui, même les entreprises étrangères de génie civil utilisent, à des fins professionnelles, leur véhicule utilitaire immatriculé dans leur pays.

L'AFD est très claire à ce sujet : lors du franchissement de la frontière, les véhicules non dédouanés doivent être déclarés immédiatement et spontanément, en vue du traitement douanier.

Ni le contrôle des habitants, ni le Service des automobiles et de la navigation (SAN), ni la police, ni les douanes, n'ont pu me donner des renseignements précis à ce sujet.

Tout cela pour un traitement équitable vis-à-vis du contribuable Suisse.

C'est pourquoi l'interpellation demande au Conseil d'Etat la réponse suivante :

- Quelle autorité est chargée de contrôler cette application ?*
- Y a-t-il des contrôles à ce jour ?*
- Qui renseigne les futurs résidents sur nos lois ?*

Ne souhaite pas développer.

(Signé) Philippe Krieg

Réponse du Conseil d'Etat au Grand Conseil

En préambule, il convient de préciser que les articles 114 et 115 de l'ordonnance réglant l'admission des personnes et des véhicules à la circulation routière (OAC) fixent les conditions pour la reconnaissance de l'immatriculation des véhicules étrangers dans notre pays et leur immatriculation en Suisse.

L'article 115 OAC stipule que les véhicules automobiles et les remorques immatriculés à l'étranger doivent être pourvus d'un permis de circulation suisse et de plaques de contrôle suisses :

- s'ils ont leur lieu de stationnement depuis plus d'une année en Suisse sans une interruption*

supérieure à trois mois consécutifs,

- si le détenteur réside en Suisse depuis plus d'une année sans une interruption supérieure à trois mois consécutifs et y utilise son véhicule depuis plus d'un mois,
- si le détenteur qui a son domicile légal en Suisse réside pendant moins de douze mois consécutifs à l'étranger et utilise son véhicule en Suisse pendant plus d'un mois ou encore,
- s'ils servent à transporter contre rémunération des personnes ou des marchandises qui sont prises en charge en Suisse pour y être ensuite déposées (transports intérieurs).

Conformément au droit douanier, l'utilisation temporaire de véhicules privés immatriculés à l'étranger par des personnes domiciliées en Suisse est en principe interdite. Des réglementations spéciales existent entre autres pour les véhicules loués à l'étranger à titre privé et occasionnel ainsi que pour les véhicules d'entreprise immatriculés à l'étranger.

Dans certains cas, le résident en Suisse peut donc conduire un véhicule étranger, en remplissant un certains nombres de conditions et après autorisation de l'administration fédérale des douanes (AFD).

Quelle autorité est chargée de contrôler cette application ?

La police cantonale est compétente pour établir les faits. En cas de contrôle d'un véhicule étranger, elle contacte toujours l'AFD pour savoir si le véhicule doit ou non être dédouané, en fonction des circonstances du cas d'espèce, s'il a été dédouané et s'il doit être immatriculé.

Une éventuelle dénonciation est adressée par la police à l'autorité pénale, sur la base des indications fournies par l'AFD, avec copies à celle-ci et au service des automobiles et de la navigation (SAN).

L'AFD prend ensuite toutes les éventuelles mesures et sanctions administratives correspondant à la situation qui lui a été communiquée. Le SAN prend aussi les éventuelles mesures commandées par les circonstances et donne suite à la procédure d'immatriculation en Suisse, notamment par l'examen des documents produits et le contrôle technique du véhicule.

Il y a donc une collaboration entre la police, le SAN et l'AFD.

Y a-t-il des contrôles à ce jour ?

La police fait effectivement des contrôles. Toutefois, ceux-ci révèlent que ces situations sont relativement peu fréquentes.

Qui renseigne les futurs résidents sur nos lois ?

L'AFD est l'autorité compétente en matière d'importation, d'obligation de dédouanement ou non et d'utilisation de véhicules en Suisse.

Le SAN invite le client à s'adresser à l'AFD pour obtenir les renseignements nécessaires. Il ne procède à l'immatriculation des véhicules étrangers en Suisse que sur la base des documents obtenus de l'AFD.

La police, explique à la personne concernée, lors de l'intervention, les motifs de celle-ci et les éventuelles raisons d'une dénonciation. Elle renvoie toujours les contrevenants à s'adresser directement à l'AFD s'agissant des conseils nécessaires sur les mesures à prendre.

Quant aux Contrôles des habitants, ils renvoient en principe les personnes étrangères auprès du SAN pour toutes les questions liées aux échanges de permis de conduire et aux immatriculations en Suisse.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 21 septembre 2016.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean