

Séance du Grand Conseil

Mardi 8 mars 2016

de 9 h.30 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

*Portes ouvertes du Secrétariat général du Grand Conseil de 12h15 à 13h45*

*Le point 3 sera traité à 14h00*

Décision	N°		Dept	Rapporteurs maj. + min.	Date de renvoi
	1.	Communications			
	2.	Dépôts			
	3.	(16_HQU_MAR) Heure des questions du mois de mars 2016, à 14 heures	GC		
	4.	(16_INT_489) Interpellation Jean-Marie Surer - M. Chiffelle : son état de santé serait-il assez bon pour être municipal et ainsi ne plus toucher de pensions ? (Pas de développement)			
	5.	(16_INT_487) Interpellation Marc-Olivier Buffat - Déficit du département de pédiatrie du CHUV - 3 à 5 millions irrécupérables - Quelle gouvernance ? Quelles conséquences ? (Développement)			
	6.	(16_INT_488) Interpellation Philippe Krieg - Route de la Fleur de Lys à Prilly, la fluidité du trafic est une nécessité ! (Développement)			
	7.	(16_INT_480) Interpellation Gloria Capt - Unité d'évaluation du Service de protection de la jeunesse submergée - Quelles solutions ? (Développement)			
	8.	(16_POS_163) Postulat Muriel Thalmann et consorts - Promouvoir les postes à temps partiel (80% - 95%) au sein de l'Administration cantonale vaudoise - Pour une meilleure conciliation vie professionnelle et vie privée - Pour davantage de femmes aux postes clés (Développement et demande de renvoi à commission avec au moins 20 signatures)			
	9.	(15_POS_134) Postulat Fabienne Despot et consorts - Quel bilan de l'accord de Schengen pour la Suisse et le Canton de Vaud ?	DIS, DECS	Mahaim R.	
	10.	(14_INT_319) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Axel Marion et consorts - Tarifs des actes notariés : le Conseil d'Etat est-il prêt à prendre des mesures ?	DIS.		
	11.	(15_PET_040) Pétition contre la reconnaissance de l'Islam en tant que communauté religieuse d'intérêt public.	DIS	Dupontet A.	

Séance du Grand Conseil

Mardi 8 mars 2016

de 9 h.30 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
	12.	(15_INT_419) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Régis Courdesse au nom du groupe vert/libéral et consorts - Favoriser l'autoconsommation d'électricité solaire photovoltaïque vaudoise	DTE		
	13.	(15_INT_422) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Cédric Pillonel - Environnement : pour que les bonnes intentions soient suivies de mesures concrètes	DTE.		
	14.	(15_PET_045) Pétition de Gilles Schickel - pour la restitution de mon permis de conduire	DTE	Trolliet D.	
	15.	(267) Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'Etat un crédit-cadre de CHF 7'730'000.- pour financer les travaux de consolidation et protection de neuf objets répertoriés dans le cadre des Dégâts des Forces de la Nature (DFN) (1er débat)	DIRH.	Modoux P.	
	16.	(279) Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'Etat un crédit-cadre pour financer des travaux d'entretien de revêtements bitumineux, et maintenir la sécurité et la qualité des routes cantonales (1er débat)	DIRH.	Modoux P.	
	17.	(283) Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'Etat un crédit d'ouvrage de CHF 5'450'000 pour financer les travaux d'assainissement du viaduc de Cudrex, situé sur la route cantonale RC 151 à Bussigny, ainsi que pour financer la reconstruction de l'ouvrage de soutènement situé au sud du viaduc (1er débat)	DIRH.	Modoux P.	
	18.	(15_POS_137) Postulat Sylvie Podio et consorts - Un coup de pouce pour le climat, les jeunes, les familles et les transports publics	DIRH	Ruch D.	
	19.	(15_POS_138) Postulat Sylvie Podio et consorts - Pour un réseau VLS moderne et efficace sur l'ensemble du territoire cantonal	DIRH	Ruch D.	
	20.	(15_INT_355) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Martial De Montmollin - Un long chemin vers la liberté...des données	DIRH.		
	21.	(15_INT_421) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Lena Lio - Des logiciels informatiques de plus en plus intrusifs : le Canton a-t-il les moyens de se prémunir ?	DIRH.		

## Séance du Grand Conseil

Mardi 8 mars 2016

de 9 h.30 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.	(15_INT_439) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Philippe Grobéty - Col des Mosses, éboulement de Vuargny, quelles conséquences ?	DIRH.		
	23.	(16_MOT_081) Motion Jacques Perrin et consorts - 14 avril 2017 : Nouveau toit et nouvelle organisation pour le Parlement (Développement et demande de prise en considération immédiate et de renvoi à une commission parlementaire)			
	24.	(14_INT_257) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Michel Collet - Accessibilité des Offices cantonaux, heures d'ouverture	DSAS.		
	25.	(16_INT_465) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Stéphane Montangero et consorts au nom du groupe socialiste - Moratoire concernant l'implémentation des nouveaux médecins : nous avons un besoin urgent de savoir où nous allons !	DSAS.		
	26.	(15_POS_129) Postulat Philippe Vuillemin et consorts - Pour une meilleure protection du personnel soignant en EMS	DSAS	Jaquet-Berger C.	
	27.	(15_POS_132) Postulat Fabienne Freymond Cantone et consorts - Les Archives cantonales vaudoises, mémoire de notre Canton, quid des archives audiovisuelles ?	DSAS	Despot F.	
	28.	(15_POS_141) Postulat Fabienne Freymond Cantone et consorts suite à une rencontre organisée sous l'égide du FIR - Forum Interparlementaire Romand : Le Canton de Vaud et le CICR - un engagement à développer...	DSAS	Mahaim R.	
	29.	(16_POS_165) Postulat Martial De Montmollin et consorts - Faisons mousser la bière (Développement et demande de renvoi à commission avec au moins 20 signatures)			
	30.	(15_INT_413) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation José Durussel - Huile de colza ou de palme ? L'OFAG décidera au mépris des producteurs ?	DECS.		
	31.	(15_INT_423) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Christian Kunze et consorts - Aires de sortie et aménagement du territoire : de quoi monter sur ses grands chevaux !	DECS.		

**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
	32.	(375) Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les requérants d'asile déboutés qui n'ont pas été mis au bénéfice d'une admission provisoire dans le cadre de l'examen de leur situation sous l'angle de la circulaire du 21 décembre 2001 et Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les postulats : - Gérard Bühlmann - transparence des droits démocratiques dans la budgétisation des coûts de non-refoulement - Georges Glatz - mesures de renvoi de réfugiés en cours d'opération fassent l'objet d'un rapport - Michèle Gay Vallotton : recherchons des solutions pour les requérants déboutés et Réponse du Conseil d'Etat aux interpellations : - Jean-Yves Pidoux - précisions sur le traitement des 523 requérants d'asile déboutés - Josiane Aubert - situation de la famille Cullu - Nicolas Mattenberger - avis du Pr. Moor sur la nature de l'acte de refus en droit d'asile - Jaqueline Bottlang-Pittet : conditions pour un retour volontaire des requérants déboutés - Mireille Aubert : conditions de retour à Srebrenica - Anne Weill-Lévy : requérants déboutés : quel retour - Roger Saugy - avenir en Suisse de requérants non expulsables au Kosovo - Michèle Gay Vallotton - décision du CE d'interdire les requérants d'exercice une activité lucrative - Rauger Saugy : respect de la Convention des droits de l'enfant dans le cadre de la gestion des renvois et Réponse du Conseil d'Etat à : - à la question M. Sandri - requérants déboutés - à la pétition de la Coordination Asile contre les renvois des 523 requérants - à l'appel des professionnels de la santé en faveur des requérants déboutés.	DECS		
	33.	(384) Rapport complémentaire à l'Exposé des motifs et projet de décret créant le décret du..... A la suite du renvoi au Conseil d'Etat de la motion du député Serge Melly et consorts relative à la renonciation des mesures de contrainte pour les requérants d'asile déboutés dans le cadre de la circulaire dite " Metzler " - Régler la question une fois pour toutes.	DECS		

Séance du Grand Conseil

Mardi 8 mars 2016

de 9 h.30 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
	34.	(63) Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'EMPD créant le décret du ... à la suite du renvoi au Conseil d'Etat sur la motion Serge Melly et consorts relative à la renonciation des mesures de contrainte pour les requérants d'asile déboutés dans le cadre de la circulaire dite "Metzler". Régler la question une fois pour toutes (2ème rapport complémentaire)	DECS		
	35.	(309) Exposé des motifs et projet de décret créant le décret du ..... à la suite du renvoi au Conseil d'Etat de la motion des députés Serge Melly et consorts relative à la renonciation des mesures de contrainte pour les requérants d'asile déboutés dans le cadre de la circulaire dite "Metzler" - Régler la question une fois pour toutes. (2ème débat)	DECS		

Secrétariat général du Grand Conseil



**Grand Conseil**  
Secrétariat général  
Pl. du Château 6  
1014 Lausanne

## **PAR COURRIEL**

Mesdames et Messieurs les Conseillers d'Etat,  
Mesdames et Messieurs les Secrétaires généraux,

Nous vous transmettons, ci-joint le tableau des questions orales déposées le mardi 1er mars 2016, concernant l'heure des questions du mardi 8 mars 2016.

<b>DATE DE LA QUESTION</b>	<b>TEXTE DU DEPOT</b>	<b>REF.</b>	<b>DEPT</b>
<b>1er mars 2016</b>	Question orale Valérie <b>Induni</b> - Egalité salariale : on dit que la patience est une vertu... mais tout de même !	16_HQU_234	<b>DTE</b>
<b>1er mars 2016</b>	Question orale Fabienne <b>Freymond Cantone</b> - Motion Fabienne Freymond Cantone sur l'égalité salariale au sein de l'administration cantonale : où est sa réponse, attendue depuis fin 2006 ?	16_HQU_235	<b>DTE/ DIRH</b>
<b>1er mars 2016</b>	Question orale Claire <b>Richard</b> - Congés spéciaux des élèves vaudois : quelle équité dans les décisions	16_HQU_237	<b>DFJC</b>
<b>1er mars 2016</b>	Question orale Claude <b>Matter</b> - Prison des Léchaies - les frais de non-occupation à la charge de qui ?	16_HQU_236	<b>DIS</b>
<b>1er mars 2016</b>	Question orale Jean-Luc <b>Bezençon</b> - Correction des primes d'assurance maladie, un cadeau ?	16_HQU_233	<b>DSAS</b>
<b>1er mars 2016</b>	Question orale Cédric <b>Pillonel</b> - Desserte de la gare de Concise	16_HQU_238	<b>DIRH</b>

**Le Secrétaire général**

Igor Santucci

Lausanne, le 3 mars 2016



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-489

Déposé le : 1.3.2016

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

M. Chiffelle : son état de santé serait-il assez bon pour être municipal et ainsi ne plus toucher de pensions ?

## Texte déposé

Nous venons d'apprendre par voie de presse que l'ex-conseiller d'Etat Pierre Chiffelle, qui touche depuis sa démission du Conseil d'Etat en 2004, pour raison de santé, une pension, vient de se porter candidat à la Municipalité de Vevey.

Dans sa réponse à l'interpellation du député Grégory Devaud « Ancien membre du Conseil d'Etat : débordant d'énergie, Pierre Chiffelle perçoit-il une pension de malade ? » (12\_INT\_071), le Conseil d'Etat atteste que M. Chiffelle touche une pension égale à CHF 9'983.90 par mois depuis le 1er septembre 2004. Le Conseil d'Etat explique en outre que « [...] le critère déterminant pour ouvrir le droit à la pension est l'aptitude à poursuivre ou non la charge pleine et entière de conseiller-ère d'Etat et de chef-fe de département. ». Dans le cas d'espèce, M. Chiffelle se présente aujourd'hui au deuxième tour de l'exécutif à Vevey, dont l'élection aura lieu le 20 mars 2016. S'il est élu, M. Chiffelle aura une activité se situant entre 50% et 70%.

Le Groupe PLR est perplexe : comment l'état de santé de M. Chiffelle lui permettra-t-il d'assumer ce rôle ?

Pour faire écho à l'interpellation du député Grégory Devaud et consort « Ancien membre du Conseil d'Etat : débordant d'énergie, Pierre Chiffelle perçoit-il une pension de malade ? » (12\_INT\_071), à sa question orale (14\_HQU\_105), à la réponse du Conseil d'Etat et à la détermination du 27 janvier 2015 12\_INT\_07 du député Devaud, le Groupe PLR pose les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- Si M. Pierre Chiffelle est élu à la Municipalité de Vevey, continuera-t-il à toucher une pension versée par l'Etat de Vaud ? Le cas échéant, le Conseil d'Etat demandera-t-il une nouvelle expertise de son état de santé ?

Merci d'envoyer une copie à la boîte mail du Bulletin : [bulletin.grandconseil@vd.ch](mailto:bulletin.grandconseil@vd.ch)

- Est-il normal que la rente touchée constitue selon ses propos lus dans les médias, un appoint à ses autres sources de revenus, égal à un taux d'activité à 100% ?

Commentaire(s)

Conclusions

Souhaite développer



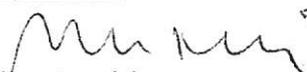
Ne souhaite pas développer



Nom et prénom de l'auteur :

Surer Jean-Marie

Signature :



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

Signature(s) :



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-487

Déposé le : 01.03.16

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

**DEFICIT DU DEPARTEMENT DE PEDIATRIE DU CHUV – 3 à 5 MILLIONS IRRECUPERABLES – QUELLE GOUVERNANCE ? QUELLES CONSEQUENCES ?**

### Texte déposé

Le 7 février 2016, la RTS nous apprenait que durant près de 3 ans, le Service de pédiatrie du CHUV a vécu au-dessus de ses moyens, creusant un important déficit qu'il doit à présent combler. Ce déficit oscillerait entre 3 et 5 millions de francs. En cause, un gestionnaire trop généreux qui n'a pas su dire non à ses collègues : plusieurs postes auraient été créés sans l'aval de la direction.

Selon ce communiqué toujours, la direction générale du CHUV aurait ordonné que l'argent dépensé en trop soit récupéré avec comme conséquences des cures de minceur budgétaires brutales qui auraient des conséquences sur la prise en charge des patients et le travail des équipes.

Le Professeur Pierre-François Leyvraz évoque des efforts de rationalisation, lesquels n'auront manifestement qu'un effet limité. De son côté, le syndicat suisse des services publics tire la sonnette d'alarme sur les conséquences des économies qui sont faites sur le dos du personnel, respectivement sur la prise en charge des usagers, en particulier, des enfants atteints dans leur santé.

D'autres problèmes de gestion proprement dits sont dénoncés comme la fermeture partielle des blocs

Merci d'envoyer une copie à la boîte mail du Bulletin : [bulletin.grandconseil@vd.ch](mailto:bulletin.grandconseil@vd.ch)

opératoires et les limitations d'horaires.

Par l'intermédiaire de la Députée Catherine Labouchère, les Députés avaient déjà exprimé leur préoccupation sur des problèmes d'organisation et de vives tensions en pédiatrie du CHUV, notamment par une question orale à laquelle le Conseil d'Etat a répondu sans que cette problématique soit évoquée. Celle-ci a été « bottée en touche ».

Cette situation ne manque pas d'interpeler du point de vue du respect du principe de la transparence, notamment vis-à-vis de la Commission des finances, respectivement de la Commission de gestion. De même, l'appréciation du déficit demeure vague, entre 2 et 5 millions (sic). Quant aux correctifs apportés, ils paraissent particulièrement brutaux.

Enfin, l'on ne peut manquer de s'étonner de constater qu'un responsable administratif aurait, à lui seul, pu dépenser des sommes importantes, par exemple par l'engagement d'intérimaires sans en référer à sa hiérarchie. Il y donc manifestement un problème de gouvernance, soit de gestion interne et de contrôle.

Face à cette situation alarmante, l'on souhaite poser au Conseil d'Etat les questions suivantes :

1. Quel est le montant exact du déficit occasionné par ces erreurs de gestion et de gouvernance ? Corollairement, quelles sont les mesures prises par le Conseil d'Etat pour déterminer avec précision l'importance de ce déficit ?
2. Quelles sont les mesures qui ont été prises par le Conseil d'Etat pour remédier à ces erreurs de gestion ? Cas échéant, quelles ont été les sanctions qui ont été prises ?
3. Quelles conséquences tire le Conseil d'Etat, respectivement la direction du CHUV, s'agissant de la gestion interne du Service de pédiatrie du CHUV ? Comment le Conseil d'Etat peut-il expliquer qu'un seul gestionnaire puisse occasionner des dépassements de 3 à 5 millions sans que la hiérarchie, respectivement la direction, n'en soient informées ?
4. A quelle date le Conseil d'Etat a-t-il appris ce problème et en a-t-il informé les Commissions de gestion et finances du Grand Conseil ; corollairement, quelles explications le Conseil d'Etat peut-il donner sur l'absence d'informations transmises à la Commission des finances, respectivement à la Commission de gestion dès lors que ces dépassements semblent s'être répétés sur plusieurs années (2 ou 3 ans) ?
5. Le Conseil d'Etat considère-t-il que les mesures d'économie proposées sont proportionnées ? Cas échéant, en adéquation avec les tâches importantes que doit assumer ledit service ?

L'on remercie le Conseil d'Etat de ses réponses.

Commentaire(s)

Conclusions

Souhaite développer



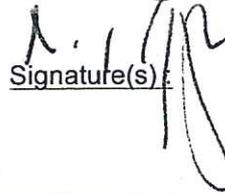
Ne souhaite pas développer



Nom et prénom de l'auteur :

Marc-Olivier Buffat

Signature :



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

Signature(s) :

# Interpellation

(formulaire de dépôt)

A remplir par le Secrétariat du Grand Conseil

N° de tiré à part : 16-INT-488

Déposé le : 01.03.16

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

**Route de la Fleur de Lys à Prilly, la fluidité du trafic est une nécessité !**

## Texte déposé

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 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 ?

Commentaire(s)

Conclusions

Souhaite développer

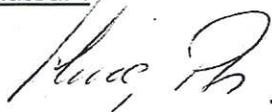


Ne souhaite pas développer



Nom et prénom de l'auteur :

Krieg Philippe



Signature :

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

Signature(s) :



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 480

Déposé le : 03.02.16

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

**UNITE D'EVALUATION DU SERVICE DE PROTECTION DE LA JEUNESSE SUBMERGEE - QUELLES SOLUTIONS ?**

## Texte déposé

L'unité évaluation et missions spécifiques du Service de protection de la jeunesse (SPJ) paraît désormais totalement débordée par le nombre de dossiers et d'affaires en cours.

Dans un courrier reçu par la Justice de paix de Lausanne le 10 décembre 2015, ledit service informe la Justice et les parties que le délai d'attente est de l'ordre de 4 mois pour attribuer au dossier, auxquels il faut ajouter 4 mois pour conduire une évaluation (cf. annexe).

On peut imaginer qu'il s'agit-là d'un délai minimum susceptible de se prolonger encore...

Si l'on prend en considération le temps nécessité par la saisine de la justice et une éventuelle demande d'enquête adressée par celle-ci au Service de protection de la jeunesse, il n'est pas exagéré de considérer qu'une évaluation complète permettant à la justice de prendre une décision ne pourra être obtenue avant un délai d'une année environ !

Il n'y a pas besoin d'insister sur le fait que ce délai paraît particulièrement long, voire intolérable, lorsque l'on sait que le SPJ doit intervenir dans des situations de crise parfois douloureuses. Cette attente et ces délais placent les parties (parents par exemple), mais surtout les enfants, dans une situation parfois conflictuelle pouvant entraîner des effets psychologiques néfastes au développement de l'enfant concerné.

Selon le rapport de la Commission de gestion de juin 2013 (année 2012), cette problématique de délais trop importants avait déjà été pointée du doigt et avait fait l'objet d'une observation (p. 61 du rapport). Dans le rapport de l'année suivante, la Commission de gestion du Grand Conseil annonçait que le délai avait pu être ramené à deux mois (rapport juin 2014 – année 2013). Le fait que le délai ait très rapidement quadruplé ne manque pas d'interpeller.

Le soussigné souhaite dès lors poser au Conseil d'Etat les questions suivantes :

1. Le Conseil d'Etat est-il conscient des délais d'attente pour le dépôt d'un rapport de l'unité évaluation et missions spécifiques du SPJ, corollairement de l'impact négatif d'un tel délai pour les justiciables d'une part, et les enfants surtout ?
2. Quelle solution propose le Conseil d'Etat pour remédier à ces délais ?
3. Quelles sont les causes de l'augmentation très importante et subite du délai de traitement des rapports d'enquête par rapport aux éléments contenus dans le rapport de la Commission de gestion de juin 2014 ?
4. Quelles sont les perspectives d'amélioration à ce sujet, étant précisé que le nombre de dossiers en mains de la justice dans ce domaine particulier n'est certainement pas en voie de diminution ?

Je remercie le Conseil d'Etat de ses réponses.

Commentaire(s)

Conclusions

Souhaite développer

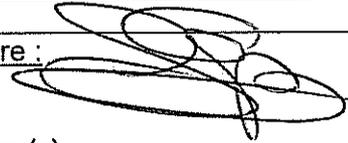


Ne souhaite pas développer



Nom et prénom de l'auteur : Gloria Capt

Signature :



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

Signature(s) :



Grand Conseil  
Secrétariat général  
Pl. du Château 6  
1014 Lausanne

# Postulat

(formulaire de dépôt)

A remplir par le Secrétariat du Grand Conseil

N° de tiré à part : 16-POS-163

Déposé le : 1.3.2016

Scanné le : \_\_\_\_\_

**Art. 118 et 119 LGC** Le postulat charge le CE d'étudier l'opportunité de prendre une mesure ou de légiférer dans un domaine particulier (attention : le postulat n'impose pas au CE de légiférer, contrairement à la motion et à l'initiative) et de dresser un rapport. Il porte sur une compétence propre ou déléguée du CE. Motivé, le postulat doit exposer clairement la mesure souhaitée ou l'objet du rapport demandé.

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

- Soit le postulant demande expressément, dans son développement écrit, le renvoi direct du postulat 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.** Un député ou le CE demande la prise en considération immédiate du postulat ; suite au vote du GC, le postulat est soit renvoyé au CE, soit classé.

**Délai de réponse dès le renvoi au CE : une année**

## Titre du postulat

**Promouvoir les postes à temps partiel (80% - 95%) au sein de l'Administration cantonale vaudoise - Pour une meilleure conciliation vie professionnelle et vie privée - Pour davantage de femmes aux postes clés**

## Texte déposé

La flexibilisation des postes à 100% ouvre de nouvelles perspectives aux femmes et aux hommes qui désirent consacrer un peu plus de temps à leur famille tout en poursuivant leur carrière professionnelle. D'après une enquête de l'Office fédéral de la statistique, de plus en plus de jeunes hommes souhaitent aussi assumer une partie de la prise en charge des enfants et des travaux ménagers. En ce qui concerne le Canton de Vaud, on observe que le travail à temps partiel est en progression constante depuis les années septante : en 2012, le temps partiel concernait 53% de la population active féminine et 13% de la population masculine. Les postes à temps partiel pourraient donc devenir un avantage comparatif sur le marché du recrutement. De plus, on constate que le travail à temps partiel n'est plus limité aux postes subalternes puisqu'il a surtout augmenté parmi les personnes bien qualifiées ces dernières années.

Ce modèle est encouragé à la Confédération et certains départements en ont même fait une « règle », mettant tous les postes à 100% systématiquement au concours à 80-100%, ce qui a conduit à une augmentation conséquente des candidatures féminines. De même, dans l'Administration cantonale neuchâteloise, tous les postes à 100 % sont ouverts aux candidatures de 80 à 100 %, ceci étant mentionné dans les offres d'emploi. Les femmes ne sont de loin pas les seules à profiter de cette flexibilisation du travail : il n'est plus rare de rencontrer des jeunes couples qui ont choisi de travailler, tous deux, à temps partiel (entre 80% et 95%) dans le but de passer une

journée ou une demi-journée de plus avec leurs enfants, sans renoncer à de bonnes perspectives professionnelles.

S'agissant du Canton de Vaud, le règlement sur l'égalité de l'Administration cantonale vaudoise (Régäl) définit 3 axes prioritaires d'intervention pour garantir l'égalité des chances :

- garantir l'existence de conditions de travail non discriminatoires ;
- encourager une représentation équitable des deux sexes dans tous les secteurs et à tous les niveaux hiérarchiques ;
- favoriser la conciliation entre l'activité professionnelle et les responsabilités familiales.

Alors que certaines femmes ont un niveau de formation élevé, elles restent largement minoritaires dans les postes de cadres supérieurs dans l'ACV. Selon StatVD, elles sont surreprésentées dans les classes 1 à 10 (69% des EPT) et sous-représentées à partir de la classe 11, totalisant 45% des EPT des classes 11 à 13 et seulement 25% des classes 14 à 18, qui sont souvent associées à des postes à responsabilité hiérarchique. L'Enquête suisse sur la population active 2012 montre que la plupart des Vaudois<sup>es</sup> exercent leur activité lucrative sans responsabilité de cadres (65%), contre 44% des hommes. Ces derniers sont aussi plus nombreux (10%) à faire partie de la direction que les femmes (5%). Enfin, la proportion de femmes occupant un rang hiérarchique supérieur n'est pas plus élevée dans les secteurs d'activité à majorité féminine tels que Santé, social et Enseignement.

Enfin, on observe dans le Canton de Vaud et pour tous les couples, un recul de la responsabilité exclusivement féminine, au profit de la responsabilité commune du travail domestique. Au sein des couples avec enfants, la responsabilité a même triplé. Le groupe socialiste est convaincu que l'ACV se doit d'être exemplaire et qu'elle doit jouer un rôle de pionnier dans le domaine de la conciliation de la vie privée et professionnelle. S'y ajoute le fait qu'un employeur a tout intérêt à s'engager sur la voie de l'amélioration de la conciliation des vies professionnelle et familiale pour les raisons suivantes :

- une plus large répartition des responsabilités et du savoir-faire diminue les risques ;
- l'amélioration de la motivation et de l'engagement des collaborateurs augmente leur productivité et la qualité du travail sans parler de leur fidélisation;
- la baisse des absences et de la rotation des employés permet une diminution des dépenses de recrutement et d'initiation du personnel ;
- des mesures favorables à la famille augmentent l'attractivité de l'ACV sur le marché du travail.

L'introduction d'une mesure volontariste dans ce domaine, avec la mise au concours de tous les postes à plein temps à 80%-100%, ou avec une indication relative au temps partiel ((p. ex. «possibilité de travailler à temps partiel» ou «taux d'occupation de 80 % à 100 %») permettrait aux jeunes parents d'envisager une carrière professionnelle sans avoir à « sacrifier » leur vie de famille. Qui n'a pas entendu, le fameux « Je n'ai pas vu mes enfants grandir et je le regrette ». Elle permettrait, de plus, d'augmenter sensiblement le nombre de candidatures féminines pour les postes de cadre et donc d'élargir le choix de l'ACV.

Enfin, l'engagement d'un candidat qui opte pour le temps partiel nécessite une légère adaptation du cahier des charges ainsi que le transfert du solde du pourcentage non alloué au sein du service (p. ex. transfert d'un 20% d'un adjoint en charge de l'intégration sur un poste de responsable de l'intégration). Ces dispositions doivent également s'appliquer aux postes de cadres.

Au vu de ce qui précède, le groupe socialiste, en cette journée anniversaire du 8 mars, demande au Conseil d'Etat, par le présent postulat, d'étudier l'opportunité :

- d'introduire une certaine flexibilité du travail pour les postes à 100%, en les mettant systématiquement au concours à 80-100% ;
- d'adapter les cahiers des charges des postes concernés au pourcentage de travail ;
- de réallouer le pourcentage non alloué (entre 5 et 20%) au sein du service, puis de la direction, afin de renforcer d'autres postes.

Commentaire(s)

Conclusions

Développement oral obligatoire (selon art. 120a LGC)

(a) renvoi à une commission avec au moins 20 signatures

x

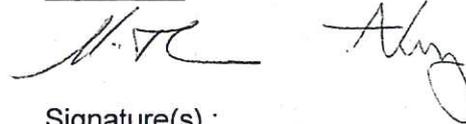
(b) renvoi à une commission sans 20 signatures

(c) prise en considération immédiate

Nom et prénom de l'auteur :

Muriel Thalmann, Annick Vuarnoz

Signature :



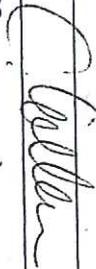
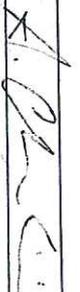
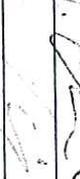
Nom(s) et prénom(s) du (des) consort(s) :

Valerie Induni ; Claire Attinger ; Aline Dupontet ; Isabelle Freymond ; Fabienne Freymond  
Cantone

Signature(s) :

**Merci d'envoyer une copie à la boîte mail du Bulletin : [bulletin.grandconseil@vd.ch](mailto:bulletin.grandconseil@vd.ch)**

## Liste des députés signataires – état au 1<sup>er</sup> mars 2016

Aellen Catherine		Christen Jérôme	Eggenberger Julien
Ansermet Jacques		Christin Dominique-Ella	Ehrwein Nihan Céline
Attinger Doepper Claire		Clivaz Philippe	Epars Olivier
Aubert Miréille		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		Créteigny Laurence	Gander Hugues
Bezengon 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		Démétriades Alexandre	Haldy Jacques
Cachin Jean-François		Desmeules Michel	Hurni Véronique
Calpini Christa		Despot Fabienne	Induni Valérie
Capt Gloria		Devaud Grégory	Jaccoud Jessica
Chapalay Albert		Dolivo Jean-Michel	Jaquet-Berger Christiane
Chappuis Laurent		Donzé Manuel	Jaquier Rémy
Cherubini Alberto		Ducommun Philippe	Jobin Philippe
Cherbuin Amélie		Dupontet Aline	Jungclaus Delarze Suzanne
Chevalley Christine		Durussel José	Kappeler Hans Rudolf
Chollet Jean-Luc		Duvoisin Ginette	Keller Vincent

## Liste des députés signataires – état au 1<sup>er</sup> mars 2016

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

**Postulat Fabienne Despot et consorts – Quel bilan de l'accord de Schengen pour la Suisse et le Canton de Vaud ?**

*Texte déposé*

La Suisse a adhéré en 2005 à l'espace Schengen. Il est temps à présent de tirer un bilan de cette adhésion. Les citoyennes et les citoyens suisses doivent être informés sur le soit disant espace de sécurité de Schengen qui devient en réalité un espace d'insécurité.

Depuis l'entrée en vigueur de l'accord de Schengen le nombre d'immigrants clandestins entrant en Suisse a sensiblement augmenté. Le tourisme criminel a également progressé. La frontière extérieure de Schengen est perméable à maints endroits ; la Grèce et l'Italie possèdent quelque 20'000 km de côtes maritimes quasiment incontrôlables. En outre, la qualité et l'intensité des contrôles divergent fortement d'un pays à l'autre. Sans compter que ces mêmes pays omettent, parfois intentionnellement, d'enregistrer les immigrants clandestins.

La conséquence première et la plus connue de l'adhésion de la Suisse à l'accord de Schengen est la suppression des contrôles aux frontières de l'Etat. Il n'existe pas de contrôle frontalier à l'intérieur de l'espace Schengen, ce qui signifie que la route est libre pour les plus de 400 millions de personnes habitant vingt-cinq états Schengen.

Cette ouverture génère des lacunes au niveau de la sécurité. D'après l'Office fédéral de la statistique, le nombre total d'infractions au code pénal en 2009 dans le canton de Vaud se montait à 58'467 cas. En 2014, ce chiffre a explosé à 71'967 cas. L'on peut aisément en déduire que cet accord n'a pas atteint son objectif de sécurité.

Cette augmentation drastique illustre l'inefficacité de Schengen, dont l'application n'apporte pas les solutions attendues. Elle conduit même à une dégradation de la situation, se traduisant par une augmentation significative le nombre de cas pénaux.

Le constat premier de Schengen semble bien tenir du désastre. Le projet Schengen, à savoir la construction d'un grand espace de sécurité uniforme et organisé incluant des Etats très divers, se heurte quotidiennement à la réalité pratique. Ce projet tient de l'onéreuse illusion, qui nous confronte à une augmentation constante et ingérable d'arrivées de personnes sans documents valables ou munies de visas falsifiés. S'ajoutent à cela les bandes criminelles qui opèrent depuis les zones frontières voisines pour lancer de véritables rapines en Suisse, dévaliser un commerce par-ci, tabasser un commerçant par-là, puis franchir en sens inverse la frontière, sans encombre.

Le chaos semble régner au niveau de la répartition des compétences entre le Corps des gardes-frontière et les polices cantonales ; y sont liés l'abandon de la souveraineté législative, des importants problèmes d'efficacité et de financement pour le système d'investigation policière SIS ainsi qu'une augmentation massive des coûts par rapport aux chiffres avancés avant la votation populaire de 2005.

Il est souhaité, à travers ce postulat, que le Conseil d'Etat dresse un bilan chiffré de nos sept années intra-Schengen. Je demande également l'estimation de l'influence que cet accord a eue sur la criminalité, via l'augmentation massive des cas pénaux et l'augmentation exponentielle de l'asile.

*Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures.*

*(Signé) Fabienne Despot  
et 20 cosignataires*

*Développement*

**Mme Fabienne Despot (UDC) :** — J'étais déjà intervenue, en 2010, sur ce sujet qui concerne Schengen pour demander un premier bilan. Le temps a passé et les taux d'immigration ont montré que Schengen ne remplissait à priori pas sa fonction. Avant la libre circulation des personnes, nous avions

en Suisse un taux migratoire de 40'000 à 45'000 personnes par année. Pour les cinq à six dernières années, nous en sommes en moyenne à 80'000 personnes. Il y a donc très clairement matière à se poser des questions sur l'application de Schengen.

Par ce postulat, je demande au Conseil d'État de dresser un bilan chiffré de ces sept années intra-Schengen. Je demande également une estimation de l'influence de cet accord sur la criminalité, via l'augmentation massive des cas pénaux et l'exposition exponentielle de l'asile.

**Le postulat, cosigné par au moins 20 députés, est renvoyé à l'examen d'une commission.**

**RAPPORT DE LA COMMISSION THÉMATIQUE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES  
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Postulat Fabienne Despot et consorts -  
Quel bilan de l'accord de Schengen pour la Suisse et le Canton de Vaud ?**

**1. PREAMBULE**

La Commission s'est réunie le 3 novembre 2015 à la salle du Bicentenaire, Place du Château 6 à Lausanne, pour examiner l'objet cité en titre. Elle était composée de Mmes Amélie Cherbuin, Claire Richard et Aliette Rey-Marion, ainsi que de MM. Dominique-Richard Bonny, Philippe Clivaz, José Durussel, Christian Kunze, Denis-Olivier Maillefer, Jean-François Cachin, Claude-Alain Voiblet, Laurent Wehrli, Andreas Wüthrich et Raphaël Mahaim (président rapporteur soussigné).

Les membres suivants étaient excusés : MM. Gérald Cretegny, Jacques Perrin (remplacé par Jean-François Cachin), Nicolas Rochat Fernandez.

La séance s'est tenue en présence de Mme la Députée Fabienne Despot, postulante, invitée avec voix consultative.

Mme la Conseillère d'État Béatrice Métraux, cheffe du département des institutions et de la sécurité (DIS) a participé à la séance, accompagnée de MM. Jacques Antenen, commandant de la Police cantonale, Alexandre Girod, chef de la police de sûreté, Vincent Delay, chef de la police administrative et Steve Maucci, chef du service de la population (SPOP).

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

**2. POSITION DE LA POSTULANTE**

La postulante précise d'entrée de cause qu'elle a déposé son texte le 1er septembre 2015, c'est-à-dire avant les récents grands flux migratoires de réfugiés.

La Suisse est membre de l'espace Schengen depuis 2008. Cela implique qu'un visa Schengen peut être délivré par tout État membre et permettre ainsi à un citoyen étranger de circuler sur l'ensemble du territoire qui comprend la majeure partie des pays de l'Union européenne (21 pays) et quatre pays associés (la Suisse, la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein).

La postulante considère que l'accord Schengen ne répond pas à son objectif de sécurité et cite à l'appui de cette affirmation certaines statistiques censées illustrer ce phénomène.

Le but du postulat est d'obtenir des chiffres plus précis et plus à jour de la part des services concernés, afin de rendre compte de l'évolution de la criminalité et des autres éléments auxquels Schengen auraient dû répondre. Selon la postulante, le Grand Conseil doit pouvoir estimer dans quelle mesure Schengen a été utile ou inutile dans le domaine de l'entraide judiciaire.

**3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT**

Pour répondre au postulat, une approche scientifique nécessite de comparer la période ante-Schengen à la période post-Schengen (2009 à 2014), selon la Conseillère d'Etat. L'accord Schengen s'applique au

niveau fédéral, il ne s'avère dès lors pas possible de réaliser une étude sur l'influence de l'accord pour la Suisse, c'est pourquoi la contribution du Conseil d'Etat se limite aux statistiques sur le territoire vaudois.

En préparation de la séance de commission et afin de se baser sur des faits concrets, le département avait déjà récolté un certain nombre de chiffres vaudois présentés dans un document intitulé « Postulat Fabienne Despot et consorts – Quel bilan de l'accord Schengen pour la Suisse et le Canton de Vaud - Éléments de réponses de la Police Cantonale Vaudoise ».

Ce document comprend quatre chapitres principaux : 1) le contexte ; 2) la méthodologie ; 3) les analyses ; 4) la collaboration CGFR (Corps des gardes-frontière) – Police cantonale vaudoise. Une copie de ce document a été remise aux membres de la commission et largement commentée par les représentants de l'administration assistant à la séance.

#### **4. DISCUSSION GÉNÉRALE**

Plusieurs députés saluent le grand travail de préparation effectué par le Conseil d'Etat et ses services en prévision de la séance de commission. A vrai dire, les documents et statistiques fournis sont tellement complets et détaillés qu'ils constituent même une forme d'anticipation, au moins en partie, du rapport que le Conseil d'Etat pourrait faire au Grand Conseil si le postulat était adopté.

De nombreux membres de la commission soulignent à quel point la thématique de Schengen est complexe et mériterait une analyse complète et un bilan de la part du Conseil d'Etat. Ainsi, les députés s'accordent à trouver une utilité au renvoi du postulat au Conseil d'Etat, en particulier vu le travail d'analyse déjà effectué par celui-ci et ses services. Plusieurs voix regrettent cependant le texte même du postulat, fortement orienté sur la question de la criminalité et des prétendus effets négatifs de Schengen, alors que le système complet mériterait un examen. Les aspects positifs du système de Schengen ne sauraient être occultés, tels que par exemple la simplification administrative liée aux visas dans l'espace Schengen. En outre, le texte du postulat nourrit certains amalgames entre Schengen et Dublin, deux accords pourtant bien distincts et à la portée fort différente.

Un député estime que dans son rapport annuel sur les affaires extérieures, le Conseil d'Etat présente sous un jour trop favorable le bilan des accords Schengen et Dublin. Cela justifie et explique le texte du postulat déposé par la postulante.

En guise de synthèse des avis exprimés, la commission estime qu'il convient de bien restreindre le périmètre du bilan aux répercussions de l'accord de Schengen pour le Canton de Vaud. En outre – et c'est l'élément central de la discussion qui a eu lieu en commission – la commission souhaite disposer d'un rapport du Conseil d'Etat complet, chiffré et scientifique que le Grand Conseil puisse utiliser comme une base d'informations. Il convient d'éviter un plaidoyer à charge ou à décharge contre l'accord de Schengen, sans quoi le renvoi du postulat n'est d'aucune utilité.

Les députés qui soutiennent à cette condition le renvoi du postulat relèvent également qu'un simple refus du postulat pourrait donner l'impression de vouloir cacher des éléments du bilan ayant trait aux conséquences de Schengen pour le Canton de Vaud. Or, à cet égard, le travail du Conseil d'Etat est particulièrement intéressant, dès lors qu'il cherche à documenter les choses en toute transparence et dans un esprit scientifique.

#### **5. VOTE DE LA COMMISSION SUR LA PRISE EN CONSIDÉRATION DU POSTULAT**

*Moyennant les précisions qui précèdent au sujet du périmètre d'étude du rapport que sera amené à fournir le Conseil d'Etat, la commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération le postulat par 12 voix pour et 1 voix contre.*

Pampigny, le 24 février 2016

*Le rapporteur :  
(Signé) Raphaël Mahaim*

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

### à l'interpellation Axel Marion et consorts "Tarif des actes notariés : le Conseil d'Etat est-il prêt à prendre des mesures ?"

*En mars de cette année, le surveillant fédéral des prix a publié une étude démontrant que la facture des actes notariés pour les ventes immobilières dans les cantons de Vaud et de Genève était excessivement élevée. Il relevait notamment que, depuis l'adoption des tarifs actuels en 1997, l'augmentation des émoluments a été de 23% à 37% dans la Broye et le Nord vaudois, et jusqu'à 59% dans la région lausannoise, alors que l'indice suisse des prix à la consommation a augmenté quant à lui de 10.9% entre 1997 et 2013 (Surveillance des prix, newsletter nr 2/14, mars 2014). Ces augmentations représentent une charge très importante pour les acquéreurs d'un logement, en particulier ceux issus de la classe moyenne. L'Etat a en l'occurrence un rôle important à faire valoir, puisque c'est lui qui fixe la hauteur de ces émoluments (Tarif des honoraires dus aux notaires pour des opérations ministérielles du 11 décembre 1996 (TNo), RSV 178.11.2). Le surveillant fédéral des prix a, selon ses dires, pris contact avec le canton de Vaud pour le sensibiliser une fois de plus à cette problématique. Il avait en effet déjà relevé le problème en 2007 ! En l'occurrence, l'une de ses propositions serait de fixer des montants maximaux afin d'introduire une concurrence raisonnable au bénéfice des usagers. Compte tenu de ce qui précède, les soussignés ont l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :*

- 1. Le Conseil d'Etat partage-t-il le constat du surveillant fédéral des prix sur l'évolution excessive des montants des actes notariés dans le cas de transactions immobilières dans le canton ?*
- 2. Si oui, quelle mesure entend-il prendre pour remédier à la situation ? Une modification du TNo est-elle envisagée ?*
- 3. A-t-il reçu une sollicitation directe du surveillant des prix suite à cette étude ? Si oui comment apprécie-t-il ses recommandations ?*
- 4. De manière générale, le Conseil d'Etat est-il ouvert à la piste suggérée d'introduire une concurrence raisonnable dans les tarifs des actes notariés ?*

*D'avance, nous remercions le Conseil d'Etat pour ses réponses.*

*Souhaite développer.*

*(Signé) Axel Marion*

*et 6 cosignataires*

## 1 BREF HISTORIQUE

L'actuel Tarif des honoraires dus aux notaires pour des opérations ministérielles (TNo) est en vigueur depuis le 1er janvier 1997. Il avait à l'époque été adopté en accord avec la Surveillance des prix, qui avait recommandé son acceptation par le Conseil d'Etat.

En 2007, le Surveillant des prix a publié une étude comparative des tarifs des notaires dans l'ensemble des cantons suisses. Il en ressortait notamment que les émoluments perçus dans les cantons connaissant un notariat fonctionnarisé (Zurich par ex.) étaient plus faibles que ceux fixés là où le notariat indépendant était pratiqué. Le Surveillant des prix notait en outre que, même dans ces derniers cantons, il existait des différences importantes entre les tarifs cantonaux. Le Surveillant des prix a fait parvenir cette étude aux gouvernements cantonaux, et notamment au Conseil d'Etat vaudois, en leur demandant leurs déterminations. Par courrier du 16 avril 2008, le Chef du Département de l'intérieur (DINT) a répondu au Surveillant des prix que, d'une part, sa compétence pour émettre des recommandations en matière de tarifs notariaux était discutable, et d'autre part son étude ne tenait pas suffisamment compte des différences parfois importantes de prestations entre les officiers publics des différents cantons. Le Chef du DINT concluait en indiquant que, dans le canton de Vaud, vu le niveau de prestations requis des notaires, de leur responsabilité et de leur niveau de formation censé garantir la qualité de leurs services, il ne se justifiait pas de modifier le tarif adopté en 1997.

Depuis lors, le Surveillant des prix est réintervenue à plusieurs reprises dans ce dossier, la dernière fois par courrier du 21 mai 2014, dans lequel il cible plus particulièrement les émoluments liés aux transactions immobilières. Dans ce contexte, il fait état d'une étude qu'il a lui-même effectuée et dont il ressort que, en raison de la forte augmentation des prix de l'immobilier dans le canton de Vaud, les émoluments des notaires ont également crû de manière injustifiée, puisqu'ils ne sont désormais plus en rapport avec la prestation fournie. Le Surveillant des prix recommande dès lors au Conseil d'Etat de revoir le TNo afin de diminuer l'émolument d'au moins 23 %, ce qui correspond à la hausse la plus faible ressortant de l'étude à laquelle il a procédé. Il recommande également d'établir un tarif maximal, et non impératif, de manière à atténuer l'incidence des prix de l'immobilier sur les factures des clients et d'instituer une concurrence entre notaires.

C'est dans ce contexte que s'inscrit l'interpellation traitée ici. Par ailleurs, on signale que lors de la séance du Grand Conseil du 8 septembre 2015, la députée Jessica Jaccoud a déposé une motion qui reprend l'étude réalisée par le Surveillant des prix en 2014 et demande une révision du TNo allant dans le sens des demandes de ce dernier. Une commission chargée de préavis sur sa prise en considération s'est réunie le 18 janvier dernier.

Le Conseil d'Etat a également été interpellé par la recommandation du Surveillant des prix. Avant même le dépôt des interventions parlementaires susmentionnées, il avait chargé le Département des institutions et de la sécurité (DIS), en lien avec l'Association des notaires vaudois (ANV), d'étudier l'opportunité de modifier le TNo. Les résultats de cette analyse font l'objet de la présente réponse.

## **2 NOTARIAT LATIN- NOTARIAT FONCTIONNARISE**

Le notaire est un officier public : il est investi d'une parcelle de puissance publique et la charge qu'il exerce relève d'une activité étatique. C'est la raison pour laquelle son activité est réglementée et, surtout, ses émoluments font l'objet d'un tarif, à la différence de ceux de l'avocat. Compétents pour régler les modalités de la forme authentique (art. 55 Titre final du code civil suisse ; CC) et libres de décider à qui ils confient le soin d'instrumenter en la forme authentique, les cantons ont adopté trois formes d'organisations différentes :

- le notariat indépendant, ou latin, qui se caractérise par la délégation des tâches d'instrumentation à une personne privée. Le notariat vaudois est depuis l'origine organisé de cette manière. C'est également le cas dans tous les cantons romands, ainsi que dans les cantons d'Argovie, de Berne, de Bâle-Ville, d'Uri et du Tessin, ainsi que dans la plupart des pays européens (Espagne, France, Italie, Belgique, Pays-Bas, Allemagne, Autriche, notamment) ;
- le notariat d'Etat, dans lequel l'activité notariale est assumée par des fonctionnaires cantonaux ou communaux rémunérés par la collectivité publique dont ils dépendent. Ce système est appliqué

dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, Thurgovie et Zurich ;

- un système mixte dans lequel la compétence d'instrumenter est attribuée à diverses autorités ou officiers publics indépendants, notamment des avocats. Ce système est appliqué dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures, Bâle-Campagne, Glaris, Grisons, Lucerne, Nidwald et Obwald.

L'une des différences importantes entre le notariat dit latin et le notariat d'Etat réside dans la préparation des actes, opération essentielle à l'instrumentation. Dans le canton de Vaud, l'acte doit être préparé par le notaire, qui doit se faire instruire de la volonté réelle des parties et les renseigner sur leur situation juridique et sur les conséquences de droit de l'acte qu'ils entendent passer, non seulement sur le plan des droits réels (transactions immobilières), successoraux (dispositions pour cause de mort) ou matrimoniaux (contrats de mariage), mais également dans d'autres domaines, comme le droit fiscal, l'aménagement du territoire, etc... Dans tous ces domaines, le notaire indépendant ne peut demeurer passif : il a un devoir d'information à l'égard des parties, qui doivent ensuite, en fonction de ses renseignements, pouvoir déterminer ce qu'elles souhaitent et le lui communiquer. Dans le notariat d'Etat en revanche, le fonctionnaire ne fait que procéder à l'instrumentation d'un acte préparé par d'autres, en particulier par des avocats spécialisés. Il n'a aucun devoir d'information et ne fait que s'assurer de l'identité des parties et que l'acte correspond à leur volonté. Sa prestation n'est donc pas la même et il n'engage pas sa responsabilité personnelle. Ainsi, si les tarifs pratiqués par exemple dans le canton de Zurich sont cités en exemples par le Surveillant des prix comme particulièrement avantageux, ils ne sauraient être comparés à l'émolument ministériel des notaires vaudois, car ils ne recouvrent pas du tout la même prestation. Pour opérer une comparaison, il faudrait alors ajouter à ces émoluments les honoraires du ou des avocats qui ont élaboré l'acte. De plus, l'infrastructure dont dispose le notaire collaborateur de l'Etat est mise à disposition par ce dernier, alors que le notaire indépendant a des frais fixes importants nécessaires à son travail (locaux, secrétariat, bibliothèque, formation continue, etc...). Il n'est donc pas envisageable d'appliquer les tarifs du notariat d'Etat au notariat indépendant.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat relève encore qu'un passage du notariat latin à un notariat d'Etat, qui serait totalement inédit, nécessiterait une révision complète de la LNo.

### **3 L'ACTIVITÉ MINISTÉRIELLE DES NOTAIRES VAUDOIS**

De jurisprudence et de doctrine constantes, l'instrumentation d'un acte authentique est une émanation de la souveraineté de l'Etat et relève de la juridiction civile gracieuse (ATF 128 I 280, consid. 3 et références citées ; Alex Dépraz, La forme authentique en droit fédéral et en droit cantonal comparé, thèse, Lausanne 2002, p. 137 ; v. également Julien Schlaeppli, La Rémunération du notaire de tradition latine, thèse, Lausanne 2009, p. 102 et références de jurisprudence citées). Les actes authentiques sont d'ailleurs, à certaines conditions, assimilés à des jugements par les articles 347 et suivants du code de procédure civile suisse (CPC). Il ne s'agit donc pas d'une activité économique comme une autre qui serait soumise à concurrence, mais au contraire d'une activité étatique déléguée, qui doit plutôt être comparée à celle d'un juge. Comme l'exprime clairement le Tribunal fédéral dans l'arrêt susmentionné, la personne habilitée à instrumenter un acte authentique est ainsi un organe de l'Etat, et ce indépendamment du fait de savoir s'il s'agit d'un fonctionnaire ou d'un notaire indépendant.

Le Surveillant des prix se fonde sur la jurisprudence rendue par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) laquelle a considéré que les notaires ne participaient pas à l'exercice de l'autorité publique au sens de l'article 51 de l'actuel Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Le Surveillant des prix en déduit que les tarifs des notaires devraient être libéralisés afin qu'une concurrence s'instaure entre eux. Cette conclusion ne s'impose toutefois pas à la lecture des arrêts de la CJUE, et ne correspond pas à la conception de la forme authentique qui prévaut en Suisse. A cet égard, on note ce qui suit :

- en premier lieu, la CJUE a rendu ces décisions dans un contexte très particulier de limitation d'accès à la profession de notaire aux seuls ressortissants du pays en question (condition de nationalité). Sa jurisprudence s'est depuis lors limitée à cette question, et n'a pas porté sur les autres restrictions apportées à l'admission à exercer la profession ;
- en deuxième lieu, la CJUE a en outre précisé que "*cependant, le fait que les activités notariales poursuivent des objectifs d'intérêt général, qui visent notamment à garantir la légalité et la sécurité juridique des actes conclus entre particuliers, constitue une raison impérieuse d'intérêt général qui permet de justifier d'éventuelles restrictions à l'article 43 CE découlant des spécificités propres à l'activité notariale, telles que l'encadrement dont les notaires font l'objet au travers des procédures de recrutement qui leur sont appliquées, la limitation de leur nombre et de leurs compétences territoriales ou encore leur régime de rémunération* (surligné par le rédacteur), *d'indépendance, d'incompatibilités et d'inamovibilité, pour autant que ces restrictions permettent d'atteindre lesdits objectifs et sont nécessaires à cette fin*" (Arrêt CJUE n° C-54/08 du 24 mai 2011, pt. 98). Ainsi, même dans l'Union européenne, l'institution de tarifs contraignants demeure possible ;
- en troisième lieu, la CJUE avait à juger des régimes visiblement différents de celui prévalant en Suisse, l'arrêt susmentionné n'indiquant pas que l'activité des notaires des pays concernés relèverait de la juridiction gracieuse et pourrait, comme en Suisse, être dans certains cas assimilée à un jugement ;
- en quatrième lieu, on note encore que les notaires sont expressément exclus du champ d'application de la Directive européenne relative aux services dans le marché intérieur (Directive "services", v. art. 2, ch. 2, let. 1), alors que cette Directive a précisément pour but d'établir la libre circulation des services dans les activités soumises à concurrence (v. préambule, ch. 8). Il est donc inexact d'affirmer que l'activité de notaire serait ouverte à la concurrence au sein de l'Union européenne.

Au vu de ces divers éléments, il faut retenir que, contrairement à ce que soutient le Surveillant des prix, l'activité ministérielle du notaire relève de la puissance publique et qu'elle n'est pas et ne doit pas être soumise à concurrence. D'ailleurs, le législateur vaudois de 2004 a expressément voulu soustraire l'activité ministérielle des notaires de la concurrence, notamment par l'institution d'un émolument fixe, mais également par la réglementation stricte de la publicité, laquelle ne peut justement pas porter sur l'activité du notaire (art. 7 LNo, v. également EMPL relatif à la LNo, BGC mai 2004, p. 430).

Dès lors, le Conseil d'Etat n'entend pas suivre la recommandation du Surveillant des prix visant à remplacer le tarif actuel par un plafond qui permettrait d'établir "une certaine concurrence" entre notaires. Cette recommandation ouvrirait au contraire la porte au clientélisme et aux inégalités de traitement (v. chiffre 4 ci-dessous) et risquerait de porter préjudice à la qualité des prestations notariales.

#### **4 EMOLUMENT AD VALOREM ET PRINCIPE D'EQUIVALENCE**

Le principal grief adressé par le Surveillant des prix au TNo est d'avoir engendré une augmentation des émoluments perçus par les notaires en raison de la hausse des prix de l'immobilier. Le Surveillant des prix fonde sa recommandation sur l'analyse des prix moyens de l'immobilier et, ayant constaté une augmentation sensible de ces derniers, en conclut que le principe d'équivalence ne serait plus respecté, de sorte que le TNo devrait être revu.

En réalité, le tarif n'a, en soi, pas augmenté, l'émolument perçu pour un montant donné étant toujours le même. Ce n'est donc pas l'augmentation des émoluments qui est en cause, mais celle de la valeur des transactions. A noter que le Surveillant des prix ne tient aucun compte du volume de ces dernières, qui influe également directement sur le revenu des notaires. Ainsi, à suivre le raisonnement du Surveillant

des prix, il faudrait adapter le tarif à chaque fois que les prix de l'immobilier varient, et ce à la hausse comme à la baisse.

En outre, le Surveillant des prix part du postulat selon lequel le principe d'équivalence serait nécessairement respecté si les prix de l'immobilier étaient moins élevés. Or, c'est le principe même de l'émolument *ad valorem* que de varier en fonction de la valeur de la transaction.

En outre, selon la jurisprudence, le principe d'équivalence, expression du principe de proportionnalité en matière de contributions publiques causales, impose que ces dernières ne soient pas dans un rapport de disproportion manifeste par rapport à la valeur objective de la prestation fournie et doit se tenir dans des limites raisonnables (ATF 140 I 176, consid. 5.2). Dans une jurisprudence déjà ancienne, le Tribunal fédéral a considéré qu'un émolument notarial fixé *ad valorem* n'était pas, par principe, contraire audit principe, même un tarif progressif en fonction de la valeur étant admissible (ATF du 30 septembre 1971, RNR 52, p. 360, consid. 4, p. 368). Cette jurisprudence a été confirmée relativement récemment s'agissant d'un émolument du Registre foncier (ATF 126 I 180, consid. 3c). Dans cet arrêt, le TF a estimé qu'un émolument se montant à 2.5 ‰ du montant de la cédula hypothécaire respectait les principes d'équivalence et de couverture des coûts. S'agissant du premier de ces principes, le TF a précisé que pour juger s'il était respecté, il fallait non seulement tenir compte de la prestation fournie par l'organe étatique et de sa responsabilité, mais également de la situation économique du contribuable et de son intérêt à l'acte. Ce faisant, la Haute Cour n'a en aucune manière fait dépendre le respect du principe d'équivalence de la valeur effective de la transaction, de sa hausse ou de sa baisse.

Ainsi, l'opinion du Surveillant des prix selon laquelle un émolument *ad valorem* ne respecterait plus le principe d'équivalence dès lors que la valeur des transactions considérées augmente ne trouve aucun fondement dans la jurisprudence. Au contraire, si l'on examine le respect du principe d'équivalence notamment à l'aune de la situation économique du contribuable, comme le fait le Tribunal fédéral, il n'y a aucune raison de corriger l'émolument en fonction de la valeur de la transaction. A fortiori doit-on encore tenir compte dans ce cadre du fait que, pour certaines opérations dont la valeur est faible, l'émolument ne correspond pas nécessairement à la prestation du notaire, qui peut être importante malgré le petit montant en jeu. Or, compte tenu de l'obligation d'instrumenter faite aux notaires par la LNo (art. 50), ceux-ci ne peuvent pas refuser de prêter leur ministère à une affaire au motif qu'elle ne serait pas assez rémunératrice. Il convient dès lors d'envisager le tarif des notaires dans son ensemble, et non pas de manière isolée pour certaines opérations immobilières.

Cela étant, il convient néanmoins d'examiner ici si l'émolument *ad valorem* est encore adéquat ou s'il doit être remplacé par un tarif en lien direct avec la prestation, fondé par exemple sur le nombre d'heures effectuées par les notaires, auquel on appliquerait un tarif-horaire fixé par l'Etat, ou sur l'importance de la cause (cf. art. 2 de l'ordonnance bernoise sur les émoluments des notaires). Le système de l'émolument *ad valorem* présente toutefois plusieurs avantages :

- il présente un caractère social non négligeable, car il permet de pratiquer des tarifs très bas sur les petites opérations, même si elles n'engendrent pas nécessairement moins de travail que les plus importantes. L'émolument touché sur une grosse vente immobilière vient donc en quelque sorte compenser celui perçu sur la constitution d'une cédula hypothécaire de faible valeur. Les personnes ne disposant que de moyens limités bénéficient donc de ce système, qui n'aurait plus cours avec un tarif-horaire ;
- il a le mérite de la transparence et de la prévisibilité, de sorte que les parties à un acte de vente immobilière peuvent déterminer très facilement, par exemple au moyen du calculateur mis à disposition sur le site de l'ANV, le montant de l'émolument. L'autorité de surveillance peut en outre relativement aisément contrôler la bonne application du tarif par les notaires. A l'inverse, l'expérience montre qu'il est très difficile de contrôler un tarif-horaire, surtout dans le cas du

- notaire, qui accomplit son travail de manière indépendante et, à la différence de l'avocat, ne comparait pas devant un tribunal susceptible ensuite d'apprécier l'importance de son travail ;
- il respecte le principe d'égalité de traitement, les acquéreurs d'un bien immobilier étant tous traités de la même manière. Comme l'exprimait l'exposé des motifs relatif à l'actuelle LNo (BGC mai 2004, p. 447), la libéralisation du tarif risquerait d'entraîner des abattements fondés sur des critères purement subjectifs, le notaire pouvant alors pratiquer des tarifs préférentiels pour ses "bons clients" au détriment notamment de ceux occasionnels et disposant de ressources plus modestes, mais également tenter d'attirer une clientèle en pratiquant des émoluments moins élevés que ses confrères, quitte à rogner ensuite un peu sur les prestations fournies. On rappelle dans ce cadre que l'émolument du notaire pour ses activités ministérielles est une contribution publique dont les différences de niveau doivent s'expliquer par des motifs objectifs et pertinents. Cet élément permet également de rejeter l'idée du plafond émise par le Surveillant des prix, et qu'il souhaite instituer pour favoriser la concurrence entre notaires. La doctrine majoritaire condamne d'ailleurs cette tendance, déjà visible au Tessin et en Argovie (v. Michel Mooser, le droit notarial en Suisse, Berne 2005, p. 187s., Schlaeppli, op. cit., p. 114 ss. et références de doctrine citées).

Pour tous ces motifs, le Conseil d'Etat entend maintenir le système de l'émolument *ad valorem* et, comme déjà relevé, une tarification obligatoire, et non variable en fonction de critères subjectifs liés à une prétendue concurrence qui ne doit pas exister entre notaires. La solution vaudoise est d'ailleurs celle qui a été adoptée par la plupart des cantons qui nous entourent (GE, FR, JU, NE).

## **5 EVOLUTION DE L'ACTIVITE DES NOTAIRES**

L'étude menée par le Surveillant des prix est uniquement fondée sur des statistiques moyennes. Elle ne tient pas compte de l'évolution des prestations du notaire, ni des réalités du marché. A cet égard, le Conseil d'Etat tient à souligner l'excellence du travail des notaires vaudois en général, ceux-ci remplissant la mission qui leur est confiée avec compétence et fiabilité. C'est le lieu de rappeler l'importance de cette mission, à l'aune des buts de la forme authentique, qui sont :

- la protection des parties, par des conseils appropriés et la vérification que l'acte correspond bien à leur volonté,
- la sécurité des transactions, par l'établissement d'actes transcrivant de manière sûre, claire, complète, indépendante et conforme à la réalité les déclarations juridiques des parties,
- la tenue des registres publics, à laquelle l'acte authentique contribue grandement.

Cela étant, force est de constater que le travail du notaire s'est complexifié ces dernières années, les ventes directes de biens immobiliers ayant de plus en plus cédé le pas à des ventes à terme, avec toutes les difficultés liées à leur exécution. Par ailleurs, on assiste de plus en plus souvent à la vente de terrains nus, liée à des contrats d'entreprise générale. De tels procédés visent le plus souvent à diminuer la valeur de la transaction, non pas tellement pour économiser des frais de notaire, mais surtout pour diminuer le droit de mutation. Ce faisant, le notaire doit veiller à l'articulation délicate entre le contrat de vente et le contrat d'entreprise.

Par ailleurs, le cadre normatif dont le notaire doit tenir compte s'est également complexifié, que ce soit en matière d'aménagement du territoire (LAT, Lex Weber, sites pollués, etc..) ou en matière fiscale (TVA, droit de mutation, impôt sur les gains immobiliers) notamment.

Dans le canton de Vaud, le notaire assume en outre des tâches importantes dans l'exécution des actes. Il est notamment devenu le garant de la perception du droit de mutation et consigne également 5% du prix de vente destiné au paiement de l'impôt sur le gain immobilier. Ainsi, en 2013, le montant des transactions immobilières dans le canton de Vaud s'est élevé à presque 8 milliards de francs qui ont donné lieu à la perception, par l'intermédiaire des notaires, de droits de mutation et d'impôts sur les

gains immobiliers ou sur le bénéfice pour un montant total d'environ CHF 650 mio. C'est dire si l'activité des notaires est importante pour l'Etat.

Enfin, la responsabilité des notaires est de plus en plus souvent mise en cause par des clients, de sorte qu'ils subissent une pression accrue dont il faut tenir compte. A cet égard, il serait réducteur de balayer l'argument de la responsabilité en affirmant que les notaires ont tous contracté une assurance responsabilité civile. D'une part, cela n'évite pas au notaire des procès civils parfois longs et complexes, avec ce que cela représente en termes de stress et de temps consacré, voire en termes financiers si l'assurance RC refuse d'entrer en matière. D'autre part, la responsabilité du notaire est également disciplinaire (sanctions pouvant aller jusqu'à la destitution), voire pénale.

Tous ces éléments doivent également être pris en compte à l'heure d'envisager une modification du tarif. Il importe que, conformément au principe d'équivalence, l'émolument du notaire traduise bien les prestations fournies par ce dernier et la responsabilité qu'il endosse.

## **6 EVOLUTION DES PRIX DE L'IMMOBILIER DANS LE CANTON DE VAUD**

S'il est indéniable que les prix de l'immobilier ont augmenté dans le canton de Vaud depuis 1997, les comparatifs retenus par le Surveillant des prix doivent être accueillis avec prudence :

- en premier lieu, l'étude ne se fonde que sur quelques éléments statistiques et ne prend pas en compte la situation réelle du marché immobilier dans le canton. En fait, elle ne prend en considération que deux valeurs, l'une concernant un bien immobilier individuel, dont il faut bien admettre que ce type d'objet devient de plus en plus rare, surtout dans la région lausannoise, et l'autre un logement en propriété par étage. On ne tient compte ni des ventes de terrains nus, dont on a vu qu'elles constituaient une part non négligeable de l'activité des notaires, ni des ventes d'immeubles locatifs, pour lesquels les écarts de prix sont, de l'avis des spécialistes, nettement plus faibles d'une région à l'autre ;
- en second lieu, le Surveillant des prix retient comme base de comparaison l'année 2013, lors de laquelle on a assisté à un pic de prix en matière immobilière dans notre canton. Depuis lors, on constate déjà un certain tassement en 2014, puis en 2015, avec un ralentissement assez net des transactions.

Il y a donc lieu d'accueillir l'étude effectuée par le Surveillant des prix avec une certaine prudence, de même d'ailleurs que sa recommandation visant à une diminution du TNo de 23% uniquement sur les transactions immobilières, alors que M. Prix reconnaît lui-même que, depuis l'adoption du tarif, l'indice des prix à la consommation (IPC) a augmenté de plus de 10%, ce dont il ne tient finalement aucun compte dans sa recommandation.

## **7 AUTRES ELEMENTS D'APPRECIATION**

Avant d'envisager l'opportunité de modifier le TNo, il y a encore lieu de tenir compte des éléments suivants :

- tout d'abord, le tarif des émoluments pour les activités ministérielles du notaire doit être considéré comme un tout, les émoluments pour les affaires les plus importantes devant compenser ceux, parfois très faibles, perçus pour les petits dossiers, dans lesquels le notaire ne couvre souvent pas ses frais. Il est donc délicat d'envisager une révision du TNo qui ne porte que sur les ventes immobilières, alors que les notaires instrumentent encore bien d'autres actes (notamment contrats de mariage, testaments, constitutions de sociétés, etc.) pour lesquels le tarif n'a pas augmenté, alors que l'IPC a, lui, crû de plus de 10% depuis l'adoption du TNo. Il y a donc lieu d'être prudent à l'heure de mener la révision partielle envisagée ;
- il est de coutume de dire, dans les opérations immobilières, que les notaires perçoivent environ le 5 % de la valeur de la transaction. Or, comme le montre le tableau ci-dessous, l'essentiel de ce

montant est en fait versé à l'Etat au titre du droit de mutation et de l'émolument au Registre foncier :

Valeur de la transaction	Emolument du au notaire	Emolument du au registre foncier	Droits de mutation	TOTAL
500'000.-	2'300.00	850.00	16'500.00	19'650.00
800'000.-	3'025.00	1'300.00	26'400.00	30'725.00
1'000'000.-	3'425.00	1'600.00	33'000.00	38'025.00
1'500'000.-	4'175.00	2'350.00	49'500.00	56'025.00
2'000'000.-	4'925.00	3'100.00	66'000.00	74'025.00
2'500'000.-	5'675.00	3'850.00	82'500.00	92'025.00
3'000'000.-	6'175.00	4'600.00	99'000.00	109'775.00

Au vu de ces chiffres, on doit constater d'une part que la réduction des émoluments dus aux notaires ne ferait que baisser très marginalement le prix des transactions, et d'autre part que l'ouverture d'un débat sur le sujet risque d'en entraîner un autre, relatif aux contributions publiques mentionnées dans le tableau ci-dessus

- Dans sa motion, la députée Jaccoud indique qu'une baisse de l'émolument serait dans l'intérêt des locataires, les frais de notaire étant susceptibles d'être répercutés sur les loyers. Or, une simulation réalisée par la Division logement du Service des communes et du logement (SCL) montre que pour un immeuble d'une valeur de CHF 2'000'000.-, l'impact d'une baisse d'environ 20% des frais de notaire sur les loyers serait de 0.049%, alors qu'elle se monterait à 0.033% pour un immeuble de CHF 5'000'000.-. L'incidence sur les loyers d'une baisse du TNo serait donc quasiment nulle.

## 8 REVISION DU TARIF DES NOTAIRES

Ce contexte et les nombreuses réserves que l'on peut émettre à l'égard de la recommandation du Surveillant des prix étant posés, le Conseil d'Etat a néanmoins jugé utile d'entreprendre une révision du TNo, considérant l'augmentation effective des prix de l'immobilier et les difficultés croissantes d'accession à la propriété pour la classe moyenne. Il a donc modifié le TNo s'agissant de l'émolument de base pour les transactions immobilières de la manière suivante :

Valeur de la transaction	Ancien tarif	Nouveau tarif
De CH 0.- à 100'000.-	7‰	7‰
De CHF 100'001.- à 300'000.-	5‰	4‰
De CHF 300'001.- à 500'000.-	3‰	2.5‰
De CHF 500'001.- à 750'000.-	2.5‰	2‰
De CHF 750'001.- à 1'000'000.-	2‰	1.5‰
De CHF 1'000'001.- à 2'500'000.-	1.5‰	1.5‰
De CHF 2'500'001.- à 10'000'000.-	1‰	1‰
De CHF 10'000'001.- à 20'000'000.-	0.5‰	0.5‰

De CHF 20'000'001 et plus	0.25‰	0.25‰
---------------------------	-------	-------

Concrètement, ce nouveau tarif abaisse de manière substantielle les émoluments à partir de CHF 150'000.-, avec une diminution de plus de 10% pour les tranches entre CHF 250'000.- et CHF 2'000'000.-, et un abattement maximum de plus de 16% pour une valeur de CHF 1'000'000.-. La révision a ainsi été conçue pour qu'elle profite d'abord à la classe moyenne qui souhaite acquérir des biens immobiliers. En revanche, le montant plancher, actuellement de CHF 100.-, est porté à CHF 300.-. En effet, le minimum actuel paraît particulièrement faible, même pour les très petites transactions. Même avec un plancher fixé à CHF 300.-, il est probable que le notaire ne couvre pas ses frais.

Cette adaptation, raisonnable et équilibrée n'est en définitive pas loin de répondre à la recommandation du Surveillant des prix : si l'on ajoute l'augmentation de l'IPC d'un peu plus de 10% mentionnée par M. Prix lui-même à la réduction engendrée par la révision, soit jusqu'à 16%, on obtient une réduction effective des émoluments allant jusqu'à 26% et qui est supérieure à 20% pour les tranches de CHF 250'000.- à CHF 2'000'000.-, qui concernent la plupart des objets visés par les personnes dont les revenus sont relativement modestes. Pour les valeurs de transaction supérieures, il paraît indiqué, conformément au principe d'équivalence, de tenir compte de la situation économique des acquéreurs. La réduction est donc plus faible. En outre, eu égard à la complexité croissante de l'activité notariale et à la responsabilité qu'endosse le notaire (le montant des sinistres annoncés auprès de l'assureur RC des notaires s'élevant actuellement à environ CHF 5 mio), la réduction proposée paraît conforme au principe d'équivalence.

Enfin, en comparaison intercantonale, comme le montre le tableau ci-dessous, le tarif vaudois nouvellement adopté est sensiblement moins élevé que ceux du Valais, de Genève et de Berne, et comparable à celui de Neuchâtel. Le canton de Vaud ne pourrait donc plus être montré du doigt par le Surveillant des prix comme étant, avec Genève, celui qui pratique le tarif le plus élevé de Suisse.

<b>Comparaison des tarifs des notaires vaudois et des cantons voisins</b>					
<b>Valeur</b>	<b>Tarif VD</b>	<b>VS</b>	<b>NE</b>	<b>GE</b>	<b>BE</b>
<b>CHF 100'000</b>	<b>CHF 700.00</b>	CHF 675	CHF 800	CHF 700	CHF 820
<b>CHF 150'000</b>	<b>CHF 900.00</b>	CHF 925	CHF 1'100	CHF 1'050	CHF 1'220
<b>CHF 200'000</b>	<b>CHF 1'100.00</b>	CHF 1'175	CHF 1'100	CHF 1'400	CHF 1'220
<b>CHF 250'000</b>	<b>CHF 1'300.00</b>	CHF 1'375	CHF 1'400	CHF 1'700	CHF 1'605
<b>CHF 300'000</b>	<b>CHF 1'500.00</b>	CHF 1'575	CHF 1'400	CHF 2'000	CHF 1'605
<b>CHF 350'000</b>	<b>CHF 1'625.00</b>	CHF 1'775	CHF 1'650	CHF 2'300	CHF 1'975
<b>CHF 400'000</b>	<b>CHF 1'750.00</b>	CHF 1'975	CHF 1'650	CHF 2'600	CHF 1'975
<b>CHF 450'000</b>	<b>CHF 1'875.00</b>	CHF 2'175	CHF 1'900	CHF 2'825	CHF 2'345
<b>CHF 500'000</b>	<b>CHF 2'000.00</b>	CHF 2'375	CHF 1'900	CHF 3'050	CHF 2'345
<b>CHF 550'000</b>	<b>CHF 2'100.00</b>	CHF 2'525	CHF 2'150	CHF 3'275	CHF 2'625
<b>CHF 600'000</b>	<b>CHF 2'200.00</b>	CHF 2'675	CHF 2'150	CHF 3'500	CHF 2'625
<b>CHF 650'000</b>	<b>CHF 2'300.00</b>	CHF 2'825	CHF 2'350	CHF 3'725	CHF 2'905
<b>CHF 700'000</b>	<b>CHF 2'400.00</b>	CHF 2'975	CHF 2'350	CHF 3'950	CHF 2'905
<b>CHF 750'000</b>	<b>CHF 2'500.00</b>	CHF 3'125	CHF 2'550	CHF 4'175	CHF 3'185
<b>CHF 800'000</b>	<b>CHF 2'575.00</b>	CHF 3'275	CHF 2'550	CHF 4'400	CHF 3'185
<b>CHF 850'000</b>	<b>CHF 2'650.00</b>	CHF 3'425	CHF 2'750	CHF 4'600	CHF 3'465
<b>CHF 900'000</b>	<b>CHF 2'725.00</b>	CHF 3'575	CHF 2'750	CHF 4'800	CHF 3'465
<b>CHF 950'000</b>	<b>CHF 2'800.00</b>	CHF 3'725	CHF 2'950	CHF 5'000	CHF 3'745
<b>CHF 1'000'000</b>	<b>CHF 2'875.00</b>	CHF 3'875	CHF 2'950	CHF 5'200	CHF 3'745

## **9 REPONSE AUX QUESTIONS POSEES**

### **9.1 Le Conseil d'Etat partage-t-il le constat du Surveillant fédéral des prix sur l'évolution excessive des montants des actes notariés dans le cas de transactions immobilières dans le canton ?**

Comme il l'a rappelé ci-dessus, le Conseil d'Etat considère que la vision du Surveillant des prix est réductrice, en tant qu'elle ne repose que sur quelques données statistiques relatives à une catégorie d'actes authentiques en particulier, et qu'elle ne prend pas en compte l'évolution des activités des notaires vaudois et la responsabilité qu'ils endossent, alors même que l'application du principe d'équivalence l'impose.

Pour les motifs exposés sous chiffre 3 ci-dessus, le Conseil d'Etat demeure attaché au principe de l'émolument *ad valorem*, qui a été reconnu conforme au principe d'équivalence par le Tribunal fédéral. Dès lors, il est naturel que cet émolument, fixé en fonction de la valeur des transactions, varie lorsque cette dernière augmente ou diminue. Le Conseil d'Etat est ensuite d'avis qu'il est erroné de se focaliser uniquement sur l'émolument perçu pour les actes de transferts immobiliers, alors que les actes authentiques sont multiples et que, si l'émolument n'a pas été revu à la baisse pour compenser l'augmentation des prix de l'immobilier, il ne l'a pas non plus été à la hausse pour tenir compte de l'augmentation de l'IPC. Enfin, il ne faut pas perdre de vue le caractère social de l'émolument *ad valorem*, les montants importants perçus pour des opérations dont la valeur est élevée compensant ceux, très faibles et ne couvrant la plupart du temps pas les coûts, qui sont encaissés pour les affaires à faible valeur.

Ainsi, pour les motifs exposés ci-dessus, le Conseil d'Etat ne partage pas entièrement l'analyse du Surveillant des prix, même s'il reconnaît que la forte augmentation des prix de l'immobilier justifie un certain correctif.

### **9.2 Si oui, quelle mesure entend-il prendre pour remédier à la situation ? Une modification du TNo est-elle envisagée ?**

Le Conseil d'Etat vient d'adopter la révision du TNo présentée sous chiffre 7 ci-dessus. Comme déjà relevé, celle-ci semble raisonnable et adaptée à l'ensemble des critères devant être pris en compte pour la fixation d'un tel tarif, et non uniquement à l'augmentation des prix de l'immobilier. Cela étant, compte tenu de l'augmentation de l'IPC, cette révision aboutit à un résultat pas très éloigné des recommandations du Surveillant des prix, puisque, pour les opérations d'une valeur comprise entre CHF 250'000.- et CHF 2'000'000.-, elle entraîne une diminution de l'émolument de plus de 10%, à laquelle s'ajoute la non compensation de l'augmentation de l'IPC, soit également un peu plus de 10%. La révision permet en outre au canton de Vaud de pratiquer un tarif inférieur à celui de presque tous les cantons voisins connaissant également le notariat dit latin. Aller au-delà de cette révision ne paraît pas justifié eu égard à l'évolution de l'activité des notaires et à leur responsabilité, et risquerait d'entraîner une démotivation des notaires, au détriment de la qualité de leurs prestations, qu'on rappelle très importante à la fois pour les parties et pour la sécurité des transactions.

### **9.3 A-t-il reçu une sollicitation directe du Surveillant des prix suite à cette étude ? Si oui comment apprécie-t-il ses recommandations ?**

Comme rappelé sous chiffre 1 ci-dessus, le Conseil d'Etat a effectivement reçu une recommandation du Surveillant des prix visant d'une part à ce que l'émolument de base pour les transactions immobilières soit diminué de 23% au moins, et d'autre part à ce qu'un tarif maximal, tel que celui qui est appliqué au Tessin et en Argovie, soit introduit, ce qui permettrait d'atténuer l'incidence des prix de l'immobilier sur les factures des clients de notaires vaudois et instaurerait une certaine concurrence entre les notaires.

Si le Conseil d'Etat a partiellement donné suite à la première recommandation, il estime, à la suite de la doctrine quasi unanime, que l'introduction d'un plafond fait naître un risque important d'inégalités de traitement. Or, l'émolument dû au notaire est une contribution publique soumise aux principes constitutionnels applicables en matière fiscale, et non uniquement le prix d'une prestation, comme le sont les honoraires d'un avocat ou d'un architecte. Dès lors, il ne paraît pas envisageable de permettre au notaire de fixer son émolument comme il l'entend, notamment en fonction de critères purement subjectifs ou liés uniquement à l'obtention de nouveaux clients. Si l'autorité compétente, en l'occurrence le Conseil d'Etat, estime l'émolument trop élevé par rapport à la valeur des transactions, c'est à lui qu'il appartient d'agir et de corriger le tarif. Il ne peut en revanche laisser le notaire adapter seul l'émolument au prix du marché, avec le risque que certains le fassent et d'autres pas, ou que des tarifs préférentiels soient appliqués pour les "bons clients". En outre, un tarif composé uniquement d'un plafond devient opaque pour les parties à l'acte et difficile, voire impossible à contrôler pour l'autorité de surveillance, en l'occurrence la Chambre des notaires. Pour toutes ces raisons, et au-delà de la question de la concurrence, développée dans la réponse à la question suivante, le Conseil d'Etat est opposé à l'abandon de l'émolument fixe au profit d'un plafond. Il note que seuls deux cantons le pratiquent à ce jour, les notaires bernois ne pouvant, selon la jurisprudence, s'écarter de l'émolument moyen fixé par le tarif qu'à titre exceptionnel.

#### **9.4 De manière générale, le Conseil d'Etat est-il ouvert à la piste suggérée d'introduire une concurrence raisonnable dans les tarifs des actes notariés ?**

Comme relevé sous chiffre 2 ci-dessus, le notaire est, pour ses activités ministérielles, un officier public accomplissant des tâches relevant de la juridiction civile gracieuse. Les actes authentiques qu'il dresse peuvent même, à certaines conditions, valoir jugement, conformément aux articles 347 et suivants CPC. A ce titre, le notaire, comme n'importe quelle personne habilitée à dresser des actes de puissance publique, n'est pas autorisé à faire de publicité pour ses activités aux fins d'attirer les clients. En d'autres termes, l'institution d'une concurrence, fût-elle raisonnable, entre les notaires, se heurte à la fonction même du notaire. Il ne saurait y avoir plus de concurrence entre notaires qu'entre les tribunaux ou les offices d'impôts. Pour cette raison également, le Conseil d'Etat s'oppose à la structuration d'un tarif permettant d'instaurer une concurrence entre notaires, celle-ci ne devant pas exister.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 20 janvier 2016.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*



Grand Conseil - Secrétariat général  
Pl. du Château 6 - 1014 Lausanne

Déposé le 22.09.15

Scanné le \_\_\_\_\_

# PETITION

15-PET-040

Petition contre la reconnaissance de l'islam en tant que communauté religieuse d'intérêt public.

Les pétitionnaires domiciliés en Suisse adressent la petition suivante aux autorités au sens de l'art. 31 de la Constitution Vaudoise.

Des démarches sont entreprises pour que l'islam soit reconnu au sens de l'art. 171 de la Constitution Vaudoise comme communauté religieuse d'intérêt public.

## Motifs des pétitionnaires

L'islam n'est pas une religion selon l'acceptation courante, à savoir avec la promotion du salut des âmes, mais entend également organiser la société civile selon ses règles, ce qui est incompatible avec notre ordre constitutionnel et nos traditions.

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

**Pétition contre la reconnaissance de l'Islam en tant que communauté religieuse d'intérêt public**

**1. PREAMBULE**

La Commission thématique des pétitions était composée de Mmes Aline Dupontet, Isabelle Freymond (qui remplace Filip Uffer), et de MM. Pierre Guignard, Pierre-André Pernoud, Olivier Epars, Philippe Germain, Daniel Ruch, Hans-Rudolph Kappeler, Daniel Trolliet, Serge Melly. Elle a siégé en date du 3 décembre 2015 sous la présidence de Mme Véronique Hurni. M. Filip Uffer était excusé.

M. Cédric Aeschlimann et Mme Sylvie Chassot, Secrétaires de commission parlementaire, sont remerciés pour les notes de séance.

**2. PERSONNES ENTENDUES**

Pétitionnaires : M. Michel Dupont, M. Raphaël Henry.

Représentant de l'Etat : DIS/Délégué aux affaires religieuses, M. Eric Golaz, délégué aux affaires religieuses.

**3. DESCRIPTION DE LA PETITION**

La pétition demande à ce que l'Islam ne soit pas reconnue comme communauté religieuse d'intérêt public. Selon les motifs avancés, les pétitionnaires considèrent que "l'Islam n'est pas une religion selon l'acceptation courante, à savoir avec la promotion du salut des âmes, mais entend également organiser la société civile selon ses règles, ce qui est incompatible avec notre ordre constitutionnel et nos traditions".

La pétition est munie de 40 signatures et a été lancée par plusieurs membres du parti "Démocrates suisses".

**4. AUDITION DES PETITIONNAIRES**

Le pétitionnaire estime que l'Islam n'est pas une religion selon l'acceptation courante, à savoir la promotion du salut des âmes, car il entend aussi organiser la société civile selon ses règles, en l'occurrence celles de la Charia. Il ajoute que l'Islam ne fait pas de distinction entre le pouvoir temporel et le pouvoir spirituel.

Le pétitionnaire expose ensuite 4 facteurs qui, selon lui, prouvent que l'Islam doit être pris au sérieux :

- réislamisation du monde arabe ;
- rejet de la société occidentale ;
- augmentation du nombre de musulmans ;
- moyens financiers grâce au pétrole.

Enfin le pétitionnaire démontre que selon lui l'Islam est incompatible avec nos traditions principalement à cause de la non-reconnaissance d'autres religions et de l'ordre constitutionnel suisse.

Pour les pétitionnaires, la reconnaissance officielle de l'Islam signerait "le début d'un engrenage qui ne verrait pas de retour en arrière possible".

Les commissaires posent un certain nombre de questions. La première concerne les raisons du dépôt de cette pétition puisque la question de la reconnaissance de l'Islam ne s'est pas posée dans le canton de Vaud. Les pétitionnaires répondent que "la lutte contre l'islamisme figure au programme du Parti des démocrates suisses".

La seconde question s'intéresse aux solutions pour permettre la bonne cohabitation entre musulmans et chrétiens sur notre territoire. A quoi il est répondu qu'il s'agira d'être vigilant au sein des commissions d'intégration, d'étudier avec minutie le degré d'intégration des requérants, de restreindre les naturalisations des musulmans, ainsi que de ne pas octroyer le droit de vote aux étrangers. Finalement, il est demandé si les récents événements dramatiques ont motivé le dépôt de cette pétition. Les pétitionnaires disent qu'elle a été déposée comme outil de travail pour permettre aux politiciens d'agir en amont de la décision de l'Etat et en adéquation avec les volontés de la population. Il s'agit d'envoyer un signal clair aux autorités en leur permettant de prendre la bonne décision le moment venu.

## **5. AUDITION DU REPRESENTANT DE L'ETAT**

Monsieur Golaz explique que cette pétition entre dans le domaine de l'application de la Loi sur la reconnaissance des communautés religieuses adoptées en 2007 (LRCR), elle-même reflet de la Constitution vaudoise (Cst.VD). Le délégué aux affaires religieuses lève d'emblée une ambiguïté de la pétition en rappelant que la Cst.VD permet la reconnaissance, sur la base de deux critères, non pas de *religions* (comme le sous-entend la pétition dans son texte) mais bien de *communautés* religieuses. Le canton, par la voie du Conseil d'Etat ou de son parlement, ne devra ainsi jamais se déterminer sur la légitimité ou sur le système de valeurs de telle ou telle religion, mais bien sur la reconnaissance de l'intérêt public d'une communauté installée depuis longtemps dans le canton et qui y joue un rôle en vertu des deux critères de reconnaissance posés dans la Cst.VD. En l'espèce, le délégué aux affaires religieuses confirme que des contacts ont été pris par l'Union vaudoise des associations musulmanes (UVAM) et par la Mosquée de Lausanne afin d'obtenir des précisions quant aux conditions posées dans la LRCR et dans son règlement d'application (RLRCR) pour la reconnaissance officielle de leur communauté. L'UVAM n'a pas pris de décision formelle et il n'a pas de nouvelles de la Mosquée de Lausanne ; aucune demande officielle n'a donc été enregistrée de la part d'une communauté musulmane de la place pour le moment.

Suite à une question d'un commissaire, M. Golaz détaille la procédure de reconnaissance: la communauté religieuse en question doit annoncer son intérêt à être reconnue d'utilité publique. Le département prépare alors une déclaration liminaire arrêtée par le Conseil d'Etat et individualisée en fonction des caractéristiques de la communauté religieuse dont il est question. Ce n'est que lorsque la communauté a signé la déclaration liminaire que la demande de reconnaissance est formellement déposée. A partir de là, l'examen de reconnaissance s'étend en principe sur 5 ans (RLRCR). Cette tâche incombe au département ; elle peut être déléguée à la Commission consultative en matière religieuse. Le département présente in fine son projet de décision au Conseil d'Etat qui le valide (ou pas). Est ensuite soumis au Grand Conseil le projet de loi (en cas de posture favorable du Conseil d'Etat à la reconnaissance) ou le projet de décret (dans le cas contraire). La décision du Grand Conseil est soumise au référendum facultatif.

Plusieurs autres questions arrivent; comment l'administration pourra juger de la durée minimale de l'établissement de la communauté dans le canton demandée dans le règlement à l'article 9. Il est répondu que la communauté doit prouver sa présence par des actes juridiques comme les statuts de leur association ou un bail par exemple. Une commissaire s'étonne que le canton n'ait jamais à se prononcer sur la légitimité ou le système de valeurs de telle ou telle religion. Le représentant de l'Etat met l'accent sur la distinction entre une religion et sa pratique dans le cadre d'une société donnée. L'enjeu de la procédure de reconnaissance d'une communauté est de faire en sorte que sa présence ne soit et ne devienne une difficulté pour l'ensemble de la société. M. Golaz informe qu'aucune autre communauté musulmane ne pourrait prétendre à la reconnaissance à ce jour selon les conditions définies, principalement sur la durée de sa présence sur le territoire. Il rappelle par ailleurs que la loi et le règlement posent d'autres conditions étudiées lors de la demande notamment que les responsables

laïques et religieux d'une communauté doivent parler français, ils doivent connaître les grands principes constitutionnels en matière de liberté publique, de droits humains et d'égalité des sexes. Le respect des 19 conditions légales et réglementaires est contrôlé dans les 5 ans par le département lorsqu'une demande est déposée. Ces conditions doivent être respectées dans la durée et pas uniquement au moment de la reconnaissance.

Finalement, il donne l'information que seules les deux églises reconnues de droit public bénéficient d'une aide de l'Etat (CHF 61 millions). M. Golaz confirme que la communauté israélite est reconnue d'intérêt public. Elle touche CHF 134'000.- en vertu de sa participation commune avec les deux autres églises reconnues à diverses activités. Enfin, il informe les commissaires sur les démarches de reconnaissance actuellement en cours. La communauté anglicane et la Fédération évangélique préparent un dépôt de demande. Les orthodoxes ont quant à eux déclaré leur intérêt à la reconnaissance. De même, il amène des informations sur les pratiques dans les autres cantons. Seul le canton de Bâle Ville connaît un système qui encourage la reconnaissance d'autres communautés religieuses. Mais dans une organisation moins stricte que dans le canton de Vaud.

## **6. DELIBERATIONS**

Un commissaire estime que cette pétition est inopportune car elle procède par anticipation d'une part, et d'autre part, car elle confond la religion et la communauté religieuse. De plus, les lourdes contraintes imposées dans la loi et le règlement pour une reconnaissance constituent un garde-fou suffisant. Ces propos sont appuyés par plusieurs commissaires, en relevant qu'aucune demande n'a été formellement déposée. Certainement, les responsables des communautés religieuses sont conscients des enjeux d'une reconnaissance qui implique notamment un débat sur la place publique. De plus, un commissaire considère qu'il est simplement inutile de renvoyer cette pétition au Conseil d'Etat car les autorités disposent de tous les outils nécessaires à un examen scrupuleux de l'opportunité, ou non, de reconnaître une communauté religieuse. Finalement, un commissaire pose la question même de la compatibilité entre cette pétition et la Constitution qui précise qu'il est interdit de stigmatiser quelqu'un sur la base de ses croyances.

Un autre commissaire regrette les termes utilisés par la pétition, mais n'est pas étonné car elle émane d'un petit parti d'extrême droite. Par contre, il insiste sur le fait qu'on ne peut pas ignorer la problématique de la cohabitation avec les personnes de confession musulmane. Il est appuyé dans ses propos par un autre commissaire estimant que "ces personnes ne pourront pas s'adapter à notre culture". Finalement, un commissaire est troublé par le fait que les communautés musulmanes s'intéressent à une reconnaissance alors que, dans les faits, leur pratique correspond peu aux conditions fixées par la loi et le règlement.

En point d'interrogation en fin des délibérations, un commissaire s'interroge sur la question d'une séparation totale entre l'Eglise et l'Etat.

## **7. VOTE**

Classement de la pétition

*Par 7 voix pour, 2 voix contre et 2 abstentions, la commission recommande au Grand Conseil de classer cette pétition.*

Morges, le 12 février 2016.

La rapportrice :  
(Signé) Aline Dupontet

**RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT**

**à l'interpellation Régis Courdesse au nom du groupe vert libéral et consorts – Favoriser  
l'autoconsommation d'électricité solaire photovoltaïque vaudoise**

***Rappel***

*Dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'énergie en 2014, les porteurs de projets d'installations photovoltaïques se voyaient donner le droit de consommer l'énergie électrique produite par leurs propres panneaux solaires photovoltaïques, ce qui s'appelle de l'autoconsommation.*

*Cependant, il existe encore malheureusement des tracasseries importantes qui limitent l'accès à cette opportunité, notamment pour les porteurs de projets avec plusieurs bâtiments géographiquement dispersés.*

*Ainsi, par exemple, la municipalité de Blonay a récemment proposé à son conseil communal d'installer des panneaux photovoltaïques sur les toits de certains de ses bâtiments scolaires pour la puissance maximale autorisée en réinjection dans le réseau. L'exécutif se mettait en conformité avec sa politique énergétique, soit de relever les défis de la société à 2000 watts, ce qui est vivement apprécié !*

*La configuration particulière de la connexion au réseau, induite par des constructions successives, fait que tous les bâtiments du complexe scolaire en question (Bahyse), pourtant très proches les uns des autres, sont reliés au réseau électrique en plusieurs points différents. Le distributeur local d'énergie (Romande Energie) facture dès lors de manière séparée le raccordement et la consommation électrique de ces bâtiments. Le surplus important de la future installation productrice, sur les toits des salles de sports qui s'y prêtent particulièrement bien, est ainsi réinjecté à bas coût dans le réseau, alors que l'électricité des salles de classe dans le bâtiment d'à côté, mais sur un autre raccordement électrique, est facturée, par le même distributeur, au prix du marché. Chacun peut comprendre que cela paraisse un peu absurde sur le plan financier. Il est pourtant tout à fait réaliste d'imaginer traiter administrativement tous les bâtiments du même ensemble comme une seule et même entité de facturation, à l'instar de ce qui pratiqué par nos voisins genevois. Il s'agit d'assurer un meilleur retour sur investissement au promoteur — producteur public — et ce durablement, d'autant que la rétribution à prix coûtant (RPC) est appelée à disparaître. On favorise ainsi l'autoconsommation.*

*Même si les sociétés de distribution d'énergie sont gérées de manière indépendante de l'Etat de Vaud, je pose les questions suivantes au Conseil d'Etat :*

- 1. Le Conseil d'Etat est-il conscient de la problématique liée à la facturation séparée des bâtiments par les distributeurs d'énergie, même si ces bâtiments sont proches géographiquement et, de surcroît, ont le même propriétaire (public ou privé) ?*
- 2. Le Conseil d'Etat, par l'intermédiaire de ses représentants dans les conseils d'administration des distributeurs d'énergie, pourrait-il demander à ceux-ci de revoir leur mode de facturation et*

*ainsi de soutenir également les projets portant sur plusieurs bâtiments ?*

*Je remercie d'avance le Conseil d'Etat pour ses réponses.*

*Souhaite développer.*

*(Signé) Courdesse Régis  
et 6 cosignataires*

## **Réponse du Conseil d'Etat**

### **Préambule**

La possibilité de consommer l'électricité produite par une installation photovoltaïque ou un autre type d'installation était déjà offerte avant l'entrée en vigueur de la révision légale mentionnée par Monsieur le Député Courdesse. En effet, de nombreux particuliers qui étaient en liste d'attente pour obtenir la RPC fédérale ou qui, par conviction, souhaitaient profiter de l'électricité produite par leur propre installation solaire ont pu bénéficier de cette possibilité offerte par la plupart des gestionnaires des réseaux de distribution (GRD).

A la suite du succès de la RPC fédérale, notamment au niveau du photovoltaïque, plusieurs dispositions ont dû être mises en œuvre afin d'augmenter le nombre de projets pouvant bénéficier d'un soutien. En plus de l'introduction d'une rétribution unique pour les petites installations photovoltaïques, le principe de consommation propre de la production a été prévu tant pour les installations domestiques que pour les grandes installations et cela indépendamment du vecteur énergétique utilisé (photovoltaïque, biomasse, hydraulique, etc.).

Le législateur est, par ailleurs, allé relativement loin dans cette possibilité d'autoconsommation puisque les habitants d'un bâtiment peuvent bénéficier de la production située sur leur immeuble, pour autant qu'ils soient d'accord. Au sein d'un immeuble locatif de plusieurs dizaines d'appartements, les propriétaires de ces derniers peuvent donc ensemble utiliser la production de leur immeuble. Ces dispositions et les différents cas de figure sont détaillés dans l'Aide à l'exécution pour la mise en œuvre de la consommation propre selon l'art. 7 al. 2bis et l'art. 7a al. 4bis de la loi sur l'énergie[1]. L'association des entreprises électriques a également édicté des recommandations relatives à l'autoconsommation[2]. Selon l'aide à l'exécution, "*la consommation propre est en principe également possible pour plusieurs bâtiments respectivement plusieurs installations de production d'électricité pour autant qu'elles soient connectées au même point de raccordement du réseau public de distribution. Dès que le courant passe par le point de raccordement et donc par le réseau public de distribution, la consommation propre n'est plus possible. C'est le gestionnaire de réseau qui détermine le point de raccordement selon la situation physique.*" Ces dispositions s'appliquent à tous les gestionnaires du réseau de distribution (GRD). Renseignement pris auprès des Services industriels de Genève (SIG), il apparaît qu'en aucun cas ils n'agrègent des données de comptage de production et de consommation sur plusieurs bâtiments dès lors que le courant produit a transité par le réseau. Pour des raisons de facturation, un regroupement de compteurs à un même propriétaire est possible. Un producteur a toujours la possibilité de modifier son raccordement afin d'augmenter son taux d'autoconsommation en réalisant une connexion entre ses divers bâtiments qui est dès lors considérée comme une installation intérieure.

Le photovoltaïque représente un des plus grands potentiels énergétiques du canton et le Conseil d'Etat souhaite la poursuite de son développement. Il relève cependant que les délais d'attente pour qu'un projet photovoltaïque inscrit auprès de la RPC fédérale puisse être pris en compte dans le système se situent à 2 ans pour les projets inscrits fin 2011 et à plus de 10 ans pour les projets les plus récents, avec, dans l'intervalle, plusieurs intentions de modifications légales qui pourraient modifier fondamentalement le système de la RPC. Au vu de ces incertitudes et des moyens financiers limités,

l'autoconsommation va être amenée à se développer dans les années à venir et cela également pour des installations de grande puissance.

L'autoconsommation met par ailleurs les entreprises électriques face à de nouveaux défis dans un contexte de marché particulièrement dynamique et incertain avec un besoin de modification des réseaux de distribution pour accepter l'injection d'une multitude de productions décentralisées et intermittentes. Nous pouvons par exemple citer la problématique de la réduction du timbre d'acheminement avec l'introduction de l'autoconsommation. Le réseau restant le même, les coûts de développement et d'entretien restent plus ou moins constants. Le caractère intermittent et aléatoire des productions décentralisées renchérit les coûts de réglage du réseau. La diminution à terme de l'électricité acheminée sur le réseau conduit à devoir reporter les coûts du réseau sur moins d'énergie consommée, donc de solliciter plus fortement les consommateurs restants. Afin de tenir compte de cette évolution, le système de tarification du réseau (le timbre d'acheminement) devra être repensé, à commencer par la législation fédérale y relative. A l'heure actuelle, les gestionnaires n'ont d'autres choix que d'appliquer la législation ainsi que les directives et recommandations édictées par l'Office fédéral de l'énergie et la branche électrique.

Le Canton de Vaud soutient, dans le cadre du programme 100 millions pour les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, le solaire photovoltaïque. Ce programme a permis de rétribuer près de 500 installations représentant une puissance cumulée d'environ 23 MW depuis le début de cette action. 260 projets ont déjà quitté le pont RPC vaudois pour la RPC fédérale ou en ayant bénéficié d'une rétribution unique. Au vu des incertitudes liées à l'évolution de la RPC fédérale, il a été décidé de ne plus proposer de pont RPC pour de nouveaux projets. Le Conseil d'Etat examine plusieurs pistes pour favoriser le développement de l'autoconsommation auprès des citoyens, communes et sociétés vaudoises.

[1][http://www.bfe.admin.ch/php/modules/publikationen/stream.php?extlang=fr&name=fr\\_456051316.pdf](http://www.bfe.admin.ch/php/modules/publikationen/stream.php?extlang=fr&name=fr_456051316.pdf)

[2]

[http://www.strom.ch/fileadmin/user\\_upload/Dokumente\\_Bilder\\_neu/010\\_Downloads/Branchenempfehlung/Ma](http://www.strom.ch/fileadmin/user_upload/Dokumente_Bilder_neu/010_Downloads/Branchenempfehlung/Ma)

### **Réponses aux questions posées**

*1. Le Conseil d'Etat est-il conscient de la problématique liée à la facturation séparée des bâtiments par les distributeurs d'énergie, même si ces bâtiments sont proches géographiquement et, de surcroît, ont le même propriétaire (public ou privé) ?*

Le Conseil d'Etat, conscient de la problématique soulevée, relève que cette dernière n'est pas liée à un regroupement de la facturation mais au fait de transiter de l'énergie produite via le réseau du GRD d'un bâtiment au bénéfice d'un autre. Le Conseil d'Etat attend de la branche un engagement afin de favoriser l'autoconsommation et notamment de trouver des solutions équitables pour les cas particuliers tels que celui mentionné dans cette interpellation, dans les limites des contraintes légales et normes actuelles et en tenant compte des intérêts, parfois divergents, des différentes parties prenantes. Dans des situations particulières de raccordement et de configuration de réseau, un GRD peut notamment déplacer un point de raccordement au réseau afin que l'autoconsommation bénéficie à plusieurs bâtiments du même propriétaire. Dans le cadre des rencontres que la Direction générale de l'environnement prévoit d'organiser avec les GRD, cette thématique particulière sera, entre autre, abordée.

*2. Le Conseil d'Etat, par l'intermédiaire de ses représentants dans les conseils d'administration des distributeurs d'énergie, pourrait-il demander à ceux-ci de revoir leur mode de facturation et ainsi de soutenir également les projets portant sur plusieurs bâtiments ?*

Dans les sociétés dans lesquelles l'Etat a une participation, les délégués des collectivités publiques sont dotés de lettres de mission qui comprennent des instructions pour que les décisions du conseil

d'administration soient en adéquation avec la politique du Conseil d'Etat, notamment en matière de promotion des énergies renouvelables, indigènes et respectueuses de l'environnement. Cependant, ils doivent en premier lieu défendre les intérêts de la société dont ils sont administrateurs.

Le Conseil d'Etat, ceci étant, examine plusieurs pistes pour favoriser le développement de l'autoconsommation auprès des citoyens, communes et sociétés vaudoises.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 17 février 2016.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Cédric Pillonel – Environnement : pour que les bonnes intentions soient suivies de mesures concrètes

### *Rappel de l'interpellation*

*Le canton de Vaud a pu, ces dernières années, augmenter les moyens alloués à différents domaines, grâce à une situation financière favorable. Des montants importants ont également été prévus pour la protection de la nature, pour les énergies renouvelables et pour l'efficacité énergétique. Toutefois, force est de constater que l'utilisation effective de ces budgets reste largement en dessous des intentions exprimées, privant ainsi l'environnement de réalisations ou de protections nécessaires.*

*Les Verts ont déjà eu l'occasion d'exprimer leurs craintes à ce sujet lors du débat sur le budget 2015. En analysant les derniers comptes, ils constatent que les bonnes intentions ne sont pas toujours suivies d'une réalisation concrète. Il existe ainsi un décalage important entre les montants prévus au budget et les sommes réellement dépensées pour soutenir différentes mesures environnementales, ou les subventions aux énergies renouvelables. Les investissements prévus marquent également des retards importants comme le détaille le rapport de la Commission des finances.*

*Les Verts interpellent donc le Conseil d'Etat :*

- 1. Comment le Conseil d'Etat explique les décalages constatés ?*
- 2. L'Etat dispose-t-il de forces de travail en suffisance pour mener à bien les projets envisagés dans le budget ?*
- 3. Existe-t-il une résistance politique à l'accomplissement de cette stratégie environnementale validée par le Grand Conseil ?*
- 4. Quelles sont les pistes que le Conseil d'Etat entend suivre pour passer des intentions aux actes en matière d'environnement ?*

*Ne souhaite pas développer.*

*(Signé) Cédric Pillonel*

## **Réponses aux questions posées**

La politique environnementale et énergétique du Conseil d'Etat se concrétise depuis le début de la législature par de nombreuses mesures concrètes. Certes, la création au 1er janvier 2013, de la Direction générale de l'environnement (ci-après DGE) a été une importante mutation touchant plus de 300 collaborateurs. Cela a conduit temporairement à un engagement plus limité des ressources dès lors que les cadres en charge de ces domaines ont été impliqués dans la mise en œuvre de la nouvelle organisation. Cette dernière a, pour mémoire, nécessité la fusion de trois services et d'une unité auparavant rattachée au Secrétariat général du département, tout en assurant toutes les prestations régulières à la population.

Malgré cette année 2013 particulière, la DGE a assumé l'ensemble de ses missions de base et aucune réclamation de la part des administrés n'a été notée, ce que le Conseil d'Etat tient à souligner.

### **1 QUESTION - COMMENT LE CONSEIL D'ETAT EXPLIQUE LES DÉCALAGES CONSTATÉS ?**

Les comptes 2014 démontrent que les moyens mis à la disposition de la politique environnementale ont été très largement engagés confirmant ainsi que l'année 2013 a été une étape de transition.

Pour l'exercice comptable 2014, la différence entre les charges budgétées (CHF 150.9 mios) et les comptes (CHF 128.8 mios) relève un écart de CHF 22.1 mios (montants extraits de la brochure des comptes 2014). Ce dernier doit être corrigé de CHF 10.4 mios, correspondant à une écriture purement technique en lien avec les fonds (3510 et 3511). L'écart réel pour 2014 s'élève donc à CHF 11.7 mios, soit 9.0% de non dépenses.

Ces disponibilités proviennent exclusivement des fonds gérés par la DGE. En effet, en soustrayant les montants relatifs aux fonds, les dépenses 2014 de la DGE s'élèvent à CHF 110.2 mios pour un budget de CHF 106.2 mios. Le dépassement de CHF 4 mios correspond à des subventions fédérales redistribuées dans le domaine général de l'environnement supérieur par rapport à ceux initialement prévus au budget.

Contrairement aux non dépenses issues du budget de fonctionnement, ceux des fonds ne sont pas perdus pour les prestations de l'Etat. Le solde au 31 décembre des fonds est entièrement reporté sur le prochain exercice comptable. Or, les dépenses au niveau des fonds sont en constante augmentation. Elles découlent essentiellement de la croissance des projets liés au programme du Conseil d'Etat engageant 100 millions en faveur des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique (CHF 0.7 mio en 2012 ; CHF 5.6 mios en 2013 ; CHF 11.2 mios en 2014 et CHF 9 mios à fin 2 novembre 2015).

Au niveau des investissements de la DGE, les écarts entre le budget et les dépenses s'expliquent par différents facteurs. Sur les 36 objets d'investissement inscrits au budget, un quart représentent des objets nouveaux en cours d'élaboration. Leur conception prend du temps et dépend également de facteurs externes qui ne sont pas maîtrisés par l'administration.

Tant qu'ils ne sont pas décrétés, aucune dépense n'intervient. L'essentiel des retards provient de paramètres tels que les procédures d'enquête, les oppositions et recours contre certains projets, ou encore les travaux dont le maître d'oeuvre n'est pas l'Etat et dont les délais ne sont pas maîtrisables, soit encore les analyses supplémentaires ou des négociations rendues nécessaires pour limiter le risque d'oppositions ou de recours. Ce constat ne doit pas conduire à sous-estimer le travail considérable réalisé durant le même laps de temps et qui est développé ci-dessous.

## **2 QUESTION - L'ETAT DISPOSE-T-IL DE FORCES DE TRAVAIL EN SUFFISANCE POUR MENER À BIEN LES PROJETS ENVISAGÉS DANS LE BUDGET ?**

Le Conseil d'Etat dispose, avec la Direction générale de l'environnement, d'un service qui assure les prestations qui lui sont demandées en matière de politique environnementale. Cette dernière, qui s'est considérablement développée au cours des deux dernières décennies, impose de nombreuses tâches nouvelles aux cantons. A cela s'ajoute la profonde mutation de la répartition des tâches entre Confédération et cantons, par le biais des Conventions-programmes qui caractérisent le domaine de l'environnement.

Toutes les ambitions de cette politique environnementale ne sont pas réalisables à court terme. Ainsi l'établissement des cartes des dangers naturels s'est achevé en 2015. Si l'on considère la situation particulière du canton de Vaud, qui a nécessité l'établissement d'un total de près de 1500 cartes détaillées reposant sur 12'000 documents pour 267 communes ont été réalisées, il apparaît que ce type de tâches parmi les plus complexes du domaine de l'environnement ont été menées à bien dans des délais tout à fait respectables.

La création de la DGE facilite la réalisation de synergies. Elles seront encore renforcées avec la construction d'un bâtiment unique pour ce service, dont l'étude est en cours, afin de regrouper des forces administratives actuellement dispersées sur six sites différents. Un tel regroupement physique des collaborateurs permettra de poursuivre l'optimisation des ressources.

Le recours à des renforts par le biais de postes provisoires est par ailleurs de plus en plus pratiqué, ces ressources limitées dans le temps étant intégrées aux projets de décrets, notamment pour des objets impliquant des investissements. C'est le cas pour le récent crédit accordé pour la mise en œuvre de la régionalisation de l'ensemble des STEP's vaudoises par exemple. Il est néanmoins certain qu'avec une population vaudoise en forte hausse, les effectifs alloués au domaine de l'environnement n'ont pas été régulièrement adaptés à un contexte également caractérisé par un développement rapide de nouvelles normes environnementales et énergétiques. Le Conseil d'Etat restera attentif à ce besoin dans les prochains exercices budgétaires.

## **3 QUESTION - EXISTE-T-IL UNE RÉSISTANCE POLITIQUE À L'ACCOMPLISSEMENT DE CETTE STRATÉGIE ENVIRONNEMENTALE VALIDÉE PAR LE GRAND CONSEIL ?**

Le Conseil d'Etat a régulièrement approuvé les différentes propositions qui lui ont été faites par le Département du territoire et de l'environnement. Il n'y a pas eu de résistance politique à la mise en œuvre de modifications législatives, notamment dans le domaine des forêts ou de la gestion des déchets par exemple ou pour l'octroi de crédits d'investissement, dans le domaine des dangers naturels ou de la gestion des eaux pour ne citer que ces exemples. Le Conseil d'Etat ne constate ainsi pas de résistance à l'accomplissement de la politique environnementale.

## **4 QUESTION - QUELLES SONT LES PISTES QUE LE CONSEIL D'ETAT ENTEND SUIVRE POUR PASSER DES INTENTIONS AUX ACTES EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT ?**

De nombreuses mesures ont été menées à bien à ce jour. Les Conventions-programmes avec la Confédération ont par exemple permis, lors de la dernière période de 2011 à 2015, d'engager des montants conséquents et de remplir les objectifs fixés, en particulier dans les domaines des forêts. Depuis l'automne 2012, 16 réserves forestières totalisant 1'792 ha ont été établies. Autre exemple, dans le domaine de la nature, 300 conventions ont été signées avec des agriculteurs en faveur d'une gestion conservatrice des prairies ou pâturages pour la seule année 2014.

D'autres secteurs ont fortement progressé, comme la renaturation des cours d'eau, dont le programme de planification cantonal pour les décennies à venir est terminé et pour lequel une centaine

de chantiers sont à l'étude ou ont été réalisés. Un programme très ambitieux de régionalisation et de modernisation du réseau des stations d'épuration des eaux vaudoises est aujourd'hui sur le point de débiter. Un crédit cadre de 80 millions proposé par le Conseil d'Etat vient d'être accepté par le Grand conseil. 250 points de mesure sont suivis au niveau de la qualité biologique des eaux. Dans le domaine de l'environnement industriel, urbain et rural, le suivi de 20'000 entreprises et activités artisanales est assuré au niveau des risques de pollution et près de 90'000 installations de chauffage sont contrôlées. Le Plan directeur des carrières a été mis sous toit sans grande difficulté mais au prix d'un travail préparatoire considérable. Une nouvelle loi sur le sous-sol a été rédigée est en train d'être finalisée.

Ce ne sont là que quelques exemples d'une belle dynamique créée avec le regroupement des forces au sein de la DGE.

Celle-ci est également perceptible dans les interactions entre les domaines de l'énergie et de l'environnement, ou encore par le biais du programme des 100 millions en faveur des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique. Grâce à ce programme, une somme considérable d'actions nouvelles est en cours. Comme cela est développé dans la réponse à l'interpellation " Cent millions, sans millions pour l'énergie ? " le Conseil d'Etat constate que ce programme monte en puissance.

Enfin, la législation de l'énergie a été révisée, plusieurs projets de géothermie profonde sont en cours, une dizaine de parcs éoliens sont accompagnés afin d'être mis à l'enquête et l'énergie photovoltaïque progresse régulièrement dans le canton puisque depuis le début de la législature, une production cumulée de 36 GWh a été installée.

En conclusion, le Conseil d'Etat entend encore renforcer les conditions-cadre nécessaires pour mener sa politique environnementale. Cette politique publique doit permettre de répondre aux défis environnementaux d'un canton dont la population augmente régulièrement.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 3 février 2016.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*



Grand Conseil - Secrétariat général  
Pl. du Château 6 - 1014 Lausanne

Déposé le 03.11.15

Scanné le \_\_\_\_\_

15-PET-005

Schickel Gilles  
En Delèze 3  
1867 Ollon  
☎ 079.417.94.52  
E-mail : schickel.gilles@bluewin.ch

Présidence du Grand Conseil  
Secrétariat général  
Place du Château 6  
1014 Lausanne

**Objet :** pétition pour la restitution de mon permis de conduire

Ollon, le 26 octobre 2015

Mesdames, Messieurs,

En tant que citoyen Suisse et comme la loi me le permet, j'aimerais lancer une pétition contre l'injustice et la dictature du SAN (service des automobiles et de la navigation).

Je m'explique :

-1) J'ai été contrôlé le 23 mai 2013 par la gendarmerie, en conduisant ma voiture, tout en ayant un retrait de permis de conduire, je précise **haut et fort** que j'étais **sans alcool** (preuve : alcotest et rapport de la gendarmerie).

J'étais et je suis toujours encore, malheureusement, dépendant du sociale (j'en ai honte, vous ne pouvez pas savoir à quel point !).

J'ai eu en 2013 la possibilité de faire un remplacement de deux mois, en tant que cuisinier à la Migros d'Aigle, j'ai accepté pour ne pas être à la charge de la société, mais les transports en communs ne me permettaient pas d'arriver à l'heure à mon travail, j'ai décidé de conduire malgré tout, mais **que pour mon travail** (la précarité vous fait faire des choses que l'on ne voudrais pas).

Si j'avais refusé ce travail en restant tranquillement sur mon canapé, et bien j'aurais mon permis de conduire aujourd'hui.

-2) Le problème c'est que le SAN veut m'obliger à prendre rendez-vous à l'UMPT (psy de la route) afin de récupérer mon permis de conduire. Comme dis précédemment, je suis au Sociale et donc dans **une totale** incapacité de payer un psy de la route.

-3) J'ai 55 ans et il est déjà extrêmement difficile de retrouver un emploi à mon âge, malgré mes nombreux diplômes (vous le savez bien), mais sans permis de conduire c'est impossible (on m'a déjà refusé plusieurs emplois pour cette raison).

-4) J'ai commis une infraction routière (que je regrette beaucoup) et je dois être sanctionné, c'est normale, mais la sanction doit-être juste et conforme aux lois en vigueur dans ce pays.

Suite à l'étude minutieuse de la LCR, ainsi que de la loi fédérale avec un juriste, un avocat et un député (Vaud), il s'avère que mon dossier est entaché d'irrégularités :

-1) Le retrait de permis de conduire est aujourd'hui « pénal » ce qui veut dire que l'amende et la durée du retrait de permis **ne peut être prononcé** que par un « **Magistrat** » (juge ou procureur).

Or, il se trouve que ce sont les employés du SAN (secrétaires, employés de bureaux, juristes) qui décident de la durée du retrait de permis de conduire, ce qui constitue non seulement une violation de la loi, mais rends également mon jugement **caduque**. Le SAN n'a **en aucun cas** le droit de juger à la place d'un Magistrat.

L'or d'un retrait de permis de conduire, deux procédures sont ouvertes, l'une est pénale et l'autre est administrative. La procédure administrative est attribuée au SAN, mais **uniquement** sur ordre d'un Magistrat.

-2) L'article 16 alinéas 3 de la **loi Fédérale**, précise bien : qu'il faut prendre en considération les circonstances pour fixer la durée du retrait de permis de conduire, notamment l'atteinte à la sécurité routière, la gravité de la faute, etc., ce qui n'a pas été respecté.

-3) L'article 17 alinéas 4 de la LCR précise bien qu'un rendez-vous à l'UMPT (psy de la route) **n'est obligatoire** qu'en cas de retrait **de permis définitif**.

En cas où une personne viole intentionnellement les règles fondamentales de la circulation, la personne accepte de courir un grand risque d'accident pouvant entraîner de graves blessures ou la mort, que se soit en commettant des excès de vitesse particulièrement importants, en effectuant des dépassements téméraires ou en participant à des courses de vitesse illicites avec des véhicules automobiles. Ce qui n'est absolument pas mon cas et constitue encore une violation de la loi.

**Conclusion :**

Le SAN ne fait plus la différence entre les vrais criminels de la route et des personnes comme moi et donc ne **respecte plus la loi**.

Je conduis depuis 1979 sans **aucun accident** et sans **aucun excès** de vitesse, je travail honnêtement depuis 1974 et j'ai toujours payé mes impôts.

J'ai commis une erreur, je le regrette et j'ai payé ma faute, ce qui est normale. j'ai payé les amendes dans sa totalité, j'ai purgé ma peine, je crois qu'il est temps de me rendre mon permis de conduire, autrement à quoi cela sert-il de rester honnête ?

Quoi qu'il en soit, je suis tributaire du Sociale et sans permis je resterais toujours au sociale.

Avec mes remerciements pour l'attention porté à mon courrier, je vous adresse, Mesdames, Messieurs mes salutations les plus respectueuses.

**G. Schickel.**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'G. Schickel', with a large, sweeping flourish underneath.

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

**Pétition de Gilles Schickel – pour la restitution de mon permis de conduire**

**1. PREAMBULE**

La commission était composée de Mme Aline Dupontet, et de MM. Olivier Epars, Pierre Guignard, Pierre-André Pernoud, Philippe Germain, Hans-Rudolph Kappeler, Serge Melly, Daniel Trolliet, Michel Renaud (qui remplace Filip Uffer), Jean-François Cachin (qui remplace Daniel Ruch). Elle a siégé en date du 7 janvier 2016 sous la présidence de Mme Véronique Hurni. MM Filip Uffer et Daniel Ruch étaient excusés.

M. Cédric Aeschlimann et Mme Sylvie Chassot, Secrétaires de commission parlementaire, sont remerciés pour les notes de séance.

**2. PERSONNES ENTENDUES**

Pétitionnaire : M. Gilles Schickel.

Représentants de l'Etat : DTE/SAN (Service des automobiles et de la navigation), M. Pascal Chatagny, chef du SAN, M. Luc Mouron, chef de la Division droit de conduire (SAN).

**3. DESCRIPTION DE LA PETITION**

Par le dépôt de sa pétition, le pétitionnaire a souhaité dénoncer ce qu'il appelle « l'injustice et la dictature du SAN » dans le cadre du traitement de son dossier.

Sa pétition rappelle les faits, à savoir qu'il a été contrôlé le 23 mai 2013 par la gendarmerie en conduisant sa voiture, tout en ayant un retrait de permis de conduire. L'alcootest s'est révélé négatif à ce moment. Le pétitionnaire était et est toujours au bénéfice de l'aide sociale. En 2013, il a eu la possibilité de faire un remplacement de deux mois en tant que cuisinier à la Migros d'Aigle. Il a accepté pour ne pas être à la charge de la société. Cependant, les transports en commun ne lui permettaient pas d'arriver à l'heure à son travail. Il a dès lors décidé de conduire malgré tout, mais que pour son travail, précise-t-il. S'il avait refusé ce travail en restant sur son canapé, il aurait son permis aujourd'hui.

Son problème actuel est l'obligation que le Service des automobiles et de la navigation (SAN) veut lui imposer de prendre un rendez-vous à l'Unité de médecine et psychologie du trafic (UMPT), afin de récupérer son permis de conduire. Comme bénéficiaire de l'aide sociale, il n'est pas en capacité de payer cette consultation. A 55 ans, il est déjà extrêmement difficile de trouver un emploi à son âge, ce malgré ses nombreux diplômes. Sans permis de conduire, c'est encore plus difficile. De nombreux emplois lui ont été refusés pour cette raison.

S'il doit être sanctionné pour l'infraction routière qu'il a commise, le pétitionnaire est d'avis que cette sanction doit être juste et conforme aux lois en vigueur. Il considère que son dossier est entaché d'irrégularités. Selon lui, le retrait de permis de conduire est aujourd'hui pénal, ce qui veut dire que l'amende et la durée du retrait de permis ne peuvent être prononcés que par un magistrat. Or, il se trouve que ce sont les employés du SAN qui décident de la durée du retrait de permis de conduire. Il considère que c'est une violation de la loi, et que cela rend son jugement caduc, le SAN n'ayant pas le droit de juger à la place d'un magistrat. De plus, un rendez-vous à l'UMPT n'est obligatoire qu'en cas

de retrait de permis définitif. Il estime que cela ne s'applique pas à son cas et que la décision à son encontre constitue une violation de la loi. Le pétitionnaire déplore que le SAN ne fasse plus la différence entre les vrais criminels de la route et des personnes comme lui, qui conduit depuis 1979 sans aucun accident et sans aucun excès de vitesse, qui travaille honnêtement depuis 1974 et qui a toujours payé ses impôts.

Il reconnaît avoir commis une erreur et le regrette. Il estime avoir payé pour sa faute et demande la restitution de son permis de conduire.

#### **4. AUDITION DU PETITIONNAIRE**

Le pétitionnaire a rappelé les faits de sa pétition et son contrôle par la gendarmerie le 23 mai 2013 en rentrant du travail. Il conduisait alors qu'il était sous le coup d'un retrait de permis d'une année pour conduite en état d'ébriété. Un nouveau retrait pour une durée indéterminée de minimum 2 ans a été prononcé à son encontre. Il a ensuite expliqué que le SAN exigeait qu'il se soumette à une expertise d'un psychologue de la circulation pour qu'il puisse récupérer son permis. Or, étant à l'aide sociale, il n'est pas en mesure d'assumer les frais d'une telle procédure, un passage à l'UMPT coûtant entre CHF 2'000.- et CHF 2'500.- selon ses renseignements.

Il estime que la sanction dont il fait l'objet est injuste. Il évoque l'art. 17 al. 4 de la Loi fédérale sur la circulation routière (LCR) qui précise les cas de figure pour lesquels une éventuelle restitution du permis de conduire est conditionnée à un préavis positif d'un psychologue de la circulation. Il n'entre pas, selon lui, dans ces catégories. Il évoque ensuite l'art. 16 al. 3 de la même loi qui précise que « les circonstances doivent être prises en considération pour fixer la durée du retrait du permis d'élève conducteur ou du permis de conduire, notamment l'atteinte à la sécurité routière, la gravité de la faute, les antécédents en tant que conducteur ainsi que la nécessité professionnelle de conduire un véhicule automobile ». Bien qu'ayant conduit sans permis, il explique avoir conduit prudemment et n'avoir ainsi pas porté atteinte à la sécurité routière. Enfin, il déplore que ce soient les employés du SAN qui fixent la durée du retrait de permis. Il considère que ce type de peine relève du droit pénal et devrait dès lors être prononcée par un magistrat.

Considérant les risques qu'il y avait à conduire sans permis, à la demande de savoir pourquoi le pétitionnaire n'a pas trouvé une autre solution pour se rendre sur son lieu de travail, en expliquant son cas à son assistant social par exemple, le pétitionnaire a répondu qu'il s'était manifesté auprès de son conseiller ORP de l'époque, mais que celui-ci n'était pas entré en matière. Au niveau des horaires, il explique que le premier bus part à 9h, ce qui l'aurait fait arriver à 9h15 chaque matin. La distance qui sépare la gare d'Aigle de la Migros à pied est de 20 et 30 minutes. Le pétitionnaire a essayé de discuter avec son employeur pour arranger ses horaires, sans succès.

#### **5. AUDITION DES REPRESENTANTS DE L'ETAT**

Les représentants du SAN ont exposé l'historique du dossier du pétitionnaire au niveau du SAN. Suite à une 1<sup>ère</sup> affaire en 2008, il est sanctionné pour ébriété au volant, avec un taux d'alcoolémie retenu de 2.02‰. Il écope d'un retrait de permis de 4 mois et suit un cours d'éducation routière, ce qui lui permet de récupérer son permis après 3 mois. Une 2<sup>ème</sup> affaire a lieu en 2012, où il est à nouveau sanctionné pour ébriété au volant, avec un taux retenu de 1.41‰. Puisqu'il s'agit d'une récidive dans les 5 ans, il écope d'un retrait de permis de 12 mois (minimum légal). Dans une 3<sup>ème</sup> affaire en mai 2013, il se fait attraper à conduire sans permis. En application de la LCR, il écope d'un retrait de permis pour une durée indéterminée, mais d'au minimum 2 ans. La restitution du permis est, dans ce cas, conditionnée à un préavis favorable qui fait suite à une expertise par un professionnel. Dans le Canton de Vaud, cette expertise est réalisée par l'UMPT. Depuis cette 3<sup>ème</sup> affaire, l'échange de correspondance avec le pétitionnaire, qui conteste la mesure et demande de récupérer son permis passé le délai minimum des deux années, a été assez abondant. Il lui a été répondu qu'il devait nécessairement passer par l'expertise de l'UMPT. Chaque mesure qui a été appliquée est prévue dans la LCR. Le SAN n'avait pas de marge de manœuvre.

Le rapport de police faisant suite à la dernière arrestation du pétitionnaire mentionne qu'il a conduit chaque jour depuis qu'il a trouvé un emploi à la Migros d'Aigle. Il a ainsi décidé unilatéralement que

la sanction ne s'appliquait plus puisqu'il avait retrouvé un travail. Habitant Ollon, le pétitionnaire ne se trouvait par ailleurs qu'à 6 km de son lieu de travail.

Concernant les irrégularités de traitement dont le pétitionnaire pense être la victime, les représentants du SAN expliquent que dans son raisonnement, le pétitionnaire ne fait pas la différence entre la procédure pénale, prononcée par un magistrat et aboutissant à une peine privative de liberté ou à une amende, et la décision administrative, qui elle émane du SAN et qui concerne le retrait de permis.

Pour récupérer son permis, le pétitionnaire doit prouver que le motif d'inaptitude a disparu. La preuve lui appartenant, les frais de l'expertise sont à sa charge. Ils se montent à près de CHF 1'800.-. Dans le cas où l'expertise n'émettrait pas un avis favorable, une décision de refus de restitution de permis lui serait adressée, décision contre laquelle il pourrait faire recours. Un rapport d'expertise favorable de l'UMPT débouche en principe sur une restitution du permis de conduire une fois la durée de retrait minimum passée. L'expert peut par contre proposer une mesure de suivi, par exemple pour contrôler la consommation d'alcool s'il suspecte un problème de ce côté-là. Dans le cas du pétitionnaire, il n'a pas été nécessaire de faire un suivi pour le déclarer inapte puisque, ayant commis 3 infractions graves, la loi le déclarait de facto inapte à la conduite. Toutefois, si sa première infraction avait été commise sous le régime actuel (Via Sicura), il aurait effectivement dû se soumettre à des contrôles d'alcoolémie, le nouveau régime exigeant une expertise pour toute infraction avec un taux d'alcoolémie supérieur à 1.6‰. Dans ce cas, il s'agirait toutefois d'un autre type d'expertise (expertise de sécurité) puisque sa dernière infraction ne concerne pas la conduite en état d'ébriété. La procédure d'expertise peut être mise en route 6 mois avant la fin de la durée minimum du retrait, l'expert exigeant le paiement d'avance. Toutes ces informations lui ont été communiquées dans la correspondance.

Quelques centaines de sanctions lourdes sont prononcées chaque année. Toutes mesures confondues (vitesse, retraits, alcool), le SAN traite 20'000 cas par année. Les peines relatives à l'ivresse représentent à peu près 25% des cas, celles relatives à la vitesse à peu près 33%. Le taux moyen d'alcoolémie au volant mesuré lors d'infractions liées à la conduite en état d'ébriété est de 1.3‰, étant précisé que pour un homme d'à peu près 80kg, un décilitre de vin représente à peu près 0.1‰.

## **6. DELIBERATIONS**

Plusieurs commissaires considèrent que le pétitionnaire est en santé et qu'il aurait par exemple pu faire le déplacement à vélo ou à pied. Quoi qu'il en soit, d'autres solutions que sa voiture auraient pu être trouvées par le pétitionnaire pour se rendre sur son lieu de travail. Il est par ailleurs possible de trouver un emploi sans avoir de permis de conduire.

Si la gravité de ses précédentes infractions est relevée par tous, un commissaire se montre compatissant avec la situation du pétitionnaire et relève la sévérité des mesures depuis l'entrée en vigueur de Via Sicura. Il déplore toutefois que le pétitionnaire n'admette pas ses erreurs et ne veuille pas les assumer.

Un commissaire estime que, vu la gravités des faits qui lui sont reprochés, le nombre de récidives et sa légèreté dans sa décision de conduire sous le coup d'un retrait de permis, le pétitionnaire doit payer sa peine.

Un autre commissaire, après avoir entendu à satisfaction les services de l'Etat exposer les détails de ce dossier, est convaincu du bienfondé de la peine infligée au pétitionnaire.

Pour récupérer son permis, le pétitionnaire doit prouver que le motif d'inaptitude a disparu. Il doit par conséquent se présenter devant l'UMPT.

## **7. VOTE**

Classement de la pétition

*A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil de classer la pétition.*

Avenches, le 16 février 2016.

Le rapporteur :  
*(Signé) Daniel Trolliet*

**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-cadre  
de CHF 7'730'000.- pour financer les travaux de consolidation et protection de  
neuf objets répertoriés dans le cadre des Dégâts des Forces de la Nature (DFN)**

**1. PREAMBULE**

La commission s'est réunie le 18 février 2016 à la Salle de conférences P001, Rue des Deux-Marchés, à Lausanne, et était composée de Mmes Ginette Duvoisin et Myriam Romano-Malagrifa, de MM. Jean-François Cachin, Pierre Volet, Michel Desmeules, Jacques Perrin, Jean-François Thuillard, Alexandre Rydlo, Martial de Montmollin, Michele Mossi, Laurent Miéville, Eric Züger, François Debluë, Olivier Mayor et Philippe Modoux, président et rapporteur.

Mme Nuria Gorrite, cheffe du DIRH, était accompagnée de MM. Pierre-Yves Gruaz (directeur général DGMR), Pierre Bays (chef de la division infrastructure routière DGMR) et Laurent Tribolet (chef de la division entretien 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**

Les Dégâts des forces de la nature (DFN) englobent l'ensemble des atteintes liées aux contraintes météorologiques ou géologiques (éboulements, glissements de terrains, etc.) Les neuf objets dans cet EMPD ont été sélectionnés parmi les environ 90 non traités selon une méthode d'évaluation in situ du dommage, faisant l'objet d'évaluations internes et externes, et d'une priorisation en fonction de l'urgence du besoin d'intervention. Chacun des neuf objets faisant partie de cet EMPD a fait l'objet de deux études, l'une sommaire et l'autre détaillée quant aux principes d'interventions pour réparer les dégâts.

La DGMR dispose au budget de fonctionnement d'un montant annuel de Fr. 600'000.- pour les DFN. Or, les objets présentés dans cet EMPD nécessitent un investissement moyen de plus de Fr. 800'000.- Le budget de fonctionnement est donc réservé aux cas d'urgence. Sur les 90 cas DFN identifiés, dix ont fait l'objet d'un premier crédit-cadre, qui est d'ores et déjà utilisée à 80%. Ce deuxième crédit-cadre permettra de continuer ce travail de longue haleine.

La priorisation des interventions est faite selon une échelle allant de 1 « risques à court terme » qui nécessitent des mesures provisoires pour stabiliser la route, 2 « risques à moyen terme » soit des objets qui nécessitent une intervention dans le un à deux ans (c'est dans cette catégorie que sont les objets de cet EMPD) et 3 « risques à long terme » des secteurs connus de longue date qui nécessitent un suivi.

Concernant le type d'intervention, il y a :

- les interventions par longrines pour renforcer les bords de chaussées, dans les cas de déformations importantes qui provoquent des fissures ouvertes sur la route, par exemple sur la RC 705 La Borne (objet n°8) ;

- les déformations liées au mouvement du terrain, comme sur la RC 780 Mur en Calamin (objet n°9), qu'on cherche à stabiliser.
- les situations où il faut poser des filets de protection (objet n°6).

Pour le subventionnement par la Confédération, cette dernière intervient via les conventions-programme lorsqu'il y a des dangers graves liés aux DFN. Elle est entrée en matière pour la pose de filets sur la RC 702 Rossinière-Malachenau-Solosex (objet n°6) et de longrines sur la route RC 705 à la Borne (objet n°8). On n'a pas confirmation : la convention programme 2016-2019 va être signée sous peu ; le subventionnement s'éleve entre 0 et 35% du coût.

### **3. DISCUSSION GÉNÉRALE**

*Y a-t-il une catégorisation en fonction de la fréquentation de l'axe routier ?*

Dans l'analyse coût efficacité, on tient compte de ce genre de problématique. Mais dans les critères de priorisation, la fréquentation n'entre pas en ligne de compte : c'est le maintien du patrimoine et le risque qui compte. Qu'il y ait une ou mille voitures, le risque est là.

*Y a-t-il des mesures de prévention dans ce domaine des atteintes liées à la météorologie ?*

Dans les secteurs identifiés comme dangereux, une attention particulière est donnée à l'entretien des systèmes de drainage. A cet effet, un relevé complet des systèmes de drainage a été effectué, ce qui permettra de planifier l'entretien de ces canalisations.

### **4. LECTURE DE L'EMPD**

#### ***1.4 Descriptif des projets***

*La circulation sera-t-elle maintenue lors des interventions ?*

Les interventions sont effectuées en maintenant une voie de circulation, utilisée en bidirectionnelle en posant des feux de signalisation. L'endroit le plus compliqué se situe sur la RC 705 La Borne, où il faudra faire des travaux de nuit.

### **5. EXAMEN DU PROJET DE DÉCRET ACCORDANT AU CONSEIL D'ETAT UN CRÉDIT-CADRE DE CHF 7'730'000.- POUR FINANCER LES TRAVAUX DE CONSOLIDATION ET PROTECTION DE NEUF OBJETS RÉPERTORIÉS DANS LE CADRE DES DÉGÂTS DES FORCES DE LA NATURE (DFN)**

#### ***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 23 février 2016

*Le rapporteur :  
(Signé) Philippe Modoux*

## **EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET**

**accordant au Conseil d'Etat un crédit-cadre de CHF 7'730'000.- pour financer les travaux de consolidation et protection de neuf objets répertoriés dans le cadre des Dégâts des Forces de la Nature (DFN)**

### **1 PRÉSENTATION DU PROJET**

#### **1.1 Préambule**

Le présent EMPD regroupe neuf projets répartis sur les quatre régions administratives de la Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR).

Les Dégâts des Forces de la Nature (DFN) sont généralement imputés sur le budget de fonctionnement. Le nombre de cas en suspens et leur coût total élevé ne permettent plus de le faire (voir chap. 1.3.2) ; dans ces conditions, la DGMR a décidé de recourir à des crédits-cadre en complément du budget de fonctionnement. La nature des travaux prévus peut être considérée comme de l'investissement. Le présent EMPD est le deuxième d'une série qui permettra de régler les quelque 90 cas non traités.

Un premier crédit-cadre d'un montant de CHF 7'615'000.- a déjà été accordé par le Grand Conseil en octobre 2013 pour la réalisation de dix projets.

A la suite d'une analyse de risque et d'une priorisation des différents projets, les dégâts suivants ont été retenus. L'accent a été mis sur le réseau de base, (sept cas) et le réseau des routes principales du réseau complémentaire (deux cas).

N° sur plan	RC	Commune, lieu-dit	Dégâts	Type de projet - Familles
1	32	Bassins - Sous la Cézille	Glissement du bord aval de la chaussée	Longrine ancrée sur micropieux
2	251	Penthalaz – Côtes de Cossonay	Glissement du bord aval de la chaussée	Longrine ancrée sur micropieux
3	303	Bavois - Le Coudray	Glissement du bord aval de la chaussée	Longrine ancrée sur micropieux
4	305	Oulens-Eclépens	Glissement du bord aval de la chaussée	Longrine ancrée sur micropieux
5	602	Avenches - Moulin Neuf	Glissement du bord aval de la chaussée	Longrine ancrée sur micropieux
6	702	Rossinière - Malachenau-Solosex	Chutes de blocs et pierres	Filets de protection contre les chutes de pierres
7	702	Rossinière - Malachenau	Glissement du bord aval de la chaussée	Longrine ancrée sur micropieux
8	705	Château-d'Oex - La Borne	Glissement généralisé de la chaussée	Longrine ancrée sur pieux
9	780	Epresses - En Calamin/Les Luges	Glissement généralisé de la chaussée	Mur de soutènement ancré sur pieux

Tableau 1 : liste des DFN

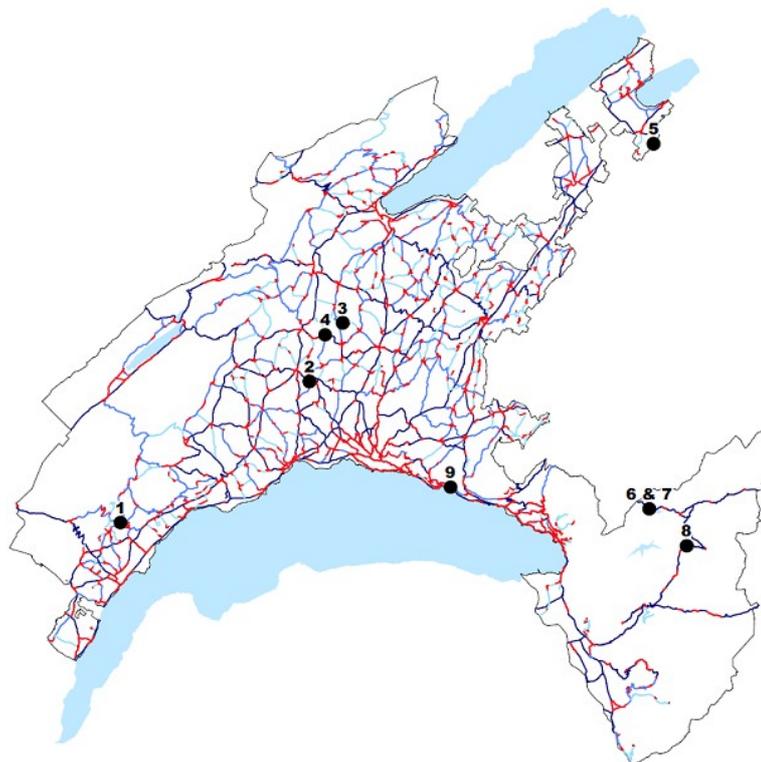


Image 1 : situation des dégâts

## 1.2 Bases légales

L'article 35, alinéa 1 de la loi sur les routes du 10 décembre 1991 (LRou ; RSV 725.01) prévoit que lorsque les fonds voisins d'une route sont menacés d'éboulement ou de glissement naturel, l'Etat a le droit d'y exécuter à ses frais les travaux utiles. En tant que propriétaire des routes cantonales hors traversée des localités (art. 7 LRou), il incombe en effet à l'Etat d'assurer l'entretien de ces routes cantonales (art. 20 al. 1 let. a LRou). Or, l'entretien comprend la maintenance des infrastructures routières (art. 4 du règlement d'application de la LRou du 19 janvier 1994 ; RLRou ; RSV 725.01.1) et, par conséquent, leur assainissement.

## 1.3 Exposé de la situation

### 1.3.1 Définition d'un DFN

Un DFN est un évènement lié à la géologie, la géotechnique et la météorologie entraînant un dégât au réseau routier. En principe, on distingue les deux cas suivants :

- glissement de terrain (amont, aval, généralisé) ;
- chutes de pierres (chutes de blocs isolés, éboulement de masse).

Les cas liés au cours d'eau et aux inondations sont traités par la Direction générale de l'environnement (DGE), et ceux liés aux avalanches par une cellule spécifique à la DGMR (voyer de la région Est).

Les glissements de terrains peuvent être lents ou rapides. Les évènements liés aux chutes de pierres sont généralement rapides. Ils se produisent en effet, habituellement sans signe avant-coureur.

Ces problèmes liés au terrain peuvent entraîner des dégâts à des ouvrages existants et/ou aux chaussées, par exemple en effondrant des murs de soutènement, en écrasant des canalisations, en attaquant des fondations de ponts, etc.

Ces dégâts impactent directement la sécurité des usagers.

### 1.3.2 Méthode de priorisation des DFN

Le processus de traitement des cas est le suivant :

- la Division entretien (ER) de la DGMR, par ses collaborateurs sur le terrain, établit la fiche d'annonce (voir image 2) et règle immédiatement l'aspect sécuritaire (fermeture de chaussée, déviation, restriction sur une voie, etc.) ;
- la cellule DFN rattachée à la Division infrastructure routière (IR) de la DGMR enregistre le cas, le priorise grâce à une étude sommaire puis mène une étude détaillée et mandate les spécialistes externes nécessaires. En cas d'urgence le traitement est différent, la cellule DFN intervenant de suite, dès l'appel du voyer (div. ER).

La priorisation est définie sur une échelle des priorités de 1 à 3 par le responsable de la cellule DFN.

#### En priorité 1, les risques à court terme

Réalisation immédiate des confortations, généralement au moyen de solutions provisoires ; tel est le cas du glissement de la "RC 706 Pont Bourquin" aux Diablerets en 2007 qui a nécessité un nettoyage immédiat de la chaussée et la pose d'un muret de protection provisoire préfabriqué.

#### En priorité 2, les risques à moyen terme

Cas devant être réglés dans l'année ; on classera dans ce cas l'exemple de Chavannes-sur-Moudon en 2013 (voir image 3) qui a nécessité un traitement pour éviter une aggravation du glissement et un plus grand impact sur la chaussée.

#### En priorité 3, les risques à long terme

Cas dont l'urgence n'est pas démontrée ; en principe des glissements lents. Le glissement de La Frasse, sur la RC 705, peut être rattaché à cette catégorie ; le glissement est conséquent, mais "lent".

L'importance des études ainsi que la compréhension du phénomène prennent du temps.

Exemple :

Pour illustrer la procédure, on trouvera ci-dessous l'exemple de Chavannes-sur-Moudon, cas de glissement d'un talus aval déclaré en juin 2013. L'analyse du problème, les relevés de géomètre, l'étude d'un projet par le bureau d'ingénieurs mandaté, la mise en soumission et le déblocage du crédit, ont permis d'engager durant la même année les travaux qui se sont terminés en décembre 2013.

DEGATS DUS AUX FORCES DE LA NATURE (DFN)

Carte 1:25000 n° 1224  
Arondissement Centre 69 N° RC 0626 D N° Tronçon 0000 Lot 0  
A remplir par le voyer A remplir par le chef des l

Annonce faite le 11.06.2013  
par yvan Favre  
RC / Axe 626 / 4560  
Lieu Les roches  
Communes(e) Chavannes sur Moudon  
Coordonnées 550967/166770  
PR n° (±) 2175

Type de dégâts

- Glissement du talus aval
- Glissement du talus amont
- Dégâts au mur aval
- Dégâts au mur amont
- Erosion
- Chaussée déformée
- Canalisations disloquées
- Voir autres commentaires au verso

Croquis



Image 2 : annonce de dégâts Chavannes-sur-Moudon



Image 3 : 20 décembre 2013 : mur terminé, chaussée réfectionnée

### *1.3.3 DFN recensés à ce jour et coûts estimés*

La base de données des archives de la DGMR comprend environ sept cents cas recensés depuis 1963 jusqu'à ce jour. Depuis 2009, le nombre d'annonces s'élève à environ quinze par année. Cependant, lors d'événements météorologiques exceptionnels tels que ceux connus en avril 2015, ce nombre peut augmenter.

A ce jour, il reste encore environ 90 cas à régler ; il s'agit généralement de cas de priorité 2 et 3 selon la définition ci-dessus (cf. 1.3.2). Ces cas doivent également être traités car les glissements lents peuvent avoir des effets qui pourraient entraîner des frais de reconstruction ou de renforcement plus élevés (par exemple sur des murs de soutènement existants).

### *1.3.4 Généralités sur le financement des DFN*

Le règlement des 90 cas non encore traités entraînera des dépenses estimées à CHF 30 mio.

Le budget de fonctionnement alloué pour les DFN est de CHF 600'000.- par année.

Pour la période 2009 à 2014, les dépenses annuelles moyennes sont de CHF 2'130'000.-. La différence annuelle est prise, au détriment d'autres tâches d'entretien courant, sur le budget de fonctionnement de la div. ER (environ CHF 400'000.-) et sur quatre crédits d'investissement pour un montant annuel d'environ CHF 1'130'000.-.

Du point de vue financier, il existe les possibilités de subventions et participations suivantes :

Dans le cas des protections contre les chutes de pierres, il existe un subventionnement fédéral variable entre 0 et 35 %. Les promesses de subventions fédérales sont obtenues actuellement par l'intermédiaire de la DGE-Forêt.

La décision d'accorder une subvention fédérale s'appuie sur un dossier comprenant une analyse avec le programme EconoMe. Ce programme, édité par l'OFEV, permet de calculer le rapport utilité/coût du projet. En pratique, les seuils à atteindre selon l'OFEV pour ces deux critères sont difficilement atteignables pour les routes. L'analyse EconoMe purement quantitative doit donc être nuancée par des critères plus qualitatifs tels que l'importance stratégique de la route ou les conséquences pour l'économie locale et les usagers d'une fermeture de route.

Enfin, un partage des coûts d'investissement peut être réalisé avec les éventuels autres bénéficiaires (communes, propriétaires privés, infrastructures ferroviaires, etc.) des mesures envisagées, plus particulièrement dans le cas de la protection contre les chutes de pierres et de blocs.

Pour le cas de la pose des filets à Rossinière, les règles d'octroi des subventions fédérales ne permettent pas de garantir de subventions pour ce projet à ce jour. Les coûts présentés dans cet EMPD ont donc été établis hors subvention fédérale, conformément au premier EMPD de "rattrapage DFN" d'octobre 2013.

## 1.4 Descriptif des projets

Principe de réalisation des ouvrages de soutènement ancrés aval :

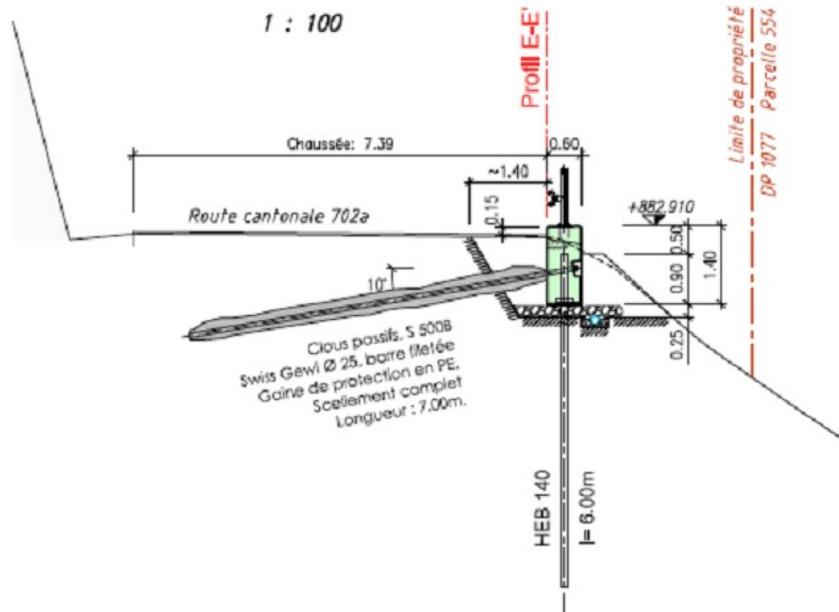


Image 4 : exemple de renforcement du talus aval

Principe de réalisation des ouvrages de soutènement ancrés amont (glissement généralisé d'Epesses) :

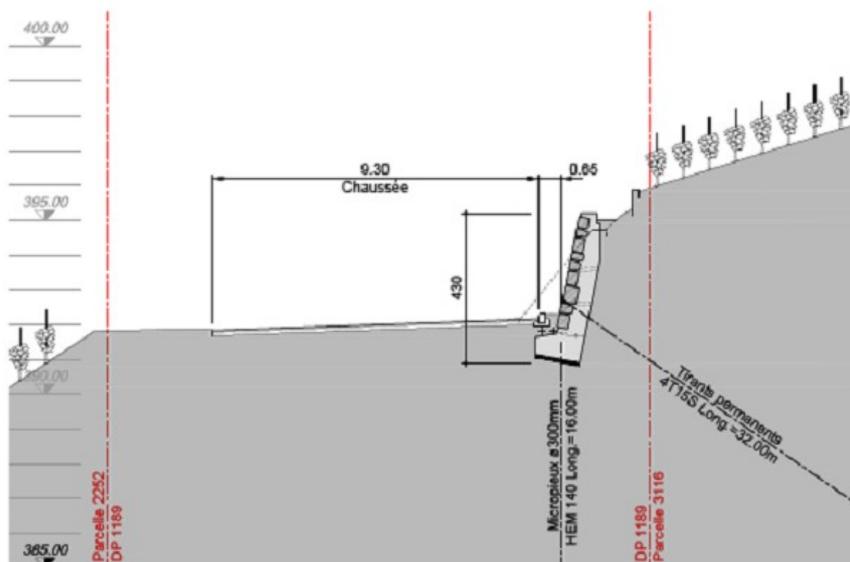


Image 5 : RC 780-B-P – Reconstruction du mur amont En Calamin

Principe de réalisation des filets de protection :



*Image 6 : exemple de filets de protection*

#### *1.4.1 RC 32-C-P – Construction d’une longrine aval, Sous la Cézille*

Peu après la sortie de la localité de Begnins sur la RC 32, un phénomène de glissement du talus aval se produit, ce qui se traduit par des tassements du bord aval de la chaussée.

Afin de stabiliser la route, une solution de longrine sur micropieux est nécessaire.

#### *1.4.2 RC 251-B-P – Renforcement du talus aval, Penthalaz*

La RC 251 permet d’atteindre Cossonay depuis Penthalaz.

En mars 2013, un glissement superficiel du talus aval de la route a eu lieu. La route avait été réparée en urgence avec la pose de caissons métalliques en guise de soutènement.

Sur ce même tronçon, 200 m en aval, la chaussée présente régulièrement des déformations marquées, obligeant la div. ER à effectuer à intervalles réguliers des reprises de l’enrobé.

Une étude géologique montre qu’un phénomène de glissement profond d’environ 4.00 mètres est à l’origine de ces déformations.

Il est maintenant nécessaire de réaliser une longrine de soutènement afin de stabiliser la route et limiter à plus long terme l’effet des déformations.

#### *1.4.3 RC 303-C-P – Renforcement du talus aval, vers le Coudray*

Tout comme le cas précédent, la RC 303 présente un tassement de la chaussée. Des travaux ponctuels de réparation de la chaussée ont été réalisés, mais l’enrobé est à nouveau fissuré, signe qu’un phénomène de glissement de terrain menace la stabilité de la route. Un sondage et un suivi inclinométrique indiquent que le glissement est profond de près de 5.00 mètres. Une longrine sur micropieux et ancrée est donc nécessaire à cet endroit.

#### *1.4.4 RC 305-B-P – Renforcement du talus aval de la route Oulens-Eclépens*

La RC 305 relie Oulens-sous-Echallens à Eclépens et est directement reliée à l’autoroute A1 Lausanne-Yverdon.

Le trafic, notamment poids lourd y est important ; en 2010, le trafic journalier moyen était de 6'000 vhc/j et le trafic journalier moyen des poids lourds s'élevait à 1'050.

La chaussée présente des déformations en plusieurs endroits sur un tronçon d'environ 1.5 km. Plusieurs longrines de soutènement ont déjà été réalisées en 2003 pour conforter la route. Certains de ces ouvrages ne suffisent plus à stabiliser les glissements du talus aval de la route et doivent être aujourd'hui renforcés. De nouveaux ouvrages doivent également être construits pour stabiliser la route aux endroits où de nouvelles déformations sont apparues.

#### *1.4.5 RC 602-B-P – Renforcement du talus aval, Moulin Neuf*

Sur la RC 602, au lieu-dit Moulin Neuf, peu avant la frontière fribourgeoise, la chaussée présente des fissures et un tassement de sa partie aval depuis une dizaine d'années. Ces dégâts ont déjà été réparés à plusieurs reprises.

Une longrine ancrée est nécessaire afin de stabiliser le glissement de terrain à l'origine de ces dégâts.

#### *1.4.6 RC 702-B-P - Construction de filets de protection, La Tine, Malachenau et Solosex*

La RC 702 est régulièrement sujette à des chutes de pierres dans les secteurs du Pont de la Tine et de Malachenau.

Ces zones ont déjà été partiellement sécurisées par des filets légers et des treillis, suite à des études menées à la fin des années 90.

Malgré cette intervention, des chutes de blocs se produisent encore régulièrement. En 2012, une voiture a été atteinte par un bloc qui a provoqué de gros dégâts, heureusement uniquement matériels. Un bloc de 120 kg a également été retrouvé au milieu de la route du côté du Pont de la Tine. Enfin dans le secteur de Malachenau, c'est un glissement de terrain qui a fortement endommagé les filets existants ; un bloc d'une demi-tonne est tombé sur la route.

L'origine de ces problèmes est due pour la plus grande part à deux phénomènes naturels, soit une très forte fracturation de la roche, conduisant à un aspect d'amas de blocs plutôt que de roche, ainsi qu'aux cycles gel et dégel en présence de végétation.

Les risques pour les usagers sont très grands et nécessitent des mesures de renforcement des filets existants, de pose de filets supplémentaires et de purge des blocs menaçants.

Ce projet faisait déjà partie du premier crédit-cadre. Des études complémentaires ont montré que la longueur du tronçon routier à protéger a augmenté. Un crédit supplémentaire est donc nécessaire pour réaliser la totalité des travaux sur ces trois secteurs.

Les travaux sur le secteur de La Tine ont débuté cette année (2015) et sont financés comme initialement prévu par le premier crédit-cadre. La demande de crédit complémentaire formulée ici est destinée à financer les travaux des secteurs de Malachenau et Solosex.

#### *1.4.7 RC 702-B-P – Renforcement du talus aval, Vers Malachenau*

La RC 702, à l'entrée du secteur de Malachenau, avant le pont du même nom lorsque l'on vient de Montbovon, présente des signes de glissement du talus aval, sous la forme d'une longue fissure dans la chaussée. Afin de stabiliser ce phénomène, un projet de longrine en béton armé ancrée dans le rocher par des micropieux et des clous est prévu.

#### *1.4.8 RC 705-B-P - Renforcement du talus aval, La Borne*

Un important affaissement de la chaussée avec apparition de fissures s'étend jusqu'au milieu de la route. Ce secteur est connu pour ses instabilités et a déjà fait l'objet, 50 m à l'amont, d'une conséquente stabilisation en 1988.

La mise en place d'une longrine fondée sur des pieux et retenue horizontalement par des ancrages est nécessaire.

Ces travaux, associés à la réalisation d'une autre longrine au lieu-dit Les Bains de l'Étivaz, un kilomètre plus loin, faisaient déjà partie du premier crédit-cadre. Des mesures effectuées depuis cette date ont cependant montré que le projet prévu à l'époque ne permettait pas de stabiliser le glissement et un projet beaucoup plus important a dû être étudié. Le crédit alloué pour les travaux par le premier EMPD de rattrapage est donc insuffisant pour l'exécution du projet. Un nouveau montant est présenté dans cet EMPD pour financer la globalité des travaux envisagés.

A noter que les travaux pour la longrine des Bains de l'Étivaz, de conception nettement plus légère, ont été réalisés en urgence en 2014 à la suite d'un affaissement brusque de la chaussée. Ils ont été financés via le budget de fonctionnement.

#### *1.4.9 RC 780-B-P – Mur de soutènement, En Calamin*

La RC 780, au lieu-dit En Calamin, sur la commune de Bourg-en-Lavaux est construite sur une zone de glissement actif dite des Luges. Un ouvrage de soutènement situé à l'amont de la route et constitué pour une partie de gabions et pour l'autre d'un mur en maçonnerie de pierres naturelles montre des dégradations marquées provoquées par les mouvements de terrain. La chaussée présente également des signes de déformations, notamment des tassements, un déplacement de la bordure amont et un rétrécissement de la largeur de la bande cyclable.

La DGMR a mis en œuvre un suivi des déplacements depuis 1987. Fin 2012, un mandat a été confié à un bureau d'ingénieurs pour l'établissement d'un projet de reconstruction de l'ouvrage de soutènement. Trois variantes ont été étudiées. La variante la plus robuste a été retenue car elle permet de stabiliser partiellement le glissement et de limiter les déformations futures sur la chaussée. Les coûts de réfection régulière de la chaussée induite jusque-là par le phénomène s'en trouveront réduits.

Les travaux consisteront en la reconstruction d'un mur en béton armé fondé sur des micropieux et ancré au moyen de tirants précontraints. La face avant du mur sera revêtue de pierres pour garantir l'intégration de l'ouvrage dans le paysage de Lavaux.

### **1.5 Risques liés au report des travaux**

#### *1.5.1 RC 702 B-P - Projet lié aux chutes de blocs*

A ce jour, le risque de chutes de blocs sur ces tronçons de chaussées est permanent, quelles que soient les conditions climatiques. Le report des travaux n'accentuerait pas les phénomènes actuels, mais la menace de chutes de blocs perdurerait au détriment de la sécurité des usagers.

#### *1.5.2 RC 32-C-P, 251-B-P, 303-C-P, 305-B-, 602-B-P, 702-B-P*

En cas de report des travaux, un effondrement local de la route pourrait se produire. Il en résulterait une fermeture partielle de la chaussée au minimum et des frais de réparation très élevés. L'augmentation du risque pour les utilisateurs de la route serait également élevée, particulièrement pour le trafic des poids lourds.

#### *1.5.3 RC 705-B-P - Renforcement du talus aval, La Borne*

L'état de dégradation de la chaussée pourrait conduire à un glissement de la moitié de la route vers l'aval. La voie amont devrait éventuellement être fermée sur une longue période afin d'éviter tout glissement supplémentaire. Une fermeture temporaire de la route n'est pas à exclure.

Les coûts de réparation seraient alors bien plus élevés que ceux prévus pour les travaux de stabilisation.

Par ailleurs, la chaussée doit annuellement faire l'objet de réparations qui grèvent le budget de

fonctionnement du service d'exploitation.

#### 1.5.4 RC 780-B-P - Mur de soutènement, En Calamin

Des moellons du mur en état de dégradation avancée pourraient se desceller et tomber sur la chaussée et des pans de mur disloqués pourraient basculer. La largeur de la bande cyclable est réduite au droit du mur, obligeant les cyclistes à faire un écart.

Le risque pour les usagers est donc important.

### 1.6 Planning opérationnel et coût des projets

D'un point de vue du planning, les premières études financées par le budget de fonctionnement sont bien avancées pour la plupart des projets et aboutiront en 2015 et 2016. Les travaux sont prévus majoritairement sur 2016 et 2017.

Les coûts, devisés par nos mandataires, sont détaillés dans le tableau ci-dessous. Ils sont basés sur les prix unitaires de soumissions récentes pour des projets similaires :

	RC	Commune(s)	PR	Type de travaux envisagés	Coût estimatif travaux H.T.	Honoraires H.T.	T.V.A. 8%	Total T.T.C.
1	32	Bassins	575	Longrines	360'000	67'000	34'160	461'160
2	251	Penthalaz	875	Longrines	204'000	42'000	19'680	265'680
3	303	Bavois	800	Longrines	204'000	42'000	19'680	265'680
4	305	Oulens-Eclépens	425-575	Longrines	960'000	96'000	84'480	1'140'480
5	602	Avenches	450	Longrines	480'000	72'000	44'160	596'160
6	702	Rossinière - Malachenau-Solosex	4175	Filets	966'000	100'000	85'280	1'151'280
7	702	Rossinière - Vers Malachenau	4150	Longrines	523'000	47'000	45'600	615'600
8	705	Château-d'Oex	2400	Longrines	1'370'000	260'000	130'400	1'760'400
9	780	Epesses	1000	Mur pieu	1'176'000	186'000	108'960	1'470'960
					<b>6'243'000</b>	<b>912'000</b>	<b>572'400</b>	<b>7'727'400</b>

Le montant total est arrondi à CHF 7'730'000.-

Le montant prévu pour les honoraires s'explique par le fait que les ressources internes ne permettent pas de réaliser toutes les études de projet. Il est nécessaire d'externaliser certaines prestations comme les études géotechniques et sondages qui sont indispensables et complexes pour dimensionner un ouvrage efficace et répondant à la situation locale.

## 2 MODE DE CONDUITE DU PROJET

Le suivi des projets sera assuré par les collaborateurs de la DGMR, division IR, qui assureront la direction générale des études et des travaux.

Des bureaux d'ingénieurs privés assureront les prestations suivantes :

- élaboration des projets ;

- élaboration des documents d'appel d'offres aux entreprises ;
- direction locale des travaux ;
- appui à la direction générale des travaux.

L'acquisition des marchés de services et de travaux s'effectuera conformément à la loi sur les marchés publics du 24 juin 1996 (LMP-VD ; RSV 726.01).

### 3 CONSÉQUENCES DU PROJET DE DÉCRET

#### 3.1 Conséquences sur le budget d'investissement

DDI : 400'032 "Dégâts forces de la nature, 2<sup>ème</sup> rattrapage"

En milliers de francs

Intitulé	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019	Total
a) Transformations immobilières : dépenses brutes	4'500	2'730	500	0	7'730
a) Transformations immobilières: recettes de tiers	0	0	0	0	-
<b>a) Transformations immobilières : dépenses nettes à charge de l'Etat</b>	<b>4'500</b>	<b>2'730</b>	<b>500</b>	<b>0</b>	<b>7'730</b>
b) Informatique : dépenses brutes	0	0	0	0	+
b) Informatique : recettes de tiers	0	0	0	0	-
<b>b) Informatique : dépenses nettes à charge de l'Etat</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
c) Investissement total : dépenses brutes	4'500	2'730	500	0	7'730
c) Investissement total : recettes de tiers	0	0	0	0	-
<b>c) Investissement total : dépenses nettes à la charge de l'Etat</b>	<b>4'500</b>	<b>2'730</b>	<b>500</b>	<b>0</b>	<b>7'730</b>

Le DDI 400'032 est prévu au budget 2016 et au plan d'investissement 2017-2020, avec les montants suivants :

Année 2016 CHF 4'000'000.-

Année 2017 CHF 3'000'000.-

Année 2018 CHF 500'000.-

Année 2019 CHF 500'000.-

Année 2020 CHF 0.-

Lors de la prochaine réévaluation, les tranches de crédit annuelles seront modifiées dans le cadre de l'enveloppe octroyée.

#### 3.2 Amortissement annuel

L'amortissement est prévu sur 20 ans à raison de CHF 386'500.- par an.

### **3.3 Charges d'intérêt**

La charge annuelle moyenne d'intérêts sera de :  $(CHF\ 7'730'000 \times 5 \times 0.55)/100 = CHF\ 212'600.-$

### **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**

Les secteurs assainis par des murs de soutènement font partie du réseau des routes cantonales hors localité dont l'entretien incombe au Canton. Les travaux auront pour conséquence de réduire les coûts d'entretien de ces tronçons et de permettre de consacrer ces moyens à d'autres parties du réseau cantonal.

Pour tout nouvel ouvrage de protection réalisé, une des conditions d'obtention d'une subvention astreint le bénéficiaire à en financer l'entretien. Les coûts spécifiques de ces interventions représentent plusieurs dizaines de milliers de francs par année sur le budget de fonctionnement, et seules les interventions urgentes sont réalisées, les montants à disposition (cf. 1.3.4) ne permettant pas le maintien de la substance.

Ainsi ces nouveaux ouvrages ont un impact de plus en plus important sur le budget de fonctionnement. L'entretien courant permettant de conserver la qualité et l'efficacité de ces ouvrages pendant toute leur durée de vie est estimé par l'OFEV à 2 % par an du coût de construction.

Dans le présent EMPD, les coûts de construction pour le cas concerné (n° 6) est de 966'000.- H.T. Ce qui représente un montant de 21'000.- T.T.C (arrondi) en frais d'entretien annuel.

### **3.6 Conséquences sur les communes**

Les projets n'auront pas d'effets financiers sur les communes. En revanche, ces travaux contribueront au maintien d'un réseau routier en bon état, ce qui permettra de sécuriser et garantir l'accès aux communes.

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

L'élaboration de ces projets a été réalisée dans un objectif incitatif d'utilisation de matériaux ayant un bilan énergétique plus favorable.

En limitant le risque de fermeture de route à la suite d'un glissement de terrain ou d'une chute de blocs, ces projets contribuent à garantir une accessibilité aux communes du canton et à supprimer les déviations de trafic consécutives à un incident (itinéraires allongés).

L'accès des poids lourds est aussi garanti, permettant d'éviter de multiples allers-retours en véhicules légers.

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

Le projet est conforme à la mesure 4.3 du programme de législature 2012-2017 du Conseil d'Etat :

"Améliorer le réseau routier notamment par la suppression de points dangereux et la lutte contre les nuisances ; le moderniser en vue de fluidifier la circulation pour tous les usagers".

### **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**

Au vu des développements qui précèdent, les travaux de consolidation des neuf objets répertoriés dans le cadre des DFN doivent être qualifiés de charges liées au regard de l'article 163 alinéa 2 Cst-VD. S'agissant du principe de la dépense, celui-ci résulte de la loi sur les routes (cf point 1.2) et constitue ainsi une tâche imposée à l'Etat de par la loi. Les travaux décrits doivent être effectués dans les meilleurs délais puisque les risques de danger causés par les phénomènes naturels concernés sont élevés pour les usagers de la route (cf. point 1.5). La condition du moment de la dépense est donc également remplie. Enfin, s'agissant de la quotité de la dépense, les travaux répertoriés tiennent compte des spécificités de chaque situation. Les solutions retenues constituent le minimum nécessaire pour offrir un rapport coût-utilité qui réponde aux objectifs imposés par la loi et/ou l'exécution de la tâche publique visée.

### **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

Les conséquences sur le budget de fonctionnement sont les suivantes :

En milliers de francs

Intitulé	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019	Total
Personnel supplémentaire (ETP)					
Frais d'exploitation	0	21	21	21	63
Charge d'intérêt	0	212.6	212.6	212.6	637.8
Amortissement	0	386.5	386.5	386.5	1159.5
Prise en charge du service de la dette	-	-	-	-	-
Autres charges supplémentaires	-	-	-	-	-
<b>Total augmentation des charges</b>	<b>0</b>	<b>620.1</b>	<b>620.1</b>	<b>620.1</b>	<b>1860.3</b>
Diminution de charges	-	-	-	-	-
Revenus supplémentaires	-	-	-	-	-
<b>Total net</b>	<b>0</b>	<b>620.1</b>	<b>620.1</b>	<b>620.1</b>	<b>1860.3</b>

## 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-cadre de CHF 7'730'000 pour financer les travaux de consolidation et protection de neuf objets répertoriés dans le cadre des Dégâts des Forces de la Nature (DFN)

du 9 décembre 2015

---

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

*décète*

### **Art. 1**

<sup>1</sup> Un crédit-cadre de CHF 7'730'000 est accordé au Conseil d'Etat pour financer les travaux de consolidation et protection de neuf objets répertoriés dans le cadre des Dégâts des Forces de la Nature (DFN).

### **Art. 2**

<sup>1</sup> Ce montant sera prélevé sur le compte *Dépenses d'investissement* et amorti en 20 ans.

### **Art. 3**

<sup>1</sup> 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 9 décembre 2015.

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-cadre  
de CHF 14'500'000.- pour financer des travaux d'entretien de revêtements bitumineux,  
et maintenir la sécurité et la qualité des routes cantonales**

**1. PREAMBULE**

La commission s'est réunie le 18 février 2016 à la Salle de conférences P001, Rue des Deux-Marchés, à Lausanne, et était composée de Mmes Ginette Duvoisin et Myriam Romano-Malagrifa, de MM. Jean-François Cachin, Pierre Volet, Michel Desmeules, Jacques Perrin, Jean-François Thuillard, Alexandre Rydlo, Martial de Montmollin, Michele Mossi, Laurent Miéville, Eric Züger, François Debluë, Olivier Mayoret Philippe Modoux, président et rapporteur.

Mme Nuria Gorrite, cheffe du DIRH, était accompagnée de MM. Pierre-Yves Gruaz (directeur général DGMR), Pierre Bays (chef de la division infrastructure routière DGMR) et Laurent Tribolet (chef de la division entretien 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**

Il s'agit du huitième crédit-cadre visant à financer l'entretien des revêtements bitumineux. Le principe de la priorisation des interventions est de considérer que le patrimoine doit être entretenu de manière permanente, en déterminant le moment le plus adéquat de l'intervention afin de disposer d'une route dans un état suffisant en minimisant les coûts, sans dépasser les limites de sécurité. Etant entendu que la durée de vie moyenne d'un revêtement classique se situe entre 25 et 30 ans (quinze ans pour les revêtements phono absorbants), la durée de vie étant également liée au trafic, les axes très empruntés ou sollicités par le trafic poids lourds ayant un risque d'usure plus rapide. Ce crédit-cadre vise donc à garantir un niveau d'entretien suffisant au regard des critères fédéraux, et propose des interventions réparties sur l'ensemble des quatre régions d'entretien du canton, la région Est nécessitant de par sa topographie et son exposition météorologique des interventions un peu plus soutenues. Comme sur certains tronçons on doit procéder à des rattrapages d'entretien, les coûts sont en moyenne un peu plus élevés que ce qu'ils auraient pu être si l'intervention n'avait pas été différée à l'époque pour des raisons d'assainissement des finances cantonales. Concernant la mobilité douce, en coordination avec le guichet vélo, les opportunités de mettre en place ou corriger des bandes ou postes cyclables est systématiquement évaluée dans le but de créer une continuité des axes cyclables sur les routes cantonales.

L'échelle de l'état d'entretien des chaussées se situe entre la note 0 (état neuf) et la note 5 (dégradation totale), les routes du canton se situant à une moyenne avoisinant 2, qui est un état suffisant. Quand la note approche 3,5 ou 4, l'état de la route est dégradé et appelle un entretien. Les indices des secteurs de route sont établis sur la base de campagnes de relevés

d'indices d'état, la dernière remontant à 2011. Dans le présent EMPD est prévue la somme de Fr. 380'000.- pour remettre à jour ces données, qui sont relevées chaque cinq ans au moyen d'un véhicule équipé des appareils de mesure idoines afin d'obtenir une photographie de l'état du réseau routier cantonal. Ce relevé permet d'obtenir une sorte de « hitparade » des tronçons de routes qui devront faire l'objet d'un entretien, lequel est confronté via les quatre voyers à la réalité du terrain. Ensuite, des études, avec carottages, sont effectuées, dans le but de définir une intervention permettant de conserver au mieux la structure de la route. Dans cette préparation des interventions, une attention particulière est portée au recyclage des matières, notamment la réintroduction des fraisas dans la chaîne de fabrication. On arrive jusqu'à 98% de matériaux recyclés, même si les coûts ne sont pas toujours inférieurs.

Ce crédit-cadre comprend 19 chantiers répartis sur 27 km de routes répartis sur l'ensemble du canton, qui comprennent tous les types caractéristiques d'interventions, soit du simple renouvellement de la couche de roulement jusqu'à des remplacements des trois couches ou l'introduction de pites cyclables.

### **3. DISCUSSION GÉNÉRALE**

*Lors de ces réfections, pourquoi ne met-on pas les accotements systématiquement à niveau ?*

Idéalement il faudrait mettre l'ensemble des accotements à niveau et stabiliser les banquettes. Toutefois, quand la stabilité des banquettes n'est pas touchée, on ne procède pas à ces travaux, au mieux va-t-on les araser. Cela dépend des situations.

*Y a-t-il un coût moyen au mètre de l'entretien ?*

On peut certes approcher le problème théoriquement : étant donné le nombre de kilomètres du réseau, la durée moyenne de vie de 25 à 30 ans des revêtements, on peut en déduire le nombre de kilomètres qui doivent faire l'objet annuellement d'un entretien. Mais en réalité, cela dépend de l'ancienneté de la construction et de la précédente réfection, du niveau d'usure, du type de construction, de la situation géographique (plaine ou montagne, etc.), du nombre de poids lourds et de véhicules qui empruntent ladite route, etc. Dans le cadre d'une volonté de comparaisons intercantionales et de créations d'indices de performances, une réflexion est en cours afin de définir des indicateurs à même de répondre à ce type de questionnement. Comme il n'y a pas une homogénéité des constructions des routes, que les coûts de réfection sont très variables, notamment relativement au moment de l'intervention, le but est de développer des indicateurs, dans la perspective de disposer d'un rythme d'intervention qui rende plus prévisible le coût des interventions.

*Y a-t-il dans les normes professionnelles un taux empirique de référence pour estimer les coûts d'entretien, rapporté à la valeur des routes ?*

Selon les normes VSS, on parle de 1,8 à 2% du coût du patrimoine, lequel est fortement variable quant à sa date et techniques de construction. L'objectif est plutôt d'éviter la ruine des ouvrages, et de trouver l'optimum entre l'intervention curative et préventive. A ce jour, il y a encore un effort à poursuivre pour entrer dans une logique préventive. A ce rythme, on devrait y arriver d'ici 2019, mais on est tributaire des autres politiques publiques.

*Comment se passe la collaboration avec les cantons voisins ? Travaillent-ils sur la base des mêmes principes, notamment pour les routes aux frontières ?*

La collaboration est excellente. Les normes sont communes et on partage les mêmes objectifs. Quant aux chantiers près des frontières cantonales, on essaie de les coordonner. Pour l'exploitation, à l'instar du service hivernal dans la Broye, les choses se passent bien et sont coordonnées. C'est un des rôles des voyers que de faire en sorte que la coordination se passe bien avec les communes et les cantons voisins.

*Les entreprises qui répondent aux appels d'offre sont-elles vaudoises, suisses ou étrangères ?*

Dans le cadre de la LMP, les entreprises qui répondent sont essentiellement vaudoises : près de 90% des marchés sont gagnés par des entreprises vaudoises. Il y a un tissu d'entreprises qui sont en concurrence, l'allotissement des marchés étant fait de manière à ce que les entreprises locales soient en mesure d'y répondre.

*Combien il y a-t-il d'entreprises vaudoises à même de réaliser ce genre de travaux ? Combien y a-t-il de soumissions rentrées par appel d'offre ?*

Il y a 7 à 10 offres par soumission émise. Il y a dans le canton un tissu riche et concurrentiel d'entreprises (au moins une douzaine d'entreprises). Un tissu d'entreprises innovantes, actives dans la R&D, qui investissent, notamment dans le renouvellement de leurs installations en s'équipant de moyens moins énergivores et plus durables.

#### **4. EXAMEN DU PROJET DE DÉCRET ACCORDANT AU CONSEIL D'ETAT UN CRÉDIT-CADRE DE CHF 14'500'000.- POUR FINANCER DES TRAVAUX D'ENTRETIEN DE REVÊTEMENTS BITUMINEUX, ET MAINTENIR LA SÉCURITÉ ET LA QUALITÉ DES ROUTES CANTONALES**

##### **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 23 février 2016

*Le rapporteur :  
(Signé) Philippe Modoux*

## EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

### accordant au Conseil d'Etat un crédit-cadre de CHF 14'500'000.- pour financer des travaux d'entretien de revêtements bitumineux, et maintenir la sécurité et la qualité des routes cantonales

## 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 (RoC2020)". 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 et de sa productivité,
- la préservation de la substance patrimoniale.

Dans la logique patrimoniale : le réseau est traité comme un héritage de nos ancêtres à préserver et à transmettre à nos descendants. Il est donc nécessaire d'en assurer la pérennité par des travaux réguliers d'entretien constructif.

Conformément à ces lignes directrices, le Grand Conseil a adopté en décembre 2008, juin 2010, avril 2011, mars 2012, février 2013, mars 2014 et février 2015 sept crédits-cadre de respectivement CHF 4'430'000.-, CHF 9'500'000.-, CHF 13'050'000.-, CHF 15'200'000.-, CHF 17'200'000.-, CHF 14'970'000.- et CHF 15'000'000.- pour financer les travaux d'entretien constructifs.

Afin de poursuivre la démarche, le Conseil d'Etat sollicite un huitième crédit-cadre pour la remise à niveau partielle de l'entretien constructif du réseau des routes cantonales hors traversée. Ces travaux sont planifiés pour être réalisés en 2016.

### 1.2 Bases légales, normalisation et directives

Les travaux en matière d'entretien des revêtements routiers présentés s'appuient sur les lois cantonales sur les routes (cf. paragraphe 1.2.1) et sur les finances (cf. paragraphe 1.2.2), ainsi que sur les recommandations émises tant par l'Office fédéral des routes (OFROU), que celles contenues dans les normes de la VSS (Union des professionnels suisse de la route) (cf. paragraphe 1.2.3).

#### 1.2.1 Considérations sur la loi cantonale sur les routes (LRou)

La loi cantonale sur les routes du 10 décembre 1991 (LRou, RSV 725.01) constitue la base légale pour justifier ces travaux en matière d'entretien des revêtements. En effet, la loi précise :

*Art. 20 Règle générale*

*L'entretien des routes incombe:*

*a. à l'Etat pour les routes cantonales hors traversée de localité*

En regard de cette exigence légale, il convient de considérer que les travaux de renouvellement de la couche de roulement de la chaussée sont une dépense liée, dès lors que ceux-ci ont pour objectifs de maintenir le patrimoine routier et d'assurer ainsi la sécurité routière des usagers et la viabilité du réseau, tout en répondant aux exigences de qualité fixées dans la norme VSS. En outre, il est impératif d'entreprendre ces travaux dans les meilleurs délais afin d'éviter que la responsabilité de l'Etat ne soit engagée pour cause de défaut d'entretien (art. 58 CO).

Un report des travaux engendrerait par ailleurs une dégradation accrue, avec pour conséquence, des coûts de remise en état encore supérieurs.

En outre, la loi sur les routes prévoit :

*Art. 53 Routes cantonales - principe*

*Les constructions et corrections de route sont ordonnées par décret du Grand Conseil si leur coût excède l'000'000 de francs et par le Conseil d'Etat si la dépense ne dépasse pas ce montant. Le Conseil d'Etat peut en outre déléguer cette compétence au département par voie réglementaire.*

Force est de constater que certains tronçons de route cantonale ne répondent plus aux exigences de sécurité de la circulation. Pour réduire les risques d'accidents graves, la Direction générale de la mobilité et des routes a notamment dû mettre en place, aux endroits les plus critiques, une signalisation provisoire destinée à inciter les usagers à réduire leur vitesse et à adapter leur conduite aux conditions dégradées du revêtement bitumineux.

Pour ces raisons, le présent exposé des motifs propose d'intervenir dans les meilleurs délais possibles sur les tronçons routiers les plus dégradés et passe en revue les diverses mesures envisagées pour permettre de maintenir le patrimoine routier cantonal.

*1.2.2 Considérations sur la loi cantonale sur les finances*

En lien avec les dispositions prévues à l'art. 53 de la LRou, la loi sur les finances (LFin, RSV 610.11) définit ce qui suit :

*Art. 30 Dépenses d'investissement :*

*Al. 4 Le coût de travaux ordinaires d'entretien ou de simple réfection d'ouvrages, de bâtiments ou d'infrastructures existants ne constitue pas une dépense d'investissement.*

*Art. 31 Crédits d'investissement :*

*Al. 2 Les dépenses et les recettes d'investissement dont le montant à charge de l'Etat est égal ou inférieur à un million de francs et qui ne figurent pas dans un crédit-cadre sont enregistrées dans le compte de fonctionnement.*

Les coûts de renouvellement des revêtements devraient faire partie du budget de fonctionnement de la Direction générale de la mobilité et des routes, non pas en vertu des dispositions de l'art. 30, al. 4 de la LFin qui les considérerait comme des travaux ordinaires d'entretien, mais en regard de l'art. 31, al. 2 de la LFin, car ils représentent des travaux sur des tronçons de RC dont les montants sont, par cas pris isolément, essentiellement inférieurs à CHF 1'000'000.-. Dans le présent cas, il s'agit d'ordres de grandeur entre une centaine de milliers de francs et trois millions par tronçon de route à réfectionner.

Les montants accordés dans le budget de fonctionnement permettent de couvrir l'entretien courant (exploitation) et les réparations locales du revêtement mais en aucun cas les dépenses liées à l'entretien constructif qu'il y a lieu de réaliser annuellement conformément aux objectifs exposés sous le point 1.1.

Il est donc nécessaire de solliciter un crédit-cadre, conformément aux dispositions de l'art. 33 de la LFin. Cette mesure est expressément prévue dans la LFin pour résoudre ce genre de problématique,

dès lors que l'on considère un groupe d'objets affectés au même but, ce qui est le cas en l'espèce.

*Art. 33 Crédits-cadre:*

*Al. 1 Un crédit-cadre est un crédit d'investissement relatif à un groupe d'objets affectés au même but. Pris individuellement, ces objets peuvent être d'un montant égal ou inférieur à un million de francs.*

Il paraît en effet tout à fait cohérent que les revêtements routiers puissent être considérés dans leur globalité, de par leur nature et leur durée de vie de 20 à 25 ans, voire jusqu'à 30 ans pour les routes les moins fréquentées. La durée de vie dépend essentiellement du type de revêtement, de la charge de trafic, notamment du trafic lourd et des conditions locales, tout particulièrement l'altitude et l'exposition aux conditions climatiques. Dès lors, il doit être admis qu'ils puissent faire l'objet d'une dépense d'investissement (voir paragraphe 1.2.3 ci-après).

Dans le cas présent, les objectifs poursuivis sont bel et bien d'affecter des moyens financiers pour procéder, d'une part, à la remise en état urgente de tronçons routiers dont les revêtements sont usés et altérés et ne permettent plus de répondre aux exigences de sécurité du trafic attendues sur le réseau routier cantonal. D'autre part, ces mesures permettront de maintenir et réhabiliter le patrimoine routier en intervenant avant que les dégradations de surface ne se propagent dans l'assise de la chaussée routière.

### *1.2.3 Considérations sur les directives OFROU et les normes VSS*

Dans sa directive pour la classification des activités en relation avec l'entretien de mars 1993, l'OFROU distingue clairement "le gros entretien" (entretien constructif) de "l'entretien courant" (exploitation).

*Gros entretien (entretien constructif). Remise en état, à la suite de dégradations d'une certaine importance et de l'usure de la route et de ses équipements techniques, par des mesures/interventions prises à intervalle régulier, sans procéder au remplacement complet de parties entières de la route (p. ex. remplissage des ornières, colmatage des joints de revêtements en béton de ciment, remplacement de la couche de surface, remplacement d'éléments de ponts, réparation de dégradations du faux plafond et de l'étanchéité des tunnels, etc.). Ce groupe correspond au concept international de "remise en état".*

*Entretien courant (d'exploitation). Mesures/interventions permettant d'assurer le fonctionnement fiable de toutes les parties d'une voie de communication routière, telles que le contrôle des équipements techniques, le nettoyage, le service hivernal, l'entretien des surfaces vertes et les petites réparations (interventions immédiates) pour le maintien de la route dans son intégrité.*

Rappelons que dans l'EMPD n° 105 de septembre 1999, qui accordait les crédits pour la participation de l'Etat de Vaud aux frais des routes nationales (vingt-et-unième tranche), le Grand Conseil vaudois avait alors admis que les travaux de "gros entretien RN", qui faisaient jusque là partie des dépenses de fonctionnement étaient, dans leur globalité, des dépenses d'investissement. Cette décision avait été basée sur la motion Zwahlen du 8 décembre 1998.

Par ailleurs, la norme SN 640 900a de l'Association suisse des professionnels de la route et des transports (VSS) définit aux articles 4.7 et 4.8 les notions d'entretiens d'exploitation et constructif.

#### *art. 4.7 Entretien d'exploitation*

*L'entretien d'exploitation englobe toutes les mesures permettant d'assurer la sécurité d'exploitation des infrastructures routières. Celles-ci sont entre autre le nettoyage, l'entretien ordinaire, la maintenance, l'entretien préventif et les petites réparations.*

#### *art. 4.8 Entretien constructif*

*L'entretien constructif comprend des mesures constructives et techniques pour garantir la sécurité de l'ouvrage, le maintien de la structure de l'installation et la fonction de l'installation. Il englobe les*

*réparations, la remise en état et le renouvellement.*

Le renouvellement des revêtements routiers entre de façon évidente dans cette dernière catégorie, puisque l'objectif premier d'une remise en état des couches supérieures de la chaussée est de réhabiliter la valeur patrimoniale de nos infrastructures routières. En outre, ceci répond à l'objectif de maintenir à un niveau acceptable de qualité le réseau routier cantonal, afin que la mobilité des usagers ne soit pas altérée.

### **1.3 Technique entretien constructif**

La Direction générale de la mobilité et des routes dispose d'une base de données des travaux d'entretien établie au début des années 1960. A l'époque et jusque dans les années septante les anciennes chaussées étaient recouvertes d'un double enduit gravillonné.

Avec le temps il est apparu que ce traitement devait être renouvelé tous les 10 - 20 ans selon les charges de trafic et les conditions météorologiques. La technique a ensuite évolué dans les années septante et huitante avec les enrobés bitumineux posés à chaud d'une durée de vie plus importante. Cette technique s'est généralisée sur les axes fortement chargés au début des années nonante.

Durant plusieurs décennies, les réfections ont été réalisées empiriquement en fonction des expériences acquises si bien que les routes vaudoises sont constituées d'une succession de couches, répondant aux techniques décrites plus haut mais ne correspondant plus aux techniques normalisées actuelles.

L'explosion de la mobilité de ces trente dernières années et l'augmentation des charges à l'essieu et des charges totales des poids lourds ont eu une incidence capitale sur la durée de vie des chaussées. Le dimensionnement des chaussées réalisées dans les années septante a été effectué avec des hypothèses de trafic et de charges à l'essieu qui ne correspondent plus aux caractéristiques du trafic actuel.

A titre d'exemple,

- le taux de motorisation pour 1'000 habitants du canton de Vaud est passé de 470 en 1990 à 539 en 2014 ;
- le trafic journalier moyen du poste de comptage de Préverenges sur l'A1 est passé de 42'000 vh/jour en 1985 à près de 100'000 vh/jours en 2014 ;
- la masse d'un véhicule léger est passée de 850-900 kg au début des années huitante à plus de 1'500 kg ;
- l'ouverture des routes au trafic quarante tonnes a eu lieu au début des années 2000.

Les sollicitations toujours plus importantes du trafic, tant en quantité de kilomètres parcourus qu'en charges transportées, dégradent de manière prématurée les chaussées dimensionnées avant les années 2000.

Dans de nombreux cas, la reconstruction totale ou partielle des couches hydrocarbonées devient nécessaire pour assurer un investissement durable. Les travaux se font maintenant plus en profondeur et les quantités de fraisats et de nouveaux enrobés bitumineux à poser sont bien plus importantes que par le passé. Ceci augmente de manière significative les coûts de l'entretien constructif. En contrepartie, les chaussées entretenues répondent aux besoins du trafic actuel.

### **1.4 Priorisation et planification à court et moyen termes**

Afin d'optimiser au mieux l'engagement des ressources financières mises à sa disposition, la Direction générale de la mobilité et des routes a développé une méthodes pragmatique d'analyse des besoins et de priorisation des projets.

Dans cette approche, trois éléments sont pris en compte :

- la qualification de l'état de la chaussée selon des indices de qualité normés ;
- l'analyse réalisée par les responsables de région-voyers avec l'appui de son personnel

d'exploitation ;

- les caractéristiques des couches en places mesurées sur des analyses de carottes prélevées in situ.

Le recoupement entre l'analyse des régions et des indices d'état permet de réaliser une première liste d'une cinquantaine d'objets. Ces objets sont ensuite analysés sur la base des critères complémentaires, comme l'analyse des caractéristiques des enrobés en place, mesures de portances, les accidents, la vision locale du tronçon concerné, etc.

Certains tronçons dits "contraints-liés" font toutefois exception. Il s'agit des travaux à réaliser en partenariat avec des communes ou des services ou encore liés à des projets d'aménagements urbains.

L'objectif de l'Etat de Vaud, par sa Direction générale de la mobilité et des routes, est de pouvoir intervenir avant que la limite de sécurité ne soit atteinte ; de cette manière, les normes VSS en vigueur sont respectées en offrant un niveau suffisant de sécurité et de confort à l'ensemble des usagers du réseau routier vaudois.

## 1.5 Description et coût des travaux

Le tableau 1 présente les données caractéristiques des différents tronçons qui font l'objet du présent EMPD.

	REGION	N° RC		TRONÇONS	TRAVAUX	LONG. m	TJM 2010	TJMPL 2010	MONTANTS TTC CHF
1	Centre	151	B-P	Bussigny, pont sur la Venoge - Moulin du Choc	Consolidation des banquettes avec élargissement à un gabarit de 7.00 m utile, renouvellement des couches de base, de support et de roulement	514	9'800	1'230	440'000
2	Centre	317	B-P	Sullens à RC 303 C-P + carrefour RC 313 C-P	Renouvellement de la couche de roulement sur 50% du tronçon et renouvellement des couches de base, de support et de roulement sur 50% du tronçon, gabarit suffisant	617	8'650	240	330'000
3	Centre	549	IL-S	RC 601 B-P - Corcelles-le-Jorat	Renouvellement des couches de support et de roulement, gabarit suffisant	1'757	800	10	650'000
4	Centre	701	B-P	Lausanne, Pully, Rovéréaz - Savigny, Les Trois-Chasseurs	Consolidation des banquettes avec élargissement à un gabarit de 7.00 m utile, couche de base sur élargissement, renouvellement des couches de support et de roulement	1'417	8'850	120	940'000
5	Ouest	19	B-P	St-Cergue - La Cure tronçon supérieur	Localement consolidation des banquettes, renouvellement des couches de support et de roulement, gabarit suffisant	2'298	4'400	40	960'000
6	Ouest	26	C-P	Le Brassus - limite de localité - Meylande-Dessus	Localement consolidation des banquettes, renouvellement des couches de support et de roulement, gabarit suffisant	2'931	1'500	40	970'000
7	Ouest	34	IL-S	Le Muids - Bassins, fin du projet IR 2011 - limite de traversée	Localement consolidation des banquettes, renouvellement des couches de support et de roulement, gabarit suffisant	2'051	750	10	770'000
8	Ouest	85	C-P	Le Séchey, y compris embranchements - RC 151d, Les Charbonnières / Mouthe	Localement consolidation des banquettes, renouvellement des couches de support et de roulement, gabarit suffisant	1'737	1'850		460'000
9	Est	701	B-P	Oron-la-Ville- Oron-le-Châtel	Renouvellement des couches de support et de roulement, gabarit suffisant, Création d'une piste mixte piétons vélos à la montée sur le trottoir	590	6'650	330	520'000
10	Est	705	B-P	Aigle, Estacade de Vy Neuve - Sous Fontanney	Renouvellement des couches de support et de roulement, gabarit suffisant	301	5'600	190	300'000
11	Est	709	B-P	Ormont-Dessous, Le Sepey carrefour entrée localité - limite de traversée Cergnat	Renouvellement des couches de support et de roulement, gabarit suffisant	648	2'900	120	340'000
12	Est	742	B-P	Vevey limite de traversée - giratoire du Genève Limité Ofrou	Renouvellement des couches de support et de roulement, gabarit suffisant	1'088	16'350	200	520'000
13	Est	744	B-P	Corsier, route de Nant - Chardonne, Bellevue	Renouvellement des couches de support et de roulement, gabarit suffisant	740	10'350	270	330'000
14	Est	751	IL-S	Palézieux-Gare PEL- Pont sur la Broye	Consolidation des zones fortement dégradées avec couche de base et purges, renouvellement des couches de support et de roulement	397	1'400	50	200'000

15	Est	756	C-S	Forel, limite de traversée, Cornes de Cerf - Châtelet	Consolidation des banquettes avec élargissement à un gabarit de 6.00 m utile, consolidation des zones dégradées, couche de base sur élargissement, renouvellement des couches de support et de roulement	1'505	3'300	30	<b>820'000</b>
16	Nord	259	IL-S	RC 254 - Bullet	Couche de base sur élargissement, renouvellement des couches de support et de roulement	2'318	500	10	<b>910'000</b>
17	Nord	260	C-S	Grandson - Fiez	Consolidation des banquettes avec élargissement à un gabarit de 6.00 m utile, consolidation des zones dégradées, couche de base sur élargissement, renouvellement des couches de support et de roulement, suppression de zones accidentogène avec correction de deux virages.	2'761	2'600	100	<b>1'720'000</b>
18	Nord	288	B-P	Orbe, contournement, de limite de traversée à jonction N9	Renouvellement des couches de support et de roulement, gabarit suffisant	2'572	5'500	160	<b>1'150'000</b>
19	Nord	289	C-P	Chavornay - Essert-Pittet	Consolidation des banquettes avec élargissement à un gabarit de 6.50 m utile, consolidation des zones fortement dégradées, couche de base sur élargissement et purges, renouvellement des couches de support et de roulement	697	1800 1500	20	<b>440'000</b>
<b>Total longueur et coûts</b>						<b>mètres</b>	<b>26'939</b>		<b>12'770'000</b>
Etudes laboratoires									<b>500'000</b>
Relevé d'état									<b>380'000</b>
Curages canalisations et inspections vidéo									<b>140'000</b>
Entretien des canalisations									<b>540'000</b>
Signalisation de chantier / Marquages									<b>170'000</b>
<b>DEPENSE NETTE</b>									<b>14'500'000</b>

*Tableau 1 : liste des tronçons à remettre en état*

La liste des chantiers des campagnes de revêtement est analysée par le guichet vélo cantonal. Cette analyse se base sur un document édicté par la Confédération : "Guide de recommandations mobilité douce n° 5 - Conception d'itinéraires cyclables" et sur la stratégie cantonale de promotion du vélo à l'horizon 2020.

Sur le chantier n° 9, Oron-la-Ville – Oron-le-Châtel, une piste mixte vélo/piéton sera réalisée à la montée.

Les bandes cyclables déjà présentes sur les chantiers sont systématiquement maintenues.

La norme VSS 640 201 "Profil géométrique type - Dimensions de base et gabarit des usagers de la route" fixe notamment le gabarit pour les divers usagers et les suppléments nécessaires pour les croisements et dépassements. La largeur réelle des chantiers des campagnes de revêtement est systématiquement comparée à celle prescrite dans la norme. En cas de déficit de largeur, les routes font l'objet d'élargissement.

Les types des revêtements à mettre en oeuvre sont déterminés en fonction des caractéristiques techniques du tronçon, de la nature du trafic (TJM = trafic journalier moyen et TJPL = trafic journalier des poids lourds), de l'altitude et des directives liées à l'assainissement du bruit routier.

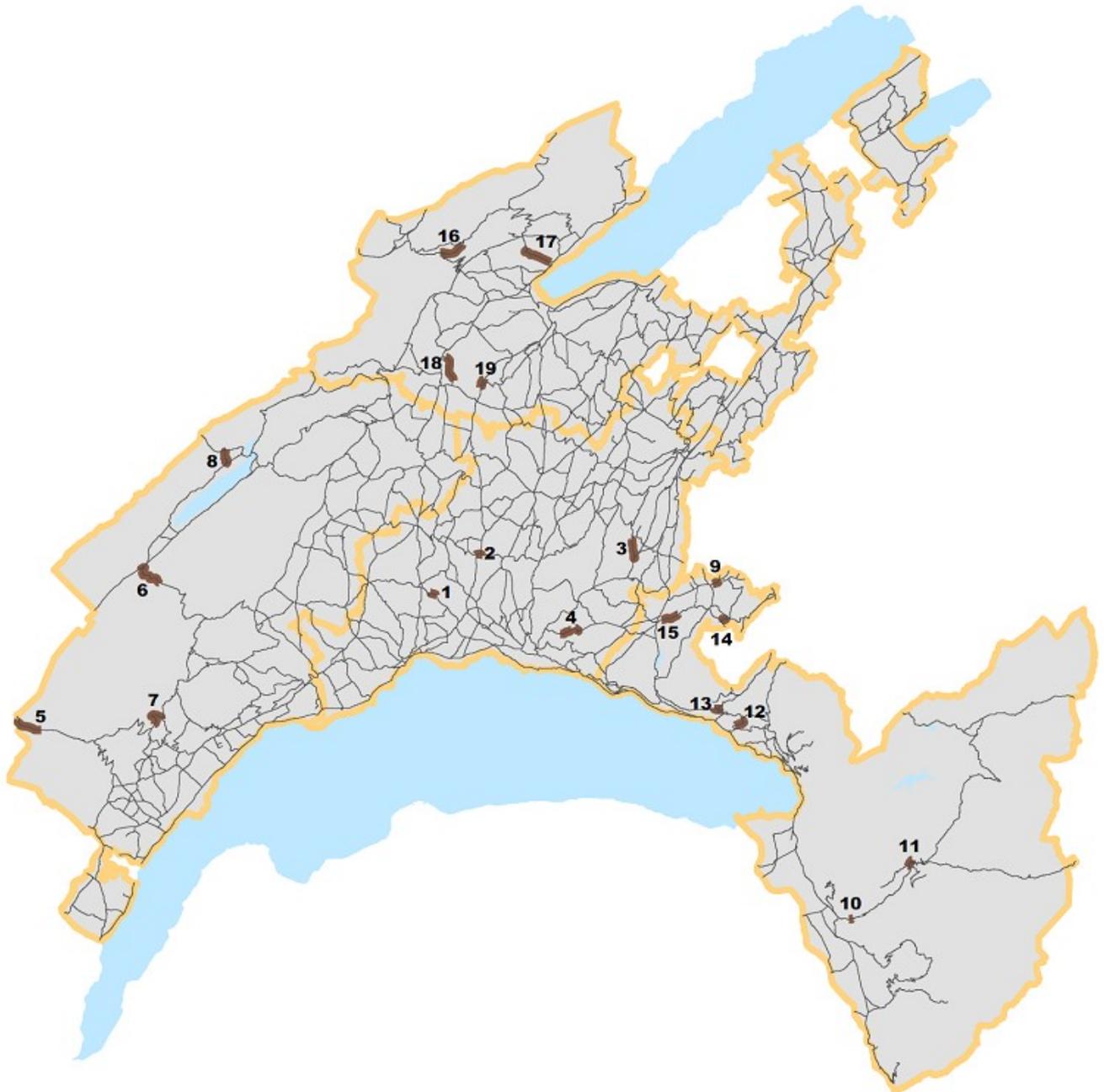
Le montant des travaux a été estimé sur la base des prestations identiques réalisées en 2015.

Outre les chantiers à proprement parler, le montant du présent EMPD comprend également :

- les études et travaux de laboratoire mandatés au Centre de compétence du domaine routier (CCDR) de la HEIG-VD ainsi qu'à des laboratoires privés et l'analyse de la campagne de relevé d'état de la chaussées 2016 pour un montant de CHF 500'000.-. Cette somme comprend les auscultations préalables ainsi que les contrôles de fabrication et de mise en oeuvre des matériaux. Une part sera également affectée aux études préliminaires de travaux futurs non mentionnés dans la liste des chantiers retenus ;

- Les frais liés à la campagne de relevé d'état 2016 de l'ensemble du réseau routier cantonal hors traversée pour un montant de 380'000.-. La dernière campagne remonte à 2011 et les indices doivent être actualisés ;
- un montant de CHF 140'000.- pour le curage et le contrôle vidéo des canalisations des secteurs concernés par les travaux ou les futurs chantiers à l'étude ;
- un montant de CHF 540'000.- pour des réfections de canalisation ;
- l'achat de signalisation de chantier et le marquage pour un montant de CHF 170'000.-.

Tous ces travaux correspondent à l'objectif de maintenir un réseau routier cantonal efficace et sûr pour tous les usagers des routes, du cycliste à l'automobiliste, en passant par les transports publics et les véhicules utilitaires.



*Figure 1 : localisation des 19 tronçons à remettre en état*

## **1.6 Risques liés si ce programme d'entretien n'était pas réalisé**

Le report des travaux aggraverait la détérioration des revêtements qui demanderait dès lors des mesures de réfection plus lourdes, donc des moyens financiers plus conséquents pour une remise en état.

A terme, le risque de n'être plus en mesure d'assurer la viabilité du réseau et la sécurité des usagers est réel.

Dans la règle générale et lorsque le budget de fonctionnement est épuisé alors qu'il reste des tronçons à assainir, la Direction générale de la mobilité et des routes est tenue parfois de prendre des mesures palliatives (par exemple : gravillonnage, colmatage des fissures, etc.) sur ces tronçons en mauvais état, lesquelles présentent les inconvénients suivants :

- elles ne ralentissent en rien le processus de dégradation de la chaussée, lorsque celui-ci est proche du seuil d'alerte ;
- leur efficacité est de très courte durée (de 3 à 5 ans), en regard de l'état désastreux de la couche de roulement ;
- elles sont relativement onéreuses et grèvent fortement ce budget.

Faute de moyens suffisants, des mesures d'abaissement de la vitesse devraient être mises en place sur les tronçons les plus dégradés.

## **2 MODE DE CONDUITE DU PROJET**

Ces projets de renouvellement des revêtements des routes cantonales ont été étudiés par les responsables de région et la Division entretien de la Direction générale de la mobilité et des routes. Tous les tronçons proposés ont fait ou feront l'objet d'une étude établie par le Centre de compétence du domaine routier (CCDR) de la HEIG-VD ou d'un bureau spécialisé mandaté. Les couches en place et les dégradations sont identifiées sur la base de carottages et d'analyses du laboratoire.

La règle générale appliquée au sein de la Direction générale de la mobilité et des routes pour conduire aux choix techniques adaptés à chaque renouvellement de revêtement est toujours la sélection de la meilleure solution technique connue, en regard d'un prix adapté, ce qui conduit à la mise en place d'un nouveau revêtement offrant le meilleur rapport coût avantage possible.

En regard des procédures marchés publics applicables à l'ensemble des tronçons dont le revêtement est à réhabiliter, il existe également la possibilité qu'une entreprise soumissionnaire puisse offrir, en variante d'entreprise, un choix technologique différent, qui pourrait permettre de réaliser de substantielles économies ou de profiter d'une solution technique innovante. Une telle variante peut être, après contrôle, validée par les services compétents, ce qui permet aux entreprises de génie civil d'offrir le meilleur de leurs services pour assurer la réhabilitation des revêtements des routes cantonales.

Cette démarche permet ainsi de garantir que la solution privilégiant un rapport coût financier/avantage technique optimal est toujours retenue par la Direction générale de la mobilité et des routes.

Le suivi de la phase réalisation de cette opération sera assuré par le personnel de la Direction générale de la mobilité et des routes, jusqu'au décompte final de chaque chantier. Les contrôles de fabrication et de mise en oeuvre seront mandatés au Centre de compétence du domaine routier (CCDR) de la HEIG-VD ou à des laboratoires privés.

### 3 CONSÉQUENCES DU PROJET DE DÉCRET

#### 3.1 Conséquences sur le budget d'investissement

EOTP I.000540.01 -Campagne 2016 entretien des revêtements

En milliers de francs

Intitulé	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019	Total
a) Transformations immobilières : dépenses brutes	14'500				14'500
a) Transformations immobilières: recettes de tiers					-
<b>a) Transformations immobilières : dépenses nettes à charge de l'Etat</b>	<b>14'500</b>				<b>14'500</b>
b) Informatique : dépenses brutes					
b) Informatique : recettes de tiers					
<b>b) Informatique : dépenses nettes à charge de l'Etat</b>					
c) Investissement total : dépenses brutes	14'500				14'500
c) Investissement total : recettes de tiers					
<b>c) Investissement total : dépenses nettes à la charge de l'Etat</b>	<b>14'500</b>				<b>14'500</b>

Les montants prévus pour ces objets au budget 2016 et au plan d'investissement 2017 - 2020 pour l'EOTP I.000540.01 sont les suivants:

Année 2016 CHF 14'500'000.-

Année 2017 CHF 0.-

Année 2018 CHF 0.-

Année 2019 CHF 0.-

Année 2020 CHF 0.-

#### 3.2 Amortissement annuel

L'amortissement est prévu sur vingt ans à raison de CHF 725'000.- par an.

#### 3.3 Charges d'intérêt

La charge annuelle moyenne d'intérêts sera  $(CHF\ 14'500'000 \times 5 \times 0.55)/100 = CHF\ 398'750.-$ , arrondi à 398'800.-.

#### 3.4 Conséquences sur l'effectif du personnel

Il n'y aura pas d'influence sur l'effectif du personnel de la Direction générale de la mobilité et des routes.

### **3.5 Autres conséquences sur le budget de fonctionnement**

Tous ces tronçons de routes font partie du réseau actuel des infrastructures routières vaudoises dont les charges d'entretien courant sont incluses dans le budget de fonctionnement de la Direction générale de la mobilité et des routes.

### **3.6 Conséquences sur les communes**

Pas d'effet direct sur les communes concernées, à l'exception du maintien d'un réseau routier en bon état.

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

Le remplacement d'un revêtement usé par un revêtement en bon état réduit de 2 à 5 dB la charge sonore pour les riverains proches de l'axe routier concerné. Pour rappel une diminution de 3 dB correspond à une réduction de l'intensité sonore de 50 %.

Les revêtements fraisés sont traités conformément à la Directive cantonale de la Direction générale de l'environnement "Déchets de démolition des routes" (DCPE 874 de juin 2014). Environ 25 à 30 % des revêtements fraisés seront réintroduits dans la chaîne de fabrication.

La Direction générale de la mobilité et des routes privilégie chaque fois que cela est possible l'utilisation d'enrobés recyclés ou d'enrobés tièdes (EBT). Ces deux mesures permettent respectivement de réduire les stocks de fraisat routier et de diminuer les émissions de CO<sub>2</sub>.

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

Cet investissement s'inscrit dans la mesure 4.3 :

*Mesure 4.3. Transports publics et mobilité : investir et 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.*

### **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**

Comme exposé ci-avant, les travaux pour lesquels le crédit est demandé doivent être qualifiés de charges liées au regard de l'art. 163, al. 2 Cst-VD. En effet, l'entretien des routes incombe à l'Etat pour les routes cantonales hors traversées des localités et les travaux concernés permettront de répondre aux exigences de sécurité routière et aux normes d'usage (art. 20 LRou, RSV 725.01 ; ATF 103 Ia 284, cons. 5 et 105 Ia 80 cons. 7).

### **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

Les conséquences de l'EOTP I.000540.01 sur le budget de fonctionnement sont les suivantes:

En milliers de francs

Intitulé	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019	Total
Personnel supplémentaire (ETP)					
Frais d'exploitation					
Charge d'intérêt	0	398.8	398.8	398.8	1'196.4
Amortissement	0	725.0	725.0	725.0	2'175.0
Prise en charge du service de la dette					
Autres charges supplémentaires					
<b>Total augmentation des charges</b>	<b>0</b>	<b>1'123.8</b>	<b>1'123.8</b>	<b>1'123.8</b>	<b>3'371.4</b>
Diminution de charges					-
Revenus supplémentaires					-
<b>Total net</b>	<b>0</b>	<b>1'123.8</b>	<b>1'123.8</b>	<b>1'123.8</b>	<b>3'371.4</b>

## 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-cadre de CHF 14'500'000.- pour financer des travaux d'entretien de revêtements bitumineux, et maintenir la sécurité et la qualité des routes cantonales.**

du 20 janvier 2016

---

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

*décète*

### **Art. 1**

<sup>1</sup> Un crédit-cadre de CHF 14'500'000.- est accordé au Conseil d'Etat pour financer des travaux d'entretien de revêtements bitumineux, et maintenir la sécurité et la qualité des routes cantonales.

### **Art. 2**

<sup>1</sup> Ce montant sera prélevé sur le compte *Dépenses d'investissement* et amorti en 20 ans.

### **Art. 3**

<sup>1</sup> 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 20 janvier 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 5'450'000 pour financer les travaux d'assainissement du viaduc de Cudrex, situé sur la route cantonale RC 151 à Bussigny, ainsi que pour financer la reconstruction de l'ouvrage de soutènement situé au sud du viaduc**

**1. PREAMBULE**

La commission s'est réunie le 18 février 2016 à la Salle de conférences P001, Rue des Deux-Marchés, à Lausanne, et était composée de Mmes Ginette Duvoisin et Myriam Romano-Malagrifa, de MM. Jean-François Cachin, Pierre Volet, Michel Desmeules, Jacques Perrin, Jean-François Thuillard, Alexandre Rydlo, Martial de Montmollin, Michele Mossi, Laurent Miéville, Eric Züger, François Debluë, Olivier Mayoret Philippe Modoux, président et rapporteur.

Mme Nuria Gorrite, cheffe du DIRH, était accompagnée de MM. Pierre-Yves Gruaz (directeur général DGMR), Pierre Bays (chef de la division infrastructure routière DGMR) et Laurent Tribolet (chef de la division entretien 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**

Le Viaduc de Cudrex se situe dans l'Ouest lausannois, une zone qui connaît nombres infrastructures routières qui sont très sollicités, et sur lesquels les interventions doivent être coordonnées. Pensons à la RC 79 Brizet, la jonction Ecublens, la RC 82 et les étapes 1 et 3 de la RC 1. Il s'agira aussi d'être en mesure de proposer des itinéraire de délestage pendant les travaux sur le goulet d'étranglement, d'où la nécessité d'une coordination des divers travaux, notamment avec l'OFROU. Pour permettre de mener les travaux sur ce viaduc en minimisant les impacts et en permettant de ne pas le fermer en journée à la circulation, on va utiliser un matériau appelé le BFUP, qui sèche assez vite pour travailler la nuit et le dimanche.

Il y a en effet une nécessité technique à intervenir sur ce viaduc, la période 2016-2017 étant par ailleurs le bon moment pour intervenir en coordination aux autres travaux sur la RC 79, qui est bientôt fini, et les travaux sur la RC 1 qui vont débiter en 2017, et ceux sur la RC 82 qui doivent débiter en 2018. L'ensemble devant être réalisé avant les travaux sur la jonction d'Ecublens, planifié dès 2020.

Si les fondations et la structure porteuse sont en bon état, par contre, le revêtement est très sollicité (22'000 véhicule/jour dont 10% de poids lourds), les bordures doivent être refaites, les glissières ne sont plus aux normes, etc. Par ailleurs, le mur de soutènement en palplanches compris dans cet EMPD doit urgemment être refait ; il sera remplacé par des gabions (casiers fait de solides fils de fer tressés et contenant des pierres), une solution favorable à la faune.

Dans ce projet, la méthode d'intervention a dû être déterminée en amont, car il fallait un choix technologique permettant de maintenir la circulation en deux sens de 4h à 20h les jours ouvrables, sur une voie de 20h à 4h, la fermeture du viaduc n'étant envisageable que du samedi à 19h au lundi à 4h. Au vu de cette contrainte, sera utilisé du BFUP, à l'instar de ce qui a été utilisé sur le viaduc de Moudon et celui de Chillon : il s'agit d'un béton fibré qui durcit plus rapidement que le béton traditionnel, permettant ainsi de rouler plus vite dessus. Cette technologie est 10% plus cher, mais permet d'éviter les journées de fermeture, dont le coût économique pour les usagers a été évalué à Fr. 200'000.- à Fr. 300'000.- par jour de fermeture. Pendant les travaux, une glissière limitera la largeur de la chaussée à 6m50.

Concernant la mobilité douce, les itinéraires cyclistes passant sous le pont en non dessus pour rejoindre Bussigny, il n'est pas nécessaire de construire des pistes cyclables sur le pont. A noter que si on souhaitait créer des pistes cyclables sur le pont, il faudrait élargir celui-ci de 1m50, pour un coût total de 6 millions !

### **3. DISCUSSION GÉNÉRALE**

*Des trappes vont être créées pour accéder à l'intérieur des caissons du pont. Cela aura-t-il des conséquences sur la statique du pont ?*

Non, le but est d'accéder et de pouvoir ventiler ces zones.

*Du point de vue de la mobilité douce il est bien plus agréable de passer sous ce viaduc. Toutefois, un commissaire suggère qu'on profite de ces travaux pour faciliter le passage des cyclistes. En effet, au niveau du trottoir près du mur de soutènement qui sera refait, il faudrait un marquage pour les cyclistes, qui parfois se perdent faute de continuité des marquages.*

La DGMR note la suggestion : la question sera coordonnée par le guichet vélo, afin d'envoyer le cyclistes sur le bon itinéraire.

*Lors de la déviation de nuit, par où passeront les voitures ?*

Pour la déviation, on passera par la colline d'Ecublens : de nuit en semaine il y aura une direction qui passera par cette colline, le dimanche les deux sens seront déviés par Ecublens.

*Le conseil communal de Bussigny a voté un plan de quartier qui va jusqu'au viaduc. Un immeuble de 30 mètres de haut est prévu à son niveau : est-il prévu des mesures de lutte contre le bruit (revêtement phonoabsorbant par exemple) ?*

Concernant le bruit, les joints de dilatation du pont seront moins bruyants, puisqu'ils seront en bitume, mais le revêtement sera standard pour des raisons de durabilité. Le bâtiment étant construit après la route, c'est à lui de se protéger du bruit.

*Le comptage de 22'000 véhicules / jour date de 2010. A quand les nouvelles mesures ?*

Les comptages sont effectués tous les cinq ans. Ils ont été effectués en 2015 et sont en cours de dépouillage. Les chiffres seront connus du public à l'automne 2016.

*Concernant le BFUP, comment a été fait le test ?*

Concernant le BFUP, il y a une collaboration avec l'EPFL. Des essais ont été faits, dans des conditions proches de celles de la mise en œuvre effective.

*Quelle serait l'économie si on fermait ce viaduc pour réaliser ces travaux ?*

Les coûts directs seraient à peu près les mêmes. Concernant la mise en œuvre, les surcoûts seront de l'ordre de 2% à 3% pour les travaux qui doivent être effectués de nuit ou durant le dimanche, soit environ un surcoût de Fr. 400'000.- L'équivalent de deux jours de fermeture pour les usagers, alors qu'il faudrait le fermer douze semaines pour réaliser ces travaux.

**4. EXAMEN DU PROJET DE DÉCRET ACCORDANT AU CONSEIL D'ETAT UN CRÉDIT D'OUVRAGE DE CHF 5'450'000 POUR FINANCER LES TRAVAUX D'ASSAINISSEMENT DU VIADUC DE CUDREX, SITUÉ SUR LA ROUTE CANTONALE RC 151 À BUSSIGNY, AINSI QUE POUR FINANCER LA RECONSTRUCTION DE L'OUVRAGE DE SOUTÈNEMENT SITUÉ AU SUD DU VIADUC**

***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 23 février 2016

*Le rapporteur :  
(Signé) Philippe Modoux*

## EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

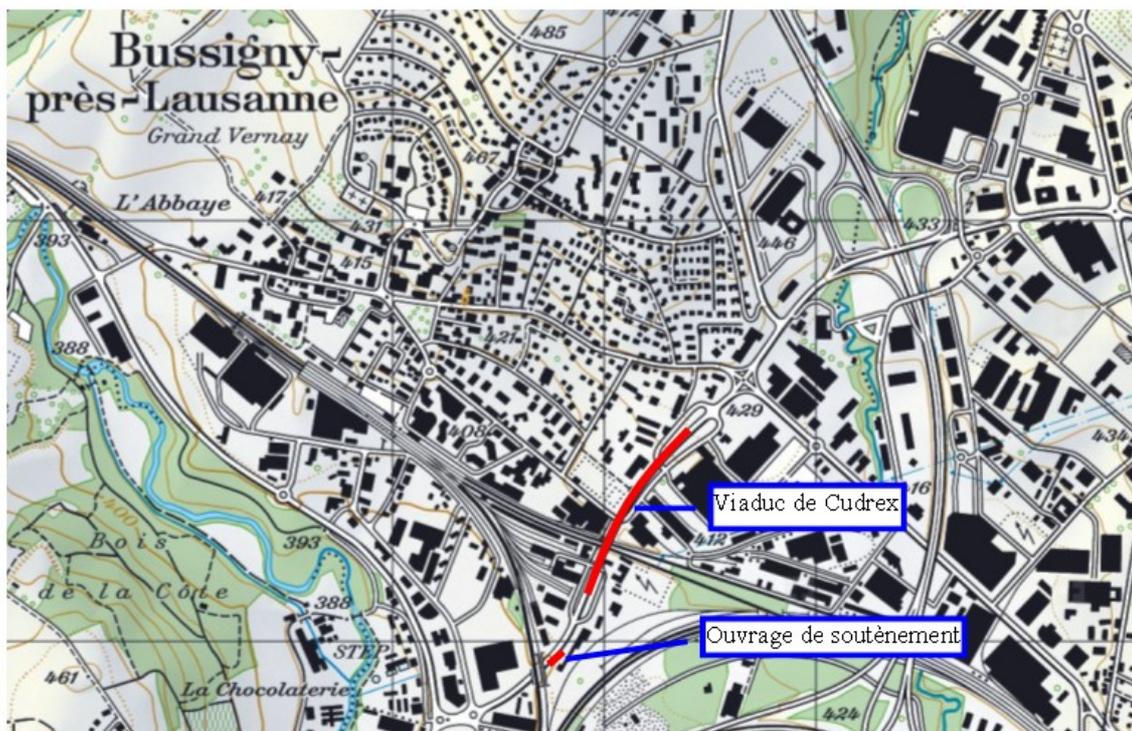
accordant au Conseil d'Etat un crédit d'ouvrage de CHF 5'450'000 pour financer les travaux d'assainissement du viaduc de Cudrex, situé sur la route cantonale RC 151 à Bussigny, ainsi que pour financer la reconstruction de l'ouvrage de soutènement situé au sud du viaduc

### 1 PRÉSENTATION DU PROJET

#### 1.1 Préambule

La loi cantonale sur les routes du 10 décembre 1991 (LRou ; RSV 725.01) prévoit que les constructions et corrections de routes cantonales dont le coût de réalisation excède un million de francs soient ordonnées par décret du Grand Conseil (article 53, alinéa 1 LRou).

Le présent exposé des motifs présente le projet d'assainissement du viaduc de Cudrex situé sur la RC 151 à Bussigny, ainsi que le projet de reconstruction de l'ouvrage de soutènement situé au sud du viaduc. Ce projet est développé par la Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR), Division infrastructure routière.



Extrait carte 1 :25'000 et localisation des ouvrages

## 1.2 Bases légales

Le Canton est propriétaire des routes cantonales hors traversée de localité et en assume l'entretien (article 3, alinéa 2ter et article 7 LRou). Dans ce cadre, les ouvrages d'art et les murs situés sur le domaine public cantonal – lesquels font partie de la route selon la définition donnée par l'article 2 LRou – doivent être entretenus, afin de satisfaire aux impératifs de sécurité et de fluidité du trafic (art. 8, al. 2, LRou). Par définition, l'entretien et le renforcement des ouvrages sont des interventions qui permettent de réhabiliter, de renforcer et de maintenir la substance des ouvrages et tendent à garantir la sécurité des usagers qui les empruntent.

Cet entretien incombe au Canton pour les routes hors traversée de localité (art. 20 LRou). Enfin, conformément à l'article 6a, alinéa premier, de la loi fédérale sur la circulation routière (LCR, RS 741.01), les cantons doivent tenir compte des impératifs de sécurité routière lors de l'entretien et de l'exploitation de l'infrastructure routière.

## 1.3 Exposé de la situation

### 1.3.1 Situation des ouvrages

#### *Viaduc de Cudrex*

Le viaduc du Cudrex a été construit entre 1966 et 1968. Il s'agit d'un pont routier en béton armé précontraint d'une longueur totale de 443,40 m entre joints de culées. Il comporte treize travées de longueurs inégales, la portée maximale d'une travée étant de 33,40 m.

Il franchit le chemin de Cudrex, la rue de l'Industrie par deux fois, le chemin de Bas-de-Plan, des zones de stationnement, des voies de circulation et des voies CFF.



*Vue générale du viaduc de Cudrex*

Le trafic journalier moyen sur l'ouvrage, mesuré en 2010 est de :

- 24'400 véhicules par jour
- 2'370 poids lourds par jour.

Le viaduc de Cudrex n'est pas situé sur un itinéraire défini de mobilité douce. En effet, le réseau cyclable passe au travers de Bussigny, sous les voies CFF.

Le tablier mesure 9,50 m de largeur totale. Le système porteur transversal est constitué d'un caisson en béton armé avec des entretoises sur appuis. Le caisson est de hauteur variable (de 1,10 m à 1,76 m).

Les joints de chaussée sont de type Recrido (joints standard étanches à un ou deux profils élastomères). Il en existe trois modèles différents sur l'ouvrage.



*Vue du tablier existant – dégâts sur le revêtement et joint de chaussée*

### *Ouvrage de soutènement*

L'ouvrage de soutènement situé au sud du viaduc est constitué de palplanches non protégées contre la corrosion. Cette méthode est généralement utilisée pour des soutènements provisoires en cours de chantier, mais ne se prête pas à une fonction durable.



*Vue générale de l'ouvrage de soutènement à remplacer*

### *1.3.2 Problèmes à résoudre*

#### *Viaduc de Cudrex*

Si la structure porteuse principale du viaduc est en bon état, la face supérieure de l'ouvrage (chaussée et trottoirs) est fortement dégradée. Cela implique de nombreuses interventions de la Division entretien de la DGMR, afin de garantir la viabilité de la chaussée sur l'ouvrage. La proportion élevée de poids lourds sur cet itinéraire provoque une importante sollicitation du revêtement et des joints de chaussée.

- Le système d'évacuation des eaux est endommagé, et les conduites noyées dans la dalle en béton armé compliquent son entretien et son exploitation.
- L'étanchéité, jamais remplacée depuis la construction de l'ouvrage, est en fin de vie et nécessite d'être remplacée pour garantir la durabilité de la structure porteuse principale du viaduc.
- Les glissières sont corrodées et ne répondent plus aux exigences des normes actuelles.
- Les caissons en béton armé ne sont pas accessibles directement, ce qui rend l'inspection de l'état particulièrement difficile et empêche l'humidité de s'évacuer correctement, péjorant ainsi la durabilité de l'ouvrage.

#### *Ouvrage de soutènement*

Concernant l'ouvrage de soutènement, il a été identifié comme "nécessitant une intervention urgente" lors de l'inventaire des murs de soutènement mené en 2014 pour la Région Centre. En effet, les palplanches, fortement corrodées, sont largement déformées et le talus à l'amont menace de s'effondrer.

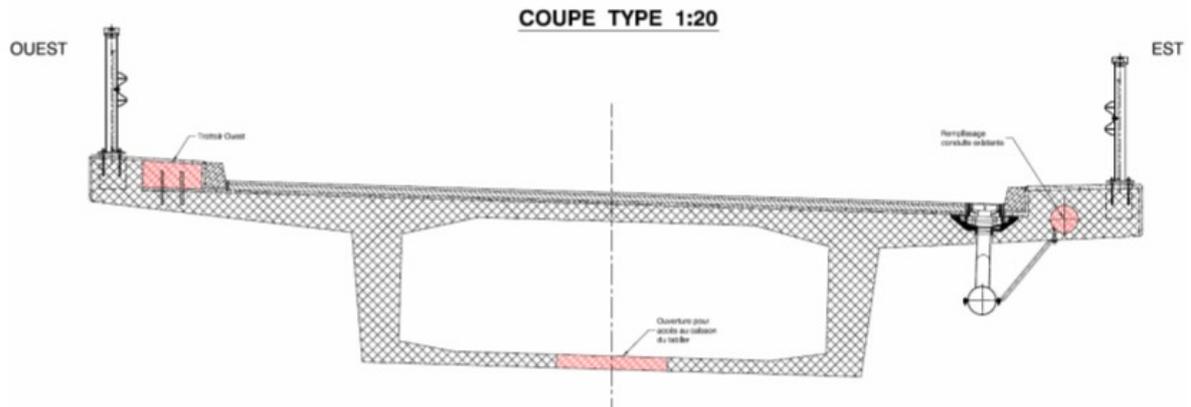
### **1.4 Descriptif du projet**

#### *1.4.1 Assainissement du viaduc de Cudrex*

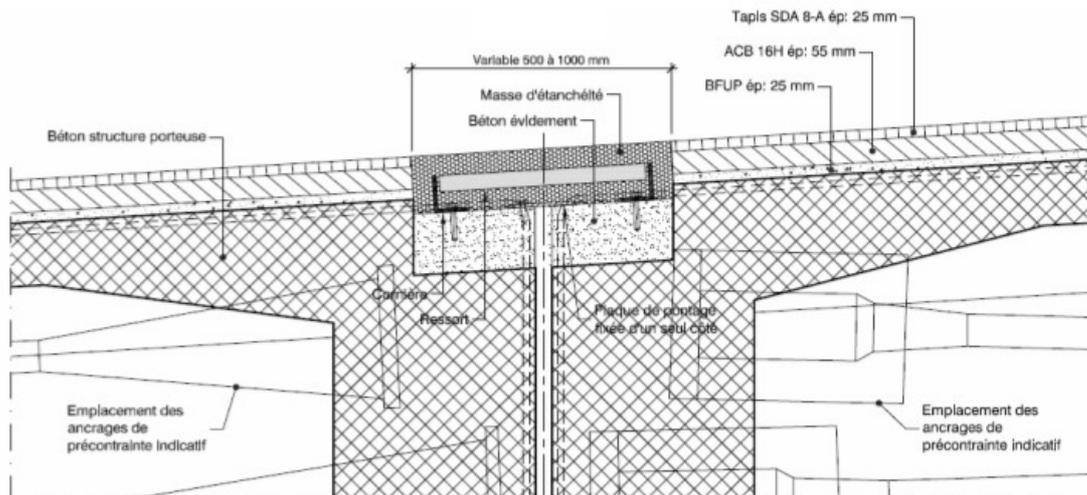
La structure porteuse principale étant en bon état, l'assainissement du viaduc consiste à intervenir principalement sur la surface du tablier et sur les bordures.

Dès lors, les travaux principaux envisagés sont les suivants :

- dégrappage des enrobés existants et évacuation
- remplacement des systèmes de retenue (glissières) et de la protection CFF pour la ligne de contact
- remplacement des bordures de trottoir ouest
- remplacement de l'étanchéité existante par un BFUP (béton fibré ultraperformant) non armé
- mise en place des nouveaux enrobés dont une couche de roulement limitant les émissions sonores
- remplacement des joints de chaussée mécaniques par des joints bitumineux, plus silencieux et nécessitant moins d'entretien
- réfection des trottoirs et des bords de tablier en BFUP (éléments exposés au sel de déverglaçage)
- remplacement du dispositif de collecte des eaux claires (grilles et conduite) ; remplissage en béton du collecteur existant
- aménagement de sept trappes d'accès et de ventilation naturelle dans la dalle inférieure des caissons.



*Coupe type de l'ouvrage après travaux d'assainissement*



*Coupe type du joint de chaussée réfectionné*

Plusieurs variantes d'étanchéité ont été évaluées lors des études préliminaires. Si leur coût de construction est comparable à celui de la solution proposée, chacune des solutions traditionnelles (lé collé et protection par de l'asphalte coulé, par exemple), présente l'inconvénient rédhibitoire de prolonger sensiblement la durée des travaux et nécessite en particulier la fermeture d'une, voire de deux voies de circulation pendant plusieurs jours ouvrables (voir chapitre 1.4.3 ci-dessous).

Le choix de la technologie innovante du BFUP est principalement motivé par cet aspect du chantier, dans le but de limiter les nuisances et le coût pour les usagers.

Pour les canalisations d'évacuation des eaux de ruissellement, un système extérieur à la structure porteuse de l'ouvrage, visible et facile d'accès, est prévu pour améliorer l'efficacité de l'entretien.

#### *1.4.2 Reconstruction de l'ouvrage de soutènement*

Le projet consiste à déconstruire les palplanches existantes et à les remplacer par deux rangs de gabions, en préservant le gabarit existant du trottoir.

Ce système présente les avantages suivants :

- rapidité de mise en place
- éléments préfabriqués, nécessitant peu de manutention sur place et générant moins de perturbations pour les usagers
- éléments perméables à l'eau, ce qui évite des surpressions à l'arrière de l'ouvrage
- constitution favorable à la petite faune
- bonne durabilité ne nécessitant aucun entretien particulier.

De plus, des gabions sont déjà en place dans le secteur, au-dessous du viaduc CFF. Le projet permettra d'obtenir une certaine uniformité des ouvrages dans ce secteur.



*Mur en gabions existant – au-dessous du viaduc CFF*

#### *1.4.3 Gestion du trafic durant les travaux*

Compte tenu du trafic important sur cet axe, qui sert notamment d'accès à toute la zone artisanale et commerciale de Crissier-Bussigny, les deux voies de la route cantonale seront impérativement maintenues ouvertes à la circulation pendant les horaires d'ouverture des entreprises et des commerces, soit la journée en semaine et le samedi.

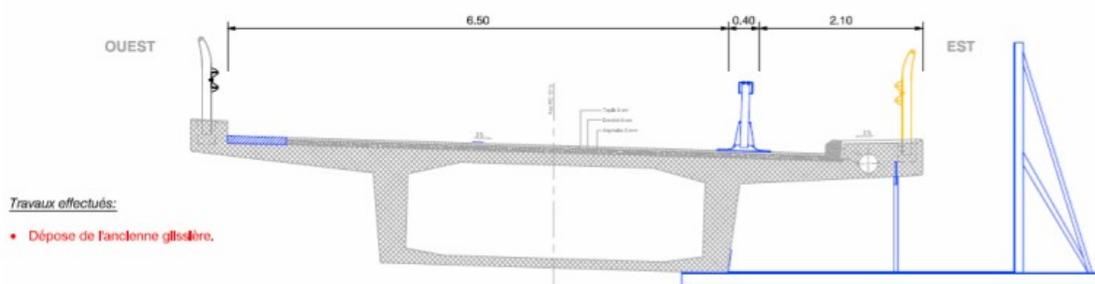
En outre, plusieurs entreprises actives dans la logistique empruntent le viaduc de Cudrex pour rejoindre l'autoroute, tôt le matin ou en soirée. Dès lors, les nuits de semaine, l'axe restera ouvert au moins dans un sens, avec une déviation de l'autre sens de circulation.

Enfin, la pose du BFUP (béton fibré ultraperformant) nécessite de pouvoir travailler sur toute la largeur de l'ouvrage, qui devra donc être fermé à la circulation pendant ces opérations. La seule période durant laquelle une telle fermeture est acceptable est du samedi 19h00 au lundi matin 04h00. A cette heure, le béton devra avoir atteint une résistance suffisante pour permettre la réouverture du viaduc au trafic. Des essais ont été réalisés afin de garantir cet objectif.

Pour tenir compte de ce contexte délicat, les contraintes considérées pour les travaux sont les suivantes :

- travail de jour en semaine uniquement sur l'échafaudage latéral, sans perturbation du trafic sur les deux voies ouvertes.
- travail possible de nuit pendant la semaine avec circulation sur une voie (travaux de 20h00 à 05h00) et déviation de l'autre sens de circulation par la route cantonale RC 82. Ces périodes serviront notamment au montage de l'échafaudage latéral.
- travail en continu sur les deux voies (viaduc fermé à la circulation) du samedi à 19h00 jusqu'au lundi matin à 04h00, pour la pose du BFUP (béton fibré ultraperformant), réouverture du trafic sur deux voies le lundi matin.

De jour sur deux voies, comme de nuit sur une voie, la vitesse sera limitée temporairement au droit du chantier, afin de préserver la sécurité des usagers et des ouvriers.



*Coupe type d'une phase de travail de jour – une voie ouverte dans chaque sens et échafaudage latéral*

La DGMR a rencontré les communes concernées, les riverains et les entreprises du secteur le 11 mars 2015 afin de leur présenter la méthodologie exposée ci-dessus. Cette dernière intègre les adaptations demandées par les participants à cette séance d'information, notamment en ce qui concerne les horaires de fermeture partielle ou totale de la route au droit de l'ouvrage.

## **1.5 Risques liés à la non-réalisation du projet**

### *1.5.1 Viaduc de Cudrex*

Actuellement, de nombreuses interventions ponctuelles d'entretien tant de la chaussée que des bordures sont nécessaires, perturbant de manière significative le trafic sur l'ouvrage. La projection de débris d'enrobé ou de bordures cassées depuis le pont sur les zones alentours font régulièrement l'objet de plaintes des riverains. Sans intervention cela continuera en s'aggravant.

Par ailleurs, l'étanchéité déficiente sur l'ouvrage existant ainsi que le mauvais état des joints de chaussée ne permettent plus de protéger efficacement la structure porteuse principale du viaduc. Sans corriger ces défauts de protection dans un environnement aussi agressif (fort trafic poids lourds, sel de déverglaçage), l'état de la structure va rapidement se dégrader et mettre en péril la viabilité et la durabilité du viaduc.

### *1.5.2 Ouvrage de soutènement*

Cet ouvrage a obtenu la note la plus défavorable de l'analyse de risques accompagnant l'inventaire des murs de soutènement de la Région Centre. Cette analyse de risques tient compte de la position de l'ouvrage, de son état et des conséquences en cas de défaillance.

Il y a aujourd'hui un risque de rupture des palplanches à court terme. Dans cette situation, les piétons et les cyclistes empruntant le trottoir mixte pourraient être mis en danger. Lors d'un tel événement, le trafic routier sur la RC 151 serait également fortement perturbé. En effet, le terrain retenu glisserait sur la chaussée, de manière inattendue et brutale, sur un axe de première importance pour l'Ouest lausannois.

Par conséquent, le remplacement de l'ouvrage doit être effectué dans les plus brefs délais.

## **1.6 Planning intentionnel des travaux**

L'ensemble des travaux est planifié du mois d'avril au mois de novembre 2016.

Les fermetures du viaduc nécessaires à la mise en place du béton BFUP sur la chaussée sont prévues en juillet et août 2016, période de vacances durant laquelle on bénéficie d'une réduction du trafic

pendulaire.

Cette planification permet de limiter l'impact et les nuisances pour les usagers, tout en bénéficiant de conditions météorologiques à priori plus favorables.

### 1.7 Coûts des travaux

Les coûts sont estimés sur la base des prix du troisième trimestre 2015. Les prix unitaires du génie civil sont issus de soumissions rentrées en septembre 2015.

Le renchérissement n'est pas compris et sera calculé selon la méthode ICP (indice des coûts de production).

Poste budgétaire	%	No de clé	Libellé de la clé		Montants
<b>100</b>	<b>4.60%</b>		<b>HONORAIRES</b>		
	1.40%	112	<u>Amortissement étude préliminaire sur EPRC</u>	TTC	75'000.00
	3.20%	112	<u>Etudes du projet d'exécution et direction locale des travaux (DLT)</u>	TTC	175'000.00
<b>400</b>	<b>95.40%</b>		<b>OUVRAGES D'ART</b>		
	91.70%	441	<u>Viaduc de Cudrex</u>	TTC	5'000'000.00
	3.70%	442	<u>Ouvrage de soutènement</u>	TTC	200'000.00
<b>Total général TTC</b>					<b>5'450'000.00</b>

## 2 MODE DE CONDUITE DU PROJET

L'ensemble du projet d'assainissement du viaduc de Cudrex et de la reconstruction de l'ouvrage de soutènement est géré entièrement par la Direction générale de la mobilité et des routes, qui en assure le management général, la planification financière, la coordination avec les autres services de l'Etat, la coordination, le suivi des études et des mises en soumission, les adjudications, la direction générale des travaux et le suivi financier.

Pour les études de projet, la mise en soumission des travaux, le projet d'exécution et la direction locale des travaux, la DGMR s'adjoit les services d'un bureau d'ingénieurs civils spécialisé. L'attribution de tous les marchés respecte les procédures des marchés publics (LMP-VD ; RSV 26.01).

### 3 CONSÉQUENCES DU PROJET DE DÉCRET

#### 3.1 Conséquences sur le budget d'investissement

EOTP I.000261.02 " RC 151 Bussigny entr. Lourd viad. Cudrex "

En milliers de francs

Intitulé	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019	Total
a) Transformations immobilières : dépenses brutes	5'100	350	0	0	5'450
a) Transformations immobilières : recettes de tiers					
<b>a) Transformations immobilières : dépenses nettes à charge de l'Etat</b>	<b>5'100</b>	<b>350</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>5'450</b>
b) Informatique : dépenses brutes					+
b) Informatique : recettes de tiers					-
<b>b) Informatique : dépenses nettes à charge de l'Etat</b>					<b>+</b>
c) Investissement total : dépenses brutes	5'100	350	0	0	5'450
c) Investissement total : recettes de tiers					
<b>c) Investissement total : dépenses nettes à la charge de l'Etat</b>	<b>5'100</b>	<b>350</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>5'450</b>

L'EOTP I.000261.02 est prévu au budget 2016 et au plan d'investissement 2017 – 2020, avec les montants suivants :

Année 2016 CHF 5'650'000.-

Année 2017 CHF 350'000.-

Année 2018 CHF 0.-

Année 2019 CHF 0.-

Année 2020 CHF 0.-

Lors de la prochaine réévaluation, les tranches de crédits annuelles seront modifiées dans le cadre de l'enveloppe octroyée.

#### 3.2 Amortissement annuel

L'amortissement est prévu sur 20 ans à raison de CHF 272'500.- par an ( $5'450'000 / 20 = \text{CHF } 272'500.-$ ).

#### 3.3 Charges d'intérêts

La charge annuelle moyenne d'intérêts sera de CHF 149'900.- ( $5'450'000 \times 5 \times 0.55 / 100$ ).

### 3.4 Conséquences sur l'effectif du personnel

Il n'y a pas d'influence sur l'effectif du personnel de la Direction générale de la mobilité et des routes.

### 3.5 Autres conséquences sur le budget de fonctionnement

Néant.

### 3.6 Conséquences sur les communes

Néant.

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

La réfection du revêtement et des joints de chaussée du viaduc de Cudrex permettra de diminuer les nuisances sonores générées par le trafic.

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

Le projet est conforme à la mesure A22 du Plan Directeur Cantonal (Réseaux routiers):

*"Parallèlement, le réseau routier doit être entretenu, développé et modernisé au service des déplacements quotidiens de la population et des flux économiques".*

### 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 ouvrages d'art du réseau routier, la garantie de leur sécurité structurale et de leur sécurité globale par des travaux d'assainissement, de renforcement ou d'adaptation à de nouvelles exigences techniques, constituent des dépenses liées. De telles dépenses doivent nécessairement être effectuées par l'Etat en exécution des obligations légales qui lui incombent, décrites sous chiffre 1.2.

**Le principe** de la dépense est donc vérifié.

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 prévoit pas plus que ce qui est nécessaire à la sécurisation du viaduc et de l'ouvrage de soutènement, qui présentent actuellement des défaillances importantes. La solution technique proposée a pour but d'assurer la viabilité de l'ouvrage et, par là même, la sécurité des usagers qui l'empruntent.

S'agissant **du moment** de la dépense, il convient d'entreprendre les travaux sans tarder comme l'exige l'article 24 LRou. En effet, sur une route, un ouvrage d'art est très souvent un passage obligé. C'est le cas du viaduc de Cudrex, qui constitue un ouvrage de franchissement de voies CFF particulièrement important de l'Ouest lausannois. Il est donc impératif de le maintenir en état de service par un entretien adéquat. L'assainissement prévu s'inscrit dans cette démarche, et les dégradations constatées nécessitent un assainissement à court terme pour éviter leur propagation.

L'ouvrage de soutènement, quant à lui, constitue un danger pour les usagers de la route. Sa

reconstruction constitue bien un devoir légal de l'Etat, et l'intervention est urgente compte tenu de son état actuel.

### 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

Les conséquences sur le budget de fonctionnement sont les suivantes :

EOTP I.000261.02 "RC 151 Bussigny entr. Lourd viad. Cudrex"

En milliers de francs

Intitulé	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019	Total
Personnel supplémentaire (ETP)					
Frais d'exploitation					+
Charge d'intérêt		149.9	149.9	149.9	449.7
Amortissement		272.5	272.5	272.5	817.5
Prise en charge du service de la dette					+
Autres charges supplémentaires					+
<b>Total augmentation des charges</b>		<b>422.4</b>	<b>422.4</b>	<b>422.4</b>	<b>1267.2</b>
Diminution de charges					-
Revenus supplémentaires					-
<b>Total net</b>		<b>422.4</b>	<b>422.4</b>	<b>422.4</b>	<b>1267.2</b>

## 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 5'450'000 pour financer les travaux d'assainissement du viaduc de Cudrex, situé sur la route cantonale RC 151 à Bussigny, ainsi que pour financer la reconstruction de l'ouvrage de soutènement situé au sud du viaduc.**

du 3 février 2016

---

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

*décète*

### **Art. 1**

<sup>1</sup> Un crédit d'ouvrage de CHF 5'450'000 est accordé au Conseil d'Etat pour financer les travaux d'assainissement du viaduc de Cudrex, situé sur la route cantonale RC 151 à Bussigny, ainsi que pour financer la reconstruction de l'ouvrage de soutènement situé au sud du viaduc.

### **Art. 2**

<sup>1</sup> Ce montant sera prélevé sur le compte *Dépenses d'investissement* et amorti en 20 ans.

### **Art. 3**

<sup>1</sup> 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 3 février 2016.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

**Postulat Sylvie Podio et consorts – Un coup de pouce pour le climat, les jeunes, les familles et les transports publics**

*Texte déposé*

Les mesures prises par les différentes collectivités publiques et la prise de consciences des habitants et habitantes du canton ont déjà eu pour conséquence une baisse de la mobilité en transport individuel motorisé (TIM). Mais cela est insuffisant, le réchauffement climatique et la pollution atmosphérique ne faiblissent pas, comme nous l'a démontré la canicule de 2015 en faisant exploser les pics d'ozone ; l'hiver avec son lot de particules fines n'est d'ailleurs pas en reste.

Aujourd'hui, le trafic routier est responsable d'un tiers de la charge environnementale, il devient donc urgent et nécessaire d'augmenter les mesures permettant un changement plus résolu en matière de mobilité.

Outre les mesures en cours concernant l'amélioration des infrastructures et des dessertes en transports publics (TP), les limitations en termes de parking ; il convient de mettre en place des actions incitatives à l'égard des TP. Effectivement, à ce stade, seul 12% des transports sont réalisés en TP — 4% en train — contre 55% en TIM, il y a donc une forte marge de progression.

Si les Verts ne sont pas favorables à une gratuité généralisée, des réductions ciblées sur certaines catégories de population méritent toutefois d'être mises en place.

En conséquence, favoriser chez les jeunes le réflexe de prendre les TP par un geste financier nous apparaît comme une piste intéressante, car plus une habitude est prise tôt, plus elle s'ancre dans les pratiques quotidiennes. Les transports scolaires sont du ressort des communes et il ne convient pas d'en traiter ici. Par contre, lorsque les jeunes entrent dans la vie « active » par le biais d'un apprentissage, de l'entrée au gymnase ou dans une école des métiers, un fort encouragement à utiliser les TP paraît opportun. Effectivement, le jeune entre dans la vie professionnelle et apprend de suite à se rendre à son « travail » au moyen des TP plutôt qu'en TIM — vélomoteur, scooter, ...

Certaines communes l'ont d'ailleurs bien compris et financent une partie des abonnements de leurs jeunes en formation durant le premier cursus du secondaire. Cette manière de faire implique de fortes disparités à l'échelle cantonale dans un domaine où il importe que l'ensemble de la population modifie ses comportements. En outre, hormis pour les jeunes au bénéfice d'une bourse ou de l'aide sociale, il n'y a en dehors des allocations que peu de soutien aux familles ayant des adolescents et jeunes adultes à charge et en formation, alors que les coûts eux ne baissent pas ; bien au contraire.

Par conséquent, les Verts demandent à travers ce postulat que le Conseil d'État étudie la possibilité de mettre en place un système de subvention pour des abonnements annuels de transports publics « domicile-lieu de formation » pour des jeunes qui effectuent leur premier cursus de formation. Cette subvention devrait se situer entre 30 et 50% de l'abonnement annuel et un calcul proportionnel sur le revenu familial est envisageable.

En outre, la méthode pourrait s'inspirer de ce qui se fait pour les plans de mobilité : la distance et/ou le temps de déplacement est pris en compte — pour que cela n'ait pas l'air d'un arrosoir inutile dans certaines régions. Le Lausannois aura moins besoin de cette incitation que le Combiier, vu qu'il a déjà tout sous la main en matière d'offre de TP. Et cela pourrait être intelligent d'avoir une approche intermédiaire : subventionner l'abonnement depuis le P+R le plus proche du domicile, plutôt que tout le trajet, sachant que du moment que quelqu'un prend sa voiture, il ira jusqu'à destination. L'habituer à faire que le trajet où sa voiture lui rend service et le soutenir pour le trajet où il y a de vraies solutions de TP pourrait aussi être une piste intéressante.

*Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures.*

*(Signé) Sylvie Podio*

*Développement*

**Mme Sylvie Podio (VER) :** — Le transfert modal, tout comme le soutien aux familles, sont des sujets politiques d'actualité qui préoccupent tant la population que la classe politique. En demandant d'envisager un soutien financier ciblé sur les jeunes qui effectuent leur premier cursus de formation, ce postulat a pour ambition d'agir sur deux axes :

- Inciter plus fortement les jeunes à utiliser les transports publics pour leurs trajets professionnels, à un âge propice à l'acquisition de nouvelles habitudes.
- Offrir un soutien aux familles devant assumer les charges financières d'adolescents et de jeunes adultes en formation.

J'espère que ce postulat sera accueilli avec bienveillance par la commission, à l'heure où le réchauffement climatique devient une réalité que nous ne pouvons plus ignorer.

**Le postulat, cosigné par au moins 20 députés, est renvoyé à l'examen d'une commission.**

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

**Postulat Sylvie Podio et consorts - Un coup de pouce pour le climat, les jeunes,  
les familles et les transports publics**

**1. PREAMBULE**

La commission s'est réunie le 26 novembre 2015 à la salle de conférences P001, Rue des Deux-Marchés, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Valérie Schwaar, Sylvie Podio et Graziella Schaller, de MM. Pierre Grandjean, Jean-François Cachin, Maurice Neyroud, Marc-André Bory, Philippe Krieg, Michele Mossi, ainsi que de M. Daniel Ruch, confirmé dans sa fonction de président et rapporteur. Mme Claire Attinger Doepper était excusée.

Mme Nuria Gorrite, cheffe du DIRH, était accompagnée de M. Pierre-Yves Gruaz, directeur général de la DGMR, et de Mme Stéphanie Manoni, responsable mobilités durables de la DGMR.

M. Jérôme Marcel, secrétaire de la commission, a tenu les notes de séances.

**2. POSITION DE LA POSTULANTE**

La postulante explique que cette demande concernant un subventionnement des transports publics (TP) se situe dans le contexte de demandes récurrentes. Elle cite la pétition des jeunes POP qui a été signée par 3700 personnes, le rapport de la commission des jeunes qui proposait un subventionnement à hauteur de 50% sur l'abonnement annuel pour le trajet travail – maison, sur la base par exemple d'une répartition moitié – moitié entre le canton et les communes. Elle précise que lors de la session cantonale des jeunes en mai 2015, ceux-ci ont également fait part de leur vœux auprès des députés que les abonnements lors du premier cursus de formation soient subventionnés. Ce qui rejoint la demande du postulat, qui propose un subventionnement entre 30% et 50% afin d'être vraiment incitatif. En effet, les abonnements aux TP représentent une grosse charge pour les familles, et augmentent régulièrement, à l'instar des assurances maladies. La postulante relève que les coûts sont dans certaines communes relativement élevés pour des courses relativement courtes, et qu'à ce jour les TP ne représentent que 12% des transports, contre 55% en transports individuels motorisés (TIM), le reste en mobilité douce. Cela permettrait de faire bouger les choses. Elle relève au final que le DIRH est ici représenté, or le subventionnement ne relève pas forcément de ce département.

**3. POSITION DU CONEIL D'ETAT**

La cheffe du DIRH relève que ce postulat pose une question récurrente. Pour comprendre les intentions de ce postulat, il faut dans un premier temps en clarifier les objectifs :

- soit intensifier le recours aux TP, et partant augmenter les parts modales y relatives ;
- soit soulager certaines bourses financièrement parce qu'il y a un coût trop élevé.

Dans ce contexte, il s'agirait de déterminer le rôle des pouvoirs publics, en matière de soutien au développement de l'offre en TP et en matière de tarification.

Le Grand Conseil a déjà eu à traiter ce type de demande, et à chaque fois il a estimé que dès lors que le canton de Vaud est dans une logique de rattrapage par rapport à l'offre qui existe dans les agglomérations de Berne, Bâle ou Zürich, l'effort financier doit être mis dans le développement de

l'offre, si l'on veut être en mesure de capter une part plus importante de personnes vers les TP. On ne peut en effet reprocher aux gens d'utiliser la voiture si l'offre en TP est absente ou mauvaise. En un mot, la priorité est aux investissements, fédéraux, cantonaux et communaux.

Pour mémoire, avec le développement récent, les indemnités annuelles d'exploitation aux entreprises à charge de l'Etat sont ainsi passées de 163 millions en 2010 à 216 millions en 2016. Ces coûts pérennes visent précisément à prendre en charge ce qui n'est pas payé par les utilisateurs, un coût actuellement réparti à part égale entre le canton et la Confédération. La part couverte par les utilisateurs est gérée par la communauté tarifaire Mobilis, qui regroupe 11 entreprises de transport (CFF, TL et Car Postal en étant les principales, les tarifications nationale des CFF jouant un rôle primordial dans la fixation des coûts des billets).

Selon le mode de transport, le taux de couverture (soit la part payée par les usagers) s'élève actuellement à 34% pour les bus urbains (TL, Morges, etc.), 29% pour les bus régionaux, 47% pour le réseau ferroviaire et 46% pour les métros m1 et m2. De plus, le prix payé pour accéder à l'offre Mobilis varie selon les segments tarifaires : les juniors (16 à 25 ans) bénéficient d'ores et déjà d'un rabais de 30% sur l'abonnement mensuel, et de 36% sur l'abonnement annuel. La communauté tarifaire Mobilis étant par ailleurs une des communautés tarifaires les moins chères de Suisse, il s'avère ainsi que les participations du canton et de la Confédération dans le canton de Vaud sont donc parmi les plus élevées.

Que signifierait l'acceptation du postulat, en termes d'impacts financiers comme de nombre de personnes concernées ? Vu qu'il y a 29'250 personnes en formation dans le secondaire dans la tranche d'âge 15-24 ans résidents dans le canton de Vaud (chiffres OFS, moyenne 2011-2013), et que les parts modales de cette tranche d'âge sont de : 77,1% pour les TP, 14,9% pour les TIM et 8% pour la mobilité douce, il apparaît que :

- si l'objectif du postulat est d'augmenter la part modale de cette tranche d'âge vers les TP, on peut considérer qu'il concerne 14,9% de cette population, soit une population de 4400 personnes environ, soit une part très congrue des jeunes en formation, qui n'utilisent pas les TP à ce jour.
- Si l'objectif du postulat est de subventionner tous les juniors, l'estimation du coût suivante a été réalisée : avec un abonnement moyen 5 zones d'un coût de Fr. 1000.- par an environ (les lieux de formation sont centralisés), il en coûterait pour les 29'250 personnes concernées : 8,8 millions avec un subventionnement à hauteur de 30%, 14,7 millions par an avec un taux de subventionnement de 50%. Soit entre 9 et 15 millions par an pour subventionner une population qui a d'ores et déjà un tarif préférentiel et qui utilise d'ores et déjà à plus de 70% les TP.

Quand on sait qu'en 2016, l'augmentation de la part exploitation du budget du DIRH correspondant à l'augmentation de l'offre pour l'ensemble de la population vaudoise s'élève à 13 millions, la cheffe du DIRH peine à imaginer qu'on investisse de telles sommes pour convaincre 4400 personnes supplémentaires à utiliser les TP !

Le Conseil d'Etat comprend que pour une partie des familles, les transports représentent un coût important. Raison pour laquelle l'Etat intervient avec d'autres outils, qui tiennent compte de la capacité économique des familles, notamment l'augmentation des allocations familiales et les bourses d'études.

En conclusion, la cheffe du DIRH estime que le postulat :

- cible une population relativement étroite en ce qui concerne la captation de nouveaux utilisateurs des TP ;
- offrirait une aide financière qui coûterait très cher, dont la cible serait peu conforme aux moyens financiers des familles (politique de l'arrosoir) ;
- dès lors que le budget n'est pas extensible à souhait, l'introduction d'un tel mécanisme de subventionnement aurait pour conséquence de freiner le développement de l'offre à toute la population du canton : s'il faut opérer un choix, celui du CE est très clair, il faut développer l'offre pour toute la population.

#### 4. DISCUSSION GENERALE

La discussion a mis en exergue que :

- le taux de couverture des coûts de TP par les adultes est de 33% et pour les jeunes de 21%. Ce qui signifie que ces derniers bénéficient d'ores et déjà d'un subventionnement à hauteur de près de 80% des coûts de leurs transports par la collectivité.
- Pour les jeunes jusqu'à la fin de l'école obligatoire, dès que la distance dépasse les 2,5 km, en principe c'est à la commune de prendre en charge les transports.
- Le fait que les jeunes ne paient que 20% du coût réel est un effort suffisant : ce qui ne coûte rien n'a pas de valeur, n'est pas estimé et s'ensuit des problèmes de dégradations. La mobilité n'est pas un dû qui doit être offert à tout un chacun.
- Les TP étant compris dans le calcul du montant alloué par les bourses d'études, si on subventionnait les TP des jeunes, les bourses seraient diminuées d'autant. Or, les bourses sont justement là pour aider ceux qui en ont vraiment besoin.
- D'une étude visant à comparer la mobilité dans les agglomérations de Lausanne, Berne, Bâle et Zürich, il en ressort que bien qu'à Lausanne le billet de TP est meilleur marché, on y utilise plus la voiture que dans les autres villes. Cela est dû au fait que les axes RER de pénétration dans l'agglomération lausannoise sont faibles, un important investissement pour mettre en place un réseau de RER devant dès lors être consenti pour corriger le tir. Ce qui est au cœur de la politique actuelle du CE, à savoir développer l'infrastructure RER.
- L'EPFL et l'UNIGE, les deux cantons, les TL et TPG ont mené une étude sur la mobilité des vaudois et des genevois. Il y apparaît que l'augmentation de la fréquentation suit la courbe de l'augmentation de la capacité.
- Il y a déjà eu sur le même thème une initiative Borel en 2009 (09\_INI\_024), puis une motion Borel transformée en postulat en 2010 (10\_MOT\_110), qui ont été refusées par le Grand Conseil.

A contrario, il a été relevé que :

- certaines communes subventionnent ces coûts de transport, alors que d'autres non, ce qui introduit une inégalité de traitement. Ce postulat étant rédigé de manière peu contraignante, il permettrait d'appréhender cette problématique de manière ouverte.
- Lors de l'introduction de la communauté tarifaire Mobilis, il y a eu des réactions dans certaines communes, l'abonnement de certains jeunes devant traverser une, deux ou trois zones ayant fait un bond.
- Les parents payant en général les abonnements, l'argument de la prise de conscience du coût de la prestation n'étant pas forcément pertinente.

#### 5. VOTE DE LA COMMISSION

*Avec une voix pour, une abstention et huit voix contre, la commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération ce postulat.*

Aucun rapport de minorité n'est annoncé.

Corcelles-le-Jorat, le 5 janvier 2016

*Le rapporteur :  
(Signé) Daniel Ruch*

**Postulat Sylvie Podio et consorts – Pour un réseau VLS moderne et efficace sur l'ensemble du territoire cantonal**

*Texte déposé*

Si, depuis 2010, il est constaté une diminution des déplacements en transports individuels motorisés en faveur des transports publics et de la mobilité douce, il n'en demeure pas moins que 20% des déplacements en voiture font moins d'un kilomètre, soit quinze minutes à pied et cinq minutes à vélo.

Conscientes de cette problématique et soucieuses de modifier les comportements en terme de mobilité, plusieurs communes, en collaboration avec des partenaires privés, ont développé sur leur territoire la possibilité de se déplacer en vélos en libre service (VLS), offrant une alternative supplémentaire à la mobilité individuelle motorisée.

Un réseau VLS est un complément intéressant aux transports publics. Pour des courts trajets — 3 km — il offre un moyen de déplacement rapide et peu coûteux, tout en suscitant le report modal ; pour autant qu'il soit réfléchi pour être compatible avec les transports publics existants entre autre.

Néanmoins à ce stade, les Verts font le même constat que celui récent du quotidien *24heures* : en Suisse Romande, contrairement à d'autres régions suisses ou étrangères, le projet a de la peine à démarrer. Les points suivants sont de sérieux freins au développement de ce mode de transport :

- Les sites de location sont encore très peu développés dans notre canton, les zones périurbaines, déjà peu desservies par les transports publics, pourraient bénéficier de stations VLS afin de compléter leur offre en transfert modal. Mais pour ce faire, il importe que les stations soient réfléchies en lien avec les transports publics et que la distance entre les stations et ces derniers ou entre les stations entre elles n'excède pas les 3 km. A titre d'exemple, sur un territoire comme le Campus où le système fonctionne, il y a dix stations.
- Il est encore difficile pour le non-initié d'avoir accès aux points de vente des cartes journalières ou abonnements VLS, ces points d'accès étant insuffisants, peu visibles et souvent dans les offices du tourisme. Pour que le réseau soit utilisé, l'accès au vélo doit être simple et rapide.

Il convient, en outre, de relever que le système VLS a été mis en place en Suisse en 2006, et que le fournisseur a commencé la mise sur le marché en 2004 ; soit il y a plus de dix ans. Entre-temps, aucune modification technologique simplifiant le système et le rendant moins coûteux n'a été développée. Alors qu'il existe aujourd'hui des solutions beaucoup plus souples comme par exemple Vélospot à Bienne, ou encore des développements qui permettent des infrastructures plus légères rendant l'utilisation des VLS vraiment souple et efficace, répondant ainsi à la demande des utilisateurs actuels.

Ainsi, s'il convient de saluer les initiatives communales et privées en la matière, il convient aussi de relever que leur nombre et leur dispersion rend difficile les négociations avec le partenaire. De fait, il est plus difficile de demander et d'obtenir une amélioration technologique du système. Ainsi, afin que cette solution innovante et prometteuse en matière de mobilité devienne une réelle alternative, il conviendrait que l'autorité cantonale assure avec et auprès des communes une coordination afin d'apporter les améliorations nécessaires au réseau VLS. Cela pourrait se faire via les projets d'agglomération par exemple. Il s'agirait, en outre, d'étudier les solutions nouvelles existantes et possibles ainsi qu'une mise en commun des montants dédiés au réseau VLS.

Ainsi, les Verts demandent au canton d'intervenir auprès des acteurs afin d'assurer une coordination en matière de développement du VLS, d'étudier avec eux des solutions techniques existantes et novatrices et la possibilité de la création d'un pot commun servant à l'exploitation dudit réseau.

*Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures.*

*(Signé) Sylvie Podio*

*Développement*

**Mme Sylvie Podio (VER) :** — Les réseaux de vélos en libre-service (VLS) peuvent compléter de manière efficace l'offre du réseau des transports publics et favoriser le transfert modal, diminuant d'autant l'utilisation du transport individuel motorisé. Si ce système fonctionne à merveille dans de nombreuses villes, force est de constater que le succès est moindre en terre romande — ce qu'a d'ailleurs récemment relevé le quotidien *24heures*. Probablement, les sites de location sont insuffisamment développés et le sésame permettant l'accès aux vélos est trop difficile à obtenir. À travers ce postulat, nous demandons au canton d'être un peu plus proactif dans ce projet, en jouant par exemple le rôle de coordinateur des différents acteurs, afin de pouvoir mettre en place un système VLS moderne et coordonné à l'échelle du canton. Afin de mieux discuter de cet objet et de la manière dont pourrait intervenir le Conseil d'Etat, je demande le renvoi en commission.

**Le postulat, cosigné par au moins 20 députés, est renvoyé à l'examen d'une commission.**

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

**Postulat Sylvie Podio et consorts - Pour un réseau VLS moderne et efficace**  
**sur l'ensemble du territoire cantonal**

**1. PREAMBULE**

La commission s'est réunie le 26 novembre 2015 à la salle de conférences P001, Rue des Deux-Marchés, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Valérie Schwaar, Sylvie Podio et Graziella Schaller, de MM. Pierre Grandjean, Jean-François Cachin, Maurice Neyroud, Marc-André Bory, Philippe Krieg, Michele Mossi, ainsi que de M. Daniel Ruch, confirmé dans sa fonction de président et rapporteur. Mme Claire Attinger Doepper était excusée.

Mme Nuria Gorrite, cheffe du DIRH, était accompagnée de M. Pierre-Yves Gruaz, directeur général de la DGMR, et de Mme Stéphanie Manoni, responsable mobilités durables de la DGMR.

M. Jérôme Marcel, secrétaire de la commission, a tenu les notes de séances.

**2. POSITION DE LA POSTULANTE**

La postulante explique qu'en tant que municipale en charge des Vélos en libre-service (VLS) elle a pu constater que ce genre de projet peine à démarrer, que les systèmes sur le marché ne sont pas toujours satisfaisants ni compatibles. Dès lors l'idée de ce postulat est que le Conseil d'Etat étudie la possibilité de mettre en place une coordination en matière de développement du VLS, fournisse le cas échéant un support technique en la matière et étudie la possibilité de mettre en place un pot commun entre communes pour répartir les charges afin que le système puisse se développer. En effet, il y a tellement de partenaires qu'il est parfois difficile de développer cette offre.

**3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT**

La cheffe du DIRH n'est pas opposée à la prise en considération de ce postulat qui pose des questions intéressantes. Bien qu'elle s'étonne que les communes soient prêtes à déléguer cette jolie compétence au canton. S'il est vraisemblable que le réseau VLS pose des questions d'interopérabilité, de coordination des acteurs locaux, il n'est à son avis pas souhaitable que le canton se substitue aux communes, ni en ce qui concerne le financement, ni dans l'aménagement de l'espace public, ni quant au choix des opérateurs VLS. Sans compter que le canton n'a que de 0,3 ETP à disposition sur cette problématique (guichet vélo) pour l'ensemble du canton.

En revanche, elle entend que le canton pourrait jouer un rôle de coordination, tout en constatant que ces projets VLS s'appuient sur des réalités locales diverses et sont souvent associés à un projet social (Caritas, Projet à Vevey, SeMo dans la Riviera, Le Relais à Morges, etc.) Il est dès lors juste que la gestion opérationnelle reste en main locale, ainsi que le choix des implantations des stations. Le canton peut appuyer ces démarches via le réseau vélo, mais l'affectation doit rester en main communale. Concernant la technologie, PubliBike, VéloSpot et NextBike, le canton ne peut pas imposer un choix, qui dépend souvent d'une démarche liée à des appels d'offre.

Le canton pourrait jouer un rôle de facilitateur au niveau des systèmes de tarification, bien que les utilisateurs restent dans le réseau où ils ont pris le vélo. Il pourrait s'agir de s'assurer que, dans le cadre de la mise en place de la carte swisspass (cf [www.swisspass.ch](http://www.swisspass.ch)), les réseaux VLS soient intégrés, PubliBike étant lié à CarPostal y est lui déjà associé.

#### **4. DISCUSSION GENERALE**

La discussion met en exergue que le rôle du canton est de mettre en place le réseau vélo, pour tous les cyclistes, de promouvoir un réseau de pistes et bandes cyclables cohérent sur l'ensemble du territoire permettant de circuler en sécurité (Stratégie cantonale de promotion du vélo à l'horizon 2020), et ce afin de permettre le développement du vélo en alternative aux autres formes de transports. Pour la plupart des commissaires, l'Etat n'est pas le bon acteur pour étudier ce système, promouvoir le VLS ou assurer la coordination : les communes, agglomérations et associations comme ProVélo sont mieux à même d'aborder cette question.

Si à l'heure actuelle il y a un prestataire de service qui a une certaine emprise mais n'est pas à la hauteur des attentes, la LMP impose le passage par une procédure d'appel d'offre. Bien entendu, le canton pourrait jouer un rôle sur l'information, la mise en place de standards minimaux, faciliter la réflexion sur la mise en place de réseaux VLS à l'échelle des régions, développer un guide des bonnes pratiques, via le guichet vélo, qui préavise d'ores et déjà toutes les pistes cyclables du canton. Il serait bien entendu intéressant de sensibiliser les associations régionales de développement économique qui s'occupent des questions de mobilité à ces questions, de les rendre attentives à certaines bonnes pratiques.

Mais il apparaît à une large majorité de la commission que le guichet vélo accompagne d'ores et déjà les communes qui sollicitent le canton dans ces projets, qu'il y a des associations actives dans le domaine, et que L'UTP (Union des transports publics) joue déjà le rôle de promouvoir l'interopérabilité de tous les modes de transports via le swisspass, au niveau supracantonal. Aussi, dispose-t-on de tous les outils nécessaires, et il n'est pas opportun de rajouter du travail au canton.

#### **5. VOTE DE LA COMMISSION**

*Avec huit voix contre, deux voix pour et aucune abstention, la commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération ce postulat.*

Aucun rapport de minorité n'est annoncé.

Corcelles-le-Jorat, le 5 janvier 2016

*Le rapporteur :  
(Signé) Daniel Ruch*

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

### à l'interpellation Martial de Montmollin Un long chemin vers la liberté... des données

#### **Rappel**

*L'activité de l'administration nécessite la collection et la création de nombreuses données publiques (p.e. géographiques, statistiques, environnementales, météorologiques, etc). Ces données représentent un potentiel non exploité de transparence, d'innovation et de rationalisation si elles sont librement consultables, téléchargeables et utilisables.*

*Au niveau de la transparence, elles renforcent la compréhension du travail de l'administration et vont dans le sens tant de la loi sur l'information que des projets de services en ligne.*

*La possibilité de télécharger les données a un potentiel d'innovation en donnant naissance à de nouveaux services.*

*Actuellement, les géodonnées, par exemple, sont facturées généralement à un tarif de 100.-/Mb plus une taxe de base et la TVA. Ce qui les rend prohibitives pour les citoyens, alors même que leur diffusion revêt un intérêt public et que leur acquisition a déjà été financée par l'impôt dans le cadre d'une tâche imposée.*

*La Confédération et plusieurs cantons (notamment Genève, Berne et Zürich) ont décidé d'adopter les principes de l'Open Government Data et ont mis en place des stratégies afin de mettre à disposition leurs données au grand public. C'est pourquoi, je prie le Conseil d'Etat de bien vouloir répondre aux questions suivantes :*

- 1. Combien rapporte et combien coûte à l'Etat la vente de données qui lui appartient ?*
- 2. Quelles données appartenant à l'Etat pourraient être mises librement à disposition sans contrevenir à une disposition légale, notamment la protection des données ?*
- 3. Le Conseil d'Etat va-t-il adopter les principes de l'Open Government Data ? Si oui, dans quel délai ?*

#### **Réponse du Conseil d'Etat**

##### **Préambule**

Comme le rappelle justement l'interpellateur, toute administration publique produit, traite et collecte des données dans le cadre de ses activités visant à répondre aux besoins de la population. L'accessibilité aux informations publiques n'est pas une thématique récente, la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 proclamait en effet déjà que la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. En plus de s'inscrire dans cette logique de redevabilité à l'égard de la population, l'accessibilité aux données d'une administration contribue à la transparence de l'action publique consacrée dans les prescriptions légales concernant l'information sur

les activités des autorités, et donc à la bonne gouvernance.

Ces dernières années, la question de l'accessibilité aux données publiques a toutefois pris une dimension nouvelle avec le développement des technologies de l'information et de la communication, et en particulier d'internet. Ces données sont désormais considérées comme un "gisement de richesses", pour reprendre la terminologie utilisée dans la Stratégie en matière de libre accès aux données publiques en Suisse pour les années 2014 à 2018 approuvée du 16 avril 2014 par le Conseil fédéral : utilisées de manière originale, ces données permettent en effet de développer de nouveaux services numériques au bénéfice de la population, contribuant ainsi à l'innovation, à la création d'emplois et à la croissance économique

Né en Californie en 2007 de la culture de l'*Open Source*[1], le mouvement de l'*Open Government Data* prône ainsi l' "ouverture" des données publiques, à savoir de les rendre, par défaut, accessibles librement et gratuitement en ligne, dans un format permettant leur réutilisation. Ce mouvement a été très rapidement consacré par l'administration Obama, puisque le jour même de sa prise de fonction à la Maison Blanche en janvier 2009, le président américain a lancé l'*Open Government Initiative*, dont la transparence et la mise à disposition de données constituent les piliers.

*[1] qui consiste en la mise à disposition du public du code source d'un logiciel et qui repose sur le principe de collaboration.*

En Europe, certains gouvernements ont lancé des démarches similaires et une directive du Parlement européen et du Conseil, adoptée le 26 juin 2013, "impose aux Etats membres une obligation de rendre tous les documents réutilisables, à moins que des règles nationales relatives à l'accès aux documents ne limitent ou n'excluent cet accès et sous réserve des autres exceptions prévues par la présente directive" [2]. On peut relever que cette directive européenne de 2013 n'exclut pas que la mise à disposition de données fasse l'objet de redevances mais précise que "ces redevances devraient en principe, être limitées aux coûts marginaux". La directive relève toutefois la "nécessité de ne pas entraver le fonctionnement normal des organismes du secteur public qui sont tenus de générer des recettes destinées à couvrir une partie substantielle de leurs coûts liés à l'exécution de leurs missions de service public, ou des coûts afférents à la collecte, à la production, à la reproduction et à la diffusion de certains documents mis à disposition à des fins de réutilisation. Dans de tels cas, les organismes de secteur public devraient pouvoir imposer des redevances supérieures aux coûts marginaux."

*[2] Sont par exemple exclus du champ d'application de la directive, certaines catégories d'établissements culturels tels que les orchestres, les opéras, les ballets et les théâtres) y compris les archives faisant partie de ces établissements, en raison de leur spécificité de spectacle vivant.*

La France qui figure dans les premières places des classements mondiaux en matière d'Open Data, a mis en place la mission Etalab, placée sous l'autorité du Premier ministre, afin de coordonner l'action des services de l'Etat et de ses établissements publics pour faciliter la réutilisation des informations publiques. Etalab administre notamment le [www.data.gouv.fr](http://www.data.gouv.fr) par l'intermédiaire duquel plus de 350'000 données sont mises à disposition du public. Ces données portent par exemple sur le recensement de la population, la liste et la localisation des musées de France ou des équipements sportifs, sur les accidents de la circulation, la consommation de médicaments, les dépenses d'assurance maladie, etc. En automne 2015, le gouvernement français a mis en discussion à l'Assemblée nationale et au Sénat un projet de loi relatif à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public pour transposer la directive européenne : les débats ont montré la complexité de ce type de démarche, notamment en matière de protection des données personnelles, de propriété intellectuelle ou de finances publiques, compte tenu de l'exigence posée à certains organismes publics d'assurer une partie du financement de leurs activités.

Ces mêmes questions doivent également être analysées et résolues en Suisse : le Conseil fédéral l'a

indiqué dans sa stratégie de 2014, pour valoriser le potentiel des données publiques, il s'agit prioritairement de " *définir quelles données doivent être accessibles et comment garantir la sécurité des données, et déterminer si les fondements juridiques nécessaires existent ou s'il faut les créer*". Concernant la gratuité des données mises à disposition, on peut relever que le Conseil fédéral précise que le terme "*Open Government Data(OGD)*" renvoie à un modèle visant à garantir le libre accès aux données produites par l'administration " *dans le cadre de l'action administrative normale*" et que " *les données élaborées ou mises à disposition sur demande spécifique d'une personne ou d'une entreprise ne sont donc pas des OGD et leur mise à disposition doit continuer de faire l'objet d'une rétribution versée à l'Etat pour le service fourni*".

A noter que le Conseil fédéral qui envisageait de mettre à disposition de tous gratuitement les données météorologiques et climatiques dont dispose la Confédération a indiqué fin novembre 2015 dans le rapport explicatif sur la procédure de consultation sur son programme de stabilisation 2017 – 2019 qu'il entend renoncer à ce projet, pour éviter des baisses de recettes (estimées à 4 millions de francs par an).

Par ailleurs, la Confédération a mis en place un portail pilote des *Open Government Data*(<http://opendata.admin.ch/fr>) ouvert : 1'849 jeux de données étaient accessibles fin novembre 2015, dont 1'697 provenant de l'Office fédéral de la statistique (OFS). Parmi les données accessibles sur le portail pilote de la Confédération figuraient des données que le canton de Zürich rend publiques dans le cadre d'un projet pilote (soit 57 jeux de données sélectionnées provenant de son Office de la statistique et de son système d'information géographique). Le portail pilote de la Confédération a été déconnecté fin 2015, et sera remplacé par le portail suisse pour les données publiques à accès libres [opendata.swiss](http://opendata.swiss), dont le lancement, repoussé afin que le portail puisse utiliser le nom de domaine .swiss, est prévue pour le début février 2016. Les archives fédérales suisses assureront la maintenance de cette plateforme.

Le canton de Genève, quant à lui, s'est référé à la démarche d'*Open Data* en juillet 2013 lorsqu'il a ouvert " *la possibilité, dans le cadre du système d'information du territoire, de mettre à disposition de tout un chacun... les données géographiques numériques qui sont susceptibles d'être rendues publiques, sans mettre en péril la protection des données personnelles ou la sécurité des biens et services*".

En Suisse, ce sont donc actuellement essentiellement des données provenant des offices statistiques et, dans une moindre mesure, de l'information sur le territoire (géodonnées) qui sont actuellement mises à disposition du public lorsque la législation le permet, dans le cadre de démarches d'*Open Government Data*.

## **Réponses aux questions**

*Question 1 Combien rapporte et combien coûte à l'Etat la vente de données qui lui appartiennent ?*

Comme indiqué en préambule, dans le cadre des activités qu'elle déploie pour répondre aux besoins de la population, une administration publique est amenée à produire, traiter ou collecter des données. L'administration cantonale vaudoise dispose donc de données qui lui sont nécessaires pour l'accomplissement de ses missions légales et pour la concrétisation de la mise en œuvre des politiques publiques dont elle est chargée. Le Conseil d'Etat relève qu'il n'est pas possible d'isoler les " coûts de production " de la collecte ou du traitement de données qui font par ailleurs l'objet d'une vente par des services de l'Etat.

Le Conseil d'Etat relève également que certaines données détenues par l'administration ont un statut particulier leur donnant une valeur spéciale, par exemple celles pourvues de la foi publique comme le sont les données du registre foncier. Le Grand Conseil vaudois a d'ailleurs refusé d'octroyer la gratuité d'accès au registre foncier en 2014, notamment pour ce motif. De même, l'administration dispose de

données dont la mise à disposition gratuite peut avoir des conséquences indirectes potentiellement porteuses de difficultés et demander un accompagnement particulier. Le Conseil d'Etat vaudois l'a notamment rappelé lors de la consultation menée par la Confédération sur la mise à disposition gratuite des données de Météosuisse en 2014, le corollaire de la mise à disposition gratuite de ces données peut être l'apparition de sites " non officiels " émettant des avis d'alarme météo ; Le Conseil d'Etat a ainsi souligné dans sa prise de position la nécessité de renforcer le principe du " Single Official Voice " pour éviter la transmission de messages qui pourraient être divergents, avec les risques que cela comporte pour la population.

Cela étant, le Conseil d'Etat rappelle que de nombreuses données détenues par l'administration sont gratuitement mises à disposition sur le site de l'Administration cantonale vaudoise : c'est en particulier le cas de données statistiques publiées sur le site de Statistique Vaud [www.scris.vd.ch/](http://www.scris.vd.ch/). L'utilisation et la reproduction des résultats statistiques à des fins non lucratives sont libres pour autant que leur source, à savoir STATVD, et leur origine, telle qu'elle est indiquée sur le site, soient indiquées. En revanche, l'utilisation à des fins lucratives des résultats statistiques figurant sur le site doit faire l'objet d'une autorisation préalable de Statistique Vaud, assortie de modalités financières. En effet, ces données qui se fondent notamment sur des informations provenant d'offices fédéraux (par exemple Office fédéral de la statistique, Office fédéral de la santé publique, Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) ou de communes notamment pour la statistique de la construction) font l'objet d'un travail préalable de remise en forme, avant leur diffusion dans un format exploitable (excel) sur le site de Stat VD. D'autres prestations de Statistique Vaud font l'objet d'une facturation, c'est par exemple le cas de travaux menés sur demande si leur exécution exige un quart d'heure ou plus. Conformément à la loi du 15 septembre 1999 sur la statistique cantonale, le Conseil d'Etat a précisé ces différents éléments dans le règlement fixant les tarifs pour les prestations du Service cantonal de recherche et d'information statistique du 18 juin 2001. Les recettes provenant de la vente de données statistiques varient d'une année à l'autre. A titre informatif, elles ont été 'environ 27'000 francs en 2014.

S'agissant des géodonnées, le Conseil d'Etat rappelle que le canton de Vaud a anticipé l'orientation contenue dans la loi fédérale sur la géoinformation (LGéo, entrée en vigueur le 1er janvier 2008) et la loi d'application cantonale (LGéo-VD, entrée en vigueur le 1er janvier 2013) qui visent à favoriser l'accès et l'utilisation des géodonnées. Il a ainsi mis en place une infrastructure de diffusion des géodonnées depuis plus d'une dizaine d'années, qui comprend aujourd'hui :

- Un guichet cartographique tout public et gratuit : [www.geo.vd.ch](http://www.geo.vd.ch)
- Un géoservice de consultation public et gratuit (publication de données sous forme d'images pour les systèmes d'information géographique des communes)
- Une plateforme de commande de géodonnées par téléchargement, par l'intermédiaire du guichet de l'association pour le système d'information du territoire vaudois ASIT-VD, qui permet également de commander des données provenant d'autres fournisseurs ; à noter que la plupart des géodonnées téléchargées par l'intermédiaire de cette plateforme sont soumises à émoluments.

Le Conseil d'Etat rappelle que la question de la gratuité totale des géodonnées s'est posée dans le cadre des travaux liés à la LGéo-VD en 2012 : le Grand Conseil avait alors décidé de confirmer la pratique consistant à couvrir, par la perception d'émoluments, la moitié du coût permettant de mettre ces données à disposition, l'autre moitié étant prise en charge par l'Etat pour ses propres besoins internes. Le Conseil d'Etat rappelle également que cette pratique dite du " coût marginal ", qui est spécifiquement prévue par la directive européenne de 2013 sur la réutilisation des informations du secteur public, correspond à celle choisie par la Confédération après qu'elle a également étudié deux autres options (perception d'émoluments permettant un retour sur investissement et gratuité totale des données). Cette solution cantonale répond aussi aux préoccupations des communes qui ont souhaité pouvoir continuer de facturer tout ou partie des géodonnées sous gestion communale. Par ailleurs,

toutes les géodonnées dont dispose le canton ne peuvent être rendues publiques sans un travail préalable de mise en forme pour assurer leur intégration dans l'infrastructure cantonale de diffusion, justifiant la perception d'émoluments : c'est le cas par exemple des données altimétriques brutes acquises grâce à la technologie de télémétrie laser LiDAR (*Light Detection And Ranging*) qui nécessitent d'être traitées afin d'être disponibles pour leur diffusion. Par ailleurs, l'émolument permet d'assurer le support aux utilisateurs de géodonnées.

Le Conseil d'Etat s'inscrit toutefois dans une logique d'ouverture progressive des données : depuis l'adoption de la LGéo-VD, les géodonnées détenues par l'Etat sont gratuitement mises à disposition des communes pour l'accomplissement de leurs missions légales et des institutions de formation, sur demande de leur part. Une forte augmentation du nombre de commandes de données passées par les communes a été constatée après l'abandon de la perception d'un émolument pour l'échange de données entre autorités cantonale et communales. Des travaux sont en cours pour simplifier l'infrastructure cantonale de données géographiques et pour accroître la transparence des tarifs de mise à disposition des géodonnées. A noter que dans le Plan de mesures de la Stratégie de la mensuration officielle pour les années 2016 à 2019 de l'Office fédéral de topographie swisstopo rendu public en août 2015, il est prévu qu'un argumentaire sur la diffusion gratuite des données de la mensuration officielle soit élaboré au niveau fédéral, sur lequel les cantons seront appelés à se pencher dès 2017. A noter qu'en 2014, cinq cantons (Argovie, Glaris, Schaffhouse, Schwytz et Uri) ne perçoivent plus aucun émolument pour la mise à disposition de la plupart de leurs géodonnées. Le canton de Vaud, dont les recettes provenant de la diffusion de géodonnées s'établissent généralement entre 600'000 et 700'000 francs par an, se situe dans la moyenne suisse.

*Question 2 Quelles données appartenant à l'Etat pourraient être mises librement à disposition sans contrevenir à une disposition légale, notamment la protection des données ?*

Comme indiqué plus haut, à l'heure actuelle, la question de la mise à disposition de données est réglée de manière sectorielle, dans des bases légales dont certaines sont de rang fédéral et d'autres également de rang cantonal. La Confédération a ainsi prévu dans le cadre de sa stratégie en matière de libre utilisation des données, d'identifier les lois concernées pour déterminer s'il convient ou non de les modifier. En effet, si l'accès aux documents officiels est prévu par la législation sur l'information, avec pour objectif de garantir la transparence des activités des autorités afin de favoriser la libre formation de l'opinion publique, le mouvement de l'*Open Data Government* va plus loin puisqu'il postule que, par défaut, toutes les données détenues par une collectivité publique devraient être librement accessibles dans un format permettant leur réutilisation. Or toutes les données ne peuvent être rendues publiques, soit en raison de la nécessaire protection de la sphère privée, soit parce que leur publication porterait atteinte à des intérêts publics prépondérants.

En effet, les administrations, pour remplir leurs missions, détiennent des informations se rapportant à des personnes privées : c'est le cas par exemple de l'administration cantonale des impôts qui traite des données sur la situation fiscale des contribuables ou du service de prévoyance et d'aides sociales qui assure des avances sur pensions alimentaires aux créancières et créanciers de pensions alimentaires en situation économique difficile et qui pour ce faire analyse des données concernant la situation familiale et financière des concerné-e-s. Ces données, dont certaines sont considérées comme sensibles, ne peuvent bien évidemment pas en tant que telles être rendues publiques.

De nombreuses bases légales réservent ainsi la législation en matière de protection des données personnelles, ce qui impose une appréciation au cas par cas pour déterminer si la publication d'une donnée respecte les principes et prescriptions en ce domaine.

Ainsi, les principes et prescriptions en vigueur ne permettent pas de dresser une liste des données pouvant être mise librement à disposition : une appréciation au cas par cas s'impose pour déterminer si une donnée peut être rendue publique, notamment pour déterminer si la donnée a été anonymisée de

manière suffisante pour garantir que la ou les personnes concernées ne peuvent être identifiées. Le Conseil d'Etat souligne à cet égard l'importance dans le cadre de cette appréciation de tenir compte du risque, au vu du nombre croissant de données rendues publiques, de voir des données anonymisées acquérir, par leur utilisation croisée et par recoupement un caractère réidentifiant.

De même, la publication d'une donnée ne doit pas porter atteinte à un intérêt public prépondérant – c'est le cas par exemple de certaines géodonnées. La législation dans ce domaine définit trois niveaux d'autorisation d'accès aux géodonnées de base : chaque géodonnée relevant du droit fédéral ou du droit cantonal se voit ainsi attribuer un niveau d'accès figurant dans un catalogue annexé au règlement d'application de la LGéo-VD : pour des raisons évidentes, aucune autorisation d'accès n'est ainsi donnée à l'inventaire de l'approvisionnement en eau potable en temps de crise.

*Question 3 Le Conseil d'Etat va-t-il adopter les principes de l'Open Government Data ? Si oui, dans quel délai ?*

Sans avoir adopté formellement les principes de l'Open Government Data, le Conseil d'Etat s'inscrit de facto depuis plusieurs années dans une logique de transparence et d'ouverture des données dont dispose l'administration, ce dans le cadre fixé par les prescriptions légales notamment en matière de protection des données personnelles.

De nouvelles données sont régulièrement mises à disposition du public, c'est par exemple le cas des données concernant les résultats des votations et mises gratuitement à disposition du public sous la forme de tableurs Excel réutilisables, permettant une analyse des résultats détaillés, qui ont été abondamment utilisés par les médias lors des récentes élections fédérales. De même, en décembre 2015, le Grand Conseil a adopté une modification de la loi du 31 mai 2005 sur l'exercice des activités économiques, sur proposition du Conseil d'Etat, qui prévoit la gratuité d'accès aux données du registre cantonal des entreprises, rendue possible par la nouvelle possibilité de consulter par voie électronique, ce qui va dans le sens du développement de la cyberadministration. Il est prévu que le Conseil d'Etat liste les données publiées, qui figurent déjà dans des registres publics. Pour les autres données, les personnes physiques ou morales devront donner leur accord, ce qui permet de ne pas contrevenir à la législation sur la protection de la personnalité et des droits fondamentaux des personnes physiques et morales qui y figurent.

Le Conseil d'Etat est conscient de la nécessité de faciliter la recherche des informations et prestations mises à disposition du grand public sur le site web de l'Etat. Ainsi, il a proposé au Grand Conseil qui l'a accepté de lui octroyer, dans le cadre de l' " *EMPD accordant au Conseil d'Etat un crédit d'investissement de 9.45 millions de francs pour financer le renforcement du socle et le déploiement de la cyberadministration*" le financement nécessaire à l'unification des points d'accès internet de l'Etat : il s'agit là de procéder à l'indispensable modernisation de la plateforme web de l'Etat et à sa mise en conformité avec les standards de consultation des informations et prestations en ligne. Cette étape s'inscrivant dans le déploiement de la cyberadministration constitue un préalable à toute stratégie d'Open Government Data. Cette unification des points d'accès permettra de valoriser ultérieurement les nombreuses données, notamment statistiques, d'ores et déjà rendues publiques par l'Etat de Vaud et contribuera à la dynamique d'ouverture et de transparence voulue par le Conseil d'Etat.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 27 janvier 2016.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

**à l'interpellation Lena Lio - Des logiciels informatiques de plus en plus intrusifs : le Canton a-t-il les moyens de se prémunir ?**

### *Rappel de l'interpellation*

*La question de la sécurité des données traitées par ordinateur n'est pas nouvelle et a déjà conduit à de nombreux développements. Il apparaît toutefois qu'elle donne lieu à une évolution insidieuse débouchant sur une problématique nouvelle.*

*En effet, jusqu'à présent, les conseils donnés aux utilisateurs portaient surtout sur les moyens à mettre en œuvre pour se protéger contre les démarches de personnes extérieures au système, celles-ci cherchant à utiliser les réseaux pour s'infiltrer dans les ordinateurs et dans les serveurs, pour y récupérer des informations personnelles ou confidentielles. Afin de contrer ce type d'attaque, des logiciels d'antivirus, des mises à jour régulières et des règles à respecter en matière de mots de passe ou de stockage des sauvegardes semblaient devoir prémunir contre ces attaques malveillantes.*

*Or, il s'avère qu'aujourd'hui une source importante d'intrusion vient non plus de l'extérieur, mais des applications et des logiciels eux-mêmes qui sont conçus pour obtenir de l'information sur les utilisateurs. La mise en circulation récente du système d'exploitation Windows 10 a joué un rôle de détonateur à cet égard, du fait que les conditions générales d'utilisation (que tout un chacun est censé lire attentivement...) ne fait même plus mystère de ce genre de procédé :*

*" Nous accédons, divulguons et conservons les données personnelles, dont votre contenu tel que le contenu de vos courriels, d'autres communications privées ou des fichiers dans des dossiers privés. "*

*Cette " découverte " a provoqué diverses réactions : de la part du préposé fédéral à la protection des données (qui parle déjà d'actions contre Microsoft jusqu'au Tribunal fédéral) ou encore du préposé valaisan à la protection des données (qui va jusqu'à préconiser l'interdiction de vente de Windows 10 sur tout le territoire cantonal !). Les spécialistes font toutefois remarquer que Microsoft n'est pas le seul développeur qui s'intéresse aux données des utilisateurs, comme on peut bien le penser du fait des enjeux commerciaux que permettent ces pratiques : les antivirus qui scannent tous les fichiers présents en mémoire (prétendument pour y déceler des virus) ne sont pas en reste, ni les moteurs de recherches qui stockent les mots-clés utilisés, ni, mieux encore, les mots de passe que requièrent certains sites protégés (et cela prétendument pour épargner à l'utilisateur le souci d'introduire son mot de passe à chaque fois). Or, généralement, les conditions d'utilisation n'indiquent pas explicitement l'existence de ces procédés. À cet égard, Windows 10 est plus transparent, en précisant que les données personnelles ne sont pas seulement conservées, mais bien divulguées !*

*Pour utiliser une métaphore du domaine militaire (d'où provient, d'ailleurs, le principe des mots de passe) : ce n'est plus seulement l'ennemi qui cherche à découvrir notre mot de passe, c'est la*

*sentinelle qui l'enregistre pour aller le vendre au plus offrant !*

*Dans ces conditions, je pose les questions suivantes :*

- Les systèmes d'exploitation et les logiciels utilisés par l'administration cantonale sont-ils évalués par rapport aux informations qu'ils peuvent obtenir sur les données traitées par l'utilisateur ?*
- Les conditions d'utilisation rédigées par le fournisseur font-elles l'objet d'analyses techniques, voire de négociations, en vue de s'assurer que les intrusions dans les données de l'utilisateur se réduisent au minimum que nécessite le bon fonctionnement du système ?*
- Le Conseil d'État a-t-il défini les critères de ce qui est acceptable en la matière ? Ces critères sont-ils coordonnés avec ceux admis dans d'autres cantons ?*

*Je remercie d'avance le Conseil d'État pour ses réponses.*

*Ne souhaite pas développer.*

## **Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Lena Lio - Des logiciels informatiques de plus en plus intrusifs : le Canton a-t-il les moyens de se prémunir ?**

### **Préambule**

Dans son programme de législature 2012 – 2017, le Conseil d'Etat a confirmé sa volonté d'offrir à la population des prestations efficaces, grâce à des processus administratifs simplifiés et des services informatiques adaptés, performants et sûrs (mesure 5.1).

Dans un contexte caractérisé par la dépendance croissante aux systèmes d'information – ni la société ni l'Etat ne pourraient à l'heure actuelle fonctionner sans informatique - il est en effet indispensable de sécuriser les systèmes d'information (SI), pour protéger l'intégrité des données des citoyens et préserver la souveraineté de l'Etat. Ainsi, le Conseil d'Etat a adopté en 2011 une politique générale de sécurité des systèmes d'information (PGSSI-VD) dont les 5 axes sont :

1. Un système de management de la sécurité conforme aux meilleures pratiques ;
2. Une gestion des risques régulière, efficace et proportionnelle ;
3. Des mesures de sécurité conformes aux meilleures pratiques ;
4. Une exploitation et une évolution des SI conformes aux politiques de sécurité ;
5. Une mise en œuvre progressive et pragmatique.

En 2013, le Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'Etat, a octroyé un crédit d'investissement de 8,6 millions de francs pour financer la mise en place de mesures de diminution du risque et de pilotage de la sécurité des SI au sein de la Direction des systèmes d'information (DSI).

Ainsi, grâce à ce financement, une analyse des risques la plus complète possible a été lancée en vue d'une part d'estimer les risques qui n'ont pas encore été pris en compte et, d'autre part, de s'assurer de la complétude du périmètre.

Sur la base des analyses et évaluations d'ores et déjà effectuées, la DSI s'est attelée à diminuer les risques les plus critiques, en parallèle au déploiement d'un système de management de la sécurité des systèmes d'information (SMSI) qui définit les processus de sécurité applicables selon les normes internationales. Fin 2014, un Centre de Sécurité Opérationnelle (SOC) a été mis en place, ce qui permet d'avoir une vision exhaustive des flux de données entrant et sortant du système d'information de l'Administration.

Dans ce contexte, la DSI a identifié le risque soulevé par l'interpellatrice, à savoir le risque de détournement ou vol de données à des fins de renseignement économique, mais après analyse, ce risque n'a pas été classifié comme élevé, au regard de sa probabilité et de son impact sur les activités de l'Etat.

## *Réponses aux questions*

*Question 1. Les systèmes d'exploitation et les logiciels utilisés par l'administration cantonale sont-ils évalués par rapport aux informations qu'ils peuvent obtenir sur les données traitées par l'utilisateur ?*

Dans le cadre de ses activités opérationnelles, la DSI recourt à l'observation attentive (veille technologique, centre de sécurité opérationnelle) et à l'utilisation d'outils spécifiques d'audit des mécanismes logiques d'une application ou d'un système. Concrètement, les processus d'industrialisation de la distribution et de l'installation des logiciels et des systèmes d'exploitation sont menés par les ingénieurs de la DSI de manière rigoureuse, conformément aux bonnes pratiques dans le domaine.

Par ailleurs, en raison de la taille importante du parc informatique de l'Etat, les changements de versions et les évolutions technologiques sont introduits sur les postes de travail dans un laps de temps permettant la mise en lumière des fonctionnalités controversées de logiciels et systèmes d'exploitation, soit qu'elles sont explicitées par l'entreprise mettant le logiciel ou le système d'exploitation sur le marché elle-même, soit qu'elles sont découvertes par les milieux informatiques, comme c'est le cas pour la dernière version du système d'exploitation Windows 10 de Microsoft évoquée par l'interpellatrice.

Le Conseil d'Etat rappelle dans ce contexte que la migration technique des postes de travail en cours à l'ACV, pour laquelle le Grand Conseil a accordé un crédit d'investissement de 7.94 millions de francs en 2014 vise non seulement à la modernisation des postes de travail mais également à leur sécurisation. En effet, le financement octroyé permet l'acquisition de nouveaux logiciels et licences, et de développer des prestations de service qui y sont liées, et notamment le support et le soutien aux utilisateurs.

Dans le cadre de son activité, la DSI diffuse en effet des directives de sécurité détaillant précisément les usages admis et ceux qui sont proscrits, en parallèle à la promotion des solutions techniques évitant les problèmes de confidentialité et d'intégrité des données. Les utilisateurs finaux bénéficient également de sensibilisations et formations, généralement facultatives, dédiées à la sécurité de l'information et à l'utilisation sûre des outils informatiques.

La migration en cours permet ainsi d'assurer une maîtrise suffisante des postes de travail garantissant des niveaux de sécurité adéquats pour les évolutions à venir des systèmes d'information.

*Question 2. Les conditions d'utilisation rédigées par le fournisseur font-elles l'objet d'analyses techniques, voire de négociations, en vue de s'assurer que les intrusions dans les données de l'utilisateur se réduisent au minimum que nécessite le bon fonctionnement du système ?*

Les négociations qui sont menées avec les éditeurs/fournisseurs de logiciels portent en priorité sur les prix d'acquisition et de maintenance. Si nécessaire, notamment au regard de la protection des données, des discussions peuvent également porter sur les conditions générales, mais avec les grandes entreprises fournissant les logiciels de bureautique, de gestion de bases de données ou encore les microprogrammes gérant les composants matériel, la marge de négociation est très limitée voire inexistante. Dans le domaine, en effet, s'il s'avère que les conditions générales contiennent des clauses défavorables au client, ce dernier n'a en pratique que peu de choix possibles. Il s'agit avant tout de mesurer le risque encouru et de décider, ensuite, de l'option à retenir : utiliser tout de même le logiciel car le coût d'utilisation peut être avantageux ou mettre en place un plan de remplacement, cette option pouvant coûter extrêmement cher en termes d'adaptation du patrimoine applicatif d'une part et d'exploitation et de compatibilité d'autre part.

*Question 3. Le Conseil d'Etat a-t-il défini les critères de ce qui est acceptable en la matière ? Ces critères sont-ils coordonnés avec ceux admis dans d'autres cantons ?*

La politique générale de sécurité des systèmes d'information de l'Etat de Vaud, approuvée par le

Conseil d'Etat, ainsi que les politiques, directives et décisions de sécurité qui en découlent fixent les règles et critères de sécurité applicables. L'Administration cantonale vaudoise applique le plus strictement possible les standards et bonnes pratiques internationaux en termes de sécurité de l'information.

Comme indiqué ci-dessus, une gestion des risques informatiques est en phase de mise en œuvre au sein de la DSI ; elle implique une analyse permanente des menaces, impacts et probabilités de survenance. Cette gestion des risques continue comprend aussi la mise en place de mesures proportionnées visant à réduire les risques (mesures de mitigation), tenant compte des moyens disponibles (compétences et ressources internes et externes).

Sur le plan fédéral, la Confédération et les cantons ont développé des critères communs en cas de cyber-incidents de sécurité, liés par exemple à la cybercriminalité ou au cyberespionnage afin de permettre la qualification et la transmission d'informations à des tierces parties pour la résolution de la problématique. Cette approche de maîtrise du risque comprend là encore une partie importante de mesures de sensibilisation et de formation à la fois des informaticiens et de l'ensemble des usagers des administrations en termes de sécurité de l'information.

Dans ce contexte, la CSI/SIK (Conférence suisse de l'informatique, groupe " CSI/SIK latin ", qui inclut les cantons de Vaud, Genève, Tessin, Jura, Neuchâtel, Fribourg et Valais) a inscrit dans ses objectifs annuels 2015 et 2016 des collaborations sur ce thème, matérialisées par un cours commun (e-learning) de sensibilisation à la sécurité de l'information et à l'e-réputation, à destination de l'ensemble des 80'000 utilisateurs des administrations cantonales latines. De même, les membres de la CSI/SIK procèdent régulièrement à des partages d'informations, de modes opératoires et de problématiques notamment sécuritaires.

En conclusion, le Conseil d'Etat rappelle que dans le cadre de sa mission de base, la DSI veille en permanence à assurer les conditions nécessaires permettant de garantir que les informations des services métiers soient protégées contre l'intrusion logique et physique, la perte, la soustraction, l'accès non autorisé, la divulgation, la panne et l'erreur. La montée en puissance de la gestion des risques informatiques s'inscrit dans cette volonté d'amélioration continue de la maîtrise de la qualité des prestations, du bon fonctionnement et de l'évolution du patrimoine informatique, conformément aux bonnes pratiques en la matière.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 16 décembre 2015.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

### à l'interpellation Philippe Grobéty – Col des Mosses, éboulement de Vuargny, quelles conséquences ?

#### **Rappel de l'interpellation**

*Nous avons eu beaucoup de chance que l'éboulement qui a entraîné la fermeture du col des Mosses dimanche dernier ne soit pas arrivé pendant le passage de véhicules. Comme la chance était complètement de notre côté, cet événement est arrivé à fin octobre et pas en pleine saison touristique.*

*Je déclare mes intérêts puisque je suis syndic de la commune d'Ormont-Dessus dont le principal accès a été coupé par cet éboulement.*

*Nous savons que la route est dangereuse et avons l'habitude des risques naturels, nombreux dans cette région. Comme les communiqués de presses ne le disaient pas, il faut préciser que la fermeture de la route du col des Mosses a été faite pour des raisons de sécurité et non parce qu'elle était recouverte de gravats. Cette coupure a mis en lumière les différents problèmes qui se posent sur un axe important de notre canton.*

*Je remercie le Conseil d'Etat de bien vouloir répondre aux questions suivantes :*

- 1. Comment se prend la décision de fermeture de la route, y a-t-il une commission " chute de pierres " à l'image des commissions avalanches avec la consultation de spécialistes ?*
- 2. Le jour de l'événement, aucune déviation n'a été mise en amont pour éviter aux automobilistes venant de Gstaad via le col du Pillon et les Diablerets de devoir descendre jusqu'au Sepey puis remonter aux Diablerets pour aller faire le col de la Croix. Est-ce un oubli ou est-ce que les automobilistes venant du col du Pillon sont considérés comme valeurs négligeables ?*
- 3. Les villages des hauts sont des villages touristiques où il est important de pouvoir informer les hôtes pour que, même avec un tel événement, ils repartent avec l'envie de revenir. Les communes sont organisées pour cette communication, alors pourquoi n'ont-elles pas été informées, dimanche, dès que l'événement était connu ?*
- 4. Au mois d'août, le Grand-Conseil a voté un décret accordant un crédit pour la construction d'ouvrages de protection contre les chutes de pierres le long de la route du col des Mosses. Si les travaux qui y étaient prévus étaient terminés, cet événement aurait-il été évité ?*
- 5. La seule route de décharge raisonnablement envisageable pour la vallée des Ormonts lors d'un tel événement est le col de la Croix. Il s'agit d'une route communale pas du tout dimensionnée pour la charge de trafic qu'a impliqué la déviation. La route est en mauvais état car elle est une charge financière difficile à assumer pour les communes. Si un tel événement devait se reproduire et que la fermeture du col des Mosses devait durer est-ce que le Conseil-d'Etat prévoit d'indemniser les communes pour l'utilisation de la route du col de la Croix ?*

*Ne souhaite pas développer.*

*(Signé) Philippe Grobéty*

## **Réponse du Conseil d'Etat**

### **1. PREAMBULE**

Le Conseil d'Etat rappelle que les routes de montagne sont sujettes à des éboulements imprévisibles et soudains tels que celui survenu le 25 octobre 2015 sur la route cantonale RC 705 et se félicite qu'aucun dégât humain n'ait été à déplorer à la suite de cet éboulement.

### **2. RÉPONSES AUX QUESTIONS**

#### **Question 1 – Comment se prend la décision de fermeture de la route, y a-t-il une commission " chute de pierres " à l'image des commissions avalanches avec la consultation de spécialistes ?**

Les opérateurs de trafic professionnels (OTP) sont systématiquement et immédiatement avertis de tout événement de nature à perturber le trafic sur une route ou une autoroute, soit par un appel au n° 117, soit par un constat direct via le monitoring des différentes caméras situées sur le réseau des autoroutes, soit par un collaborateur de l'ACV (gendarme, employé d'exploitation, etc.).

L'information est de suite relayée au personnel de piquet de la Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR) qui décide suivant les cas, seul ou avec sa hiérarchie, des mesures à prendre.

Dans le cas qui nous occupe, l'événement s'est produit le dimanche 25 octobre 2015 sur la RC 705 vers 16h30. Les OTP ont appelé l'homme de piquet à 16h37. Ce dernier et son chef hiérarchique se sont déplacés sans délai sur les lieux de l'éboulement. La gendarmerie était déjà présente et gérait la circulation. La décision de fermer la route ainsi que les mesures de déviation ont été prises de suite par les hommes présents sur place. La DGMR possède un spécialiste en géotechnique qui s'est déplacé sur les lieux le dimanche même. C'est sous sa responsabilité que se sont déroulés les travaux de sécurisation les lundi et mardi 26 et 27 octobre. C'est également lui qui, après contrôle de la zone, a donné le feu vert pour la réouverture de la route.

Le Conseil d'Etat rappelle qu'un éboulement avec fermeture totale de la route pour plusieurs jours est extrêmement rare et informe qu'il n'existe pas de commission "chute de pierres".

Le Conseil d'Etat préfère traiter l'urgence et l'exceptionnel via les hommes de piquet et la sécurisation par ses spécialistes ou des spécialistes mandatés de cas en cas, plutôt que de créer une commission "chute de pierres".

#### **Question 2 – Le jour de l'événement, aucune déviation n'a été mise en amont pour éviter aux automobilistes venant de Gstaad via le col du Pillon et les Diablerets de devoir descendre jusqu'au Sépey puis de remonter aux Diablerets pour aller faire le col de la Croix. Est-ce un oubli ou est-ce que les automobilistes venant du col du Pillon sont considérés comme valeurs négligeables ?**

Dans l'heure qui a suivi l'éboulement, des panneaux avancés ont été placés sur la RC 705 à la sortie de Château d'Oex pour informer les automobilistes venant de Bulle et de Château d'Oex / Rougemont que la route était fermée entre le Sépey et Aigle.

Des panneaux ont également été mis à Ollon, Aigle et Villars pour informer les usagers de la fermeture de la RC 705 et de l'itinéraire de déviation par le col de la Croix.

A la sortie du Sépey, la route était barrée et une déviation vers le col de la Croix était signalée.

Mais comme le relève le député Philippe Grobéty, la DGMR a omis de signaler la déviation sur le col de la Croix pour les automobilistes venant du col du Pillon. La police des Diablerets a annoncé cet oubli à la DGMR le lundi à la première heure et dans la même matinée, un panneau a été posé au Rosex pour informer les usagers venant de la Forclaz et des Diablerets. Ainsi les automobilistes ayant circulé le dimanche et le lundi matin, avant la pose des panneaux n'étaient informés de la déviation

qu'en arrivant au Sépey, avec la conséquence de devoir rebrousser chemin jusqu'aux Diablerets pour prendre la route du col de la Croix.

Depuis ces événements, la DGMR a établi, pour chaque tronçon de route, un plan des déviations à mettre en place pour les fermetures de routes, afin qu'une telle situation ne se reproduise plus.

Le Conseil d'Etat a constaté que cet oubli n'a pas fait l'objet de remarque ou de plainte de la part des usagers de la route.

**Question 3 – Les villages des hauts sont des villages touristiques où il est important de pouvoir informer les hôtes pour que même avec un tel événement, ils repartent avec l'envie de revenir. Les communes sont organisées pour cette communication, alors pourquoi n'ont-elles pas été informées dimanche, dès que l'événement était connu ?**

Les fermetures de route sont immédiatement annoncées par les OTP à Via Suisse qui relaie l'information aux différents médias et associations, dont la RTS et le TCS. La RTS informe tout un chacun dans ses bulletins inforoute.

Dans le cas qui nous occupe, une demi-heure après l'événement, l'information était largement relayée par les médias oraux et électroniques (radio, applications gratuites RTS Trafic, etc.), rendant inutile une information spécifique à l'intention des communes.

**Question 4 – Au mois d'août, le Grand Conseil a voté un décret accordant un crédit pour la construction d'ouvrages de protection contre les chutes de pierres le long de la route du col des Mosses. Si les travaux qui y étaient prévus étaient terminés, cet événement aurait-il été évité ?**

Les chutes de pierres du 25 octobre sont issues d'une des zones listées dans le décret mentionné.

Avant la pose d'ouvrage de protection, les falaises sont systématiquement purgées et les blocs qui se sont arrachés auraient très certainement été enlevés lors de cette opération.

Le Conseil d'Etat relève que la route aurait alors dû être fermée pour la purge mais de manière planifiée et pour une courte durée.

**Question 5 – La seule route de décharge raisonnablement envisageable pour la vallée des Ormonts lors d'un tel événement est le col de la Croix. Il s'agit d'une route communale pas du tout dimensionnée pour la charge de trafic qu'a impliqué la déviation. La route est en mauvais état car elle est une charge financière difficile à assumer pour les communes. Si un tel événement devait se reproduire et que la fermeture du col des Mosses devait durer est-ce que le Conseil d'Etat prévoit d'indemniser les communes pour l'utilisation de la route du col de la Croix ?**

Dans certains cas de déviation planifiée de longue durée sur une route communale de faible gabarit, la DGMR réalise un constat de la route en question avant la mise en place de déviation. Ce même constat est reconduit après la période de déviation. Puis, en cas de dégâts manifestement imputables à la déviation et après négociation et accord avec la ou les municipalités concernées, la DGMR procède aux réfections des zones endommagées par la déviation.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 17 février 2016.

Le président :

Le chancelier :

*P.-Y. Maillard*

*V. Grandjean*



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-081

Déposé le : 1.3.2016

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

14 avril 2017 : Nouveau toit et nouvelle organisation pour le Parlement

### Texte déposé

Notre Parlement connaît ces jours quelques coupures dans le rythme des séances et nous savons que dès le 14 avril 2017 nous siégerons dans de nouveaux locaux

S'agissant du rythme des sessions, il faut rappeler qu'il n'y a pas d'obligation de siéger, s'il n'y a pas de matière. Par conséquent les décisions prises de ne pas siéger sont correctes : toutefois la réservation du jour est faite bien à l'avance

Pour le nouveau bâtiment du Parlement, il convient de rappeler que dans le nouveau complexe immobilier, il y aura non seulement la salle des débats mais aussi de nombreuses salles de commissions.

Le but de cette motion est d'imaginer pour le 14 avril 2017, une nouvelle organisation de notre fonctionnement, notamment (donc la liste n'est pas exhaustive !) en prévoyant le mardi

- Un rythme de 2,5 jours de sessions, 0,5 jour de séance des groupes politiques et 1 jour pour les séances de commissions
- Une concentration des séances de commissions sur ce jour
- Cas échéant, un développement des commissions thématiques
- Et tant que faire se peut, un regroupement des sujets sur une commission ad hoc

### Commentaire(s)

Une telle vision de notre future organisation présenterait les avantages

- D'une meilleure organisation du travail des députés
- D'une plus grande efficacité du travail du secrétariat général et notamment des secrétariats de commissions
- D'une bonne utilisation de nos nouveaux locaux
- D'une meilleure communication dans la nouvelle maison du Parlement vaudois

La présente motion devrait être prise en considération immédiatement et si le Bureau le veut bien, transmise à la COMOPAR qui se fera certainement un point d'honneur de faire en sorte que le Parlement puisse annoncer une nouvelle organisation de son fonctionnement avant le 14 avril 2017

### Conclusions

Développement oral obligatoire (selon art. 120a LGC)

(a) renvoi à une commission avec au moins 20 signatures

(b) renvoi à une commission sans 20 signatures

(c) prise en considération immédiate et renvoi au CE

(d) prise en considération immédiate et renvoi à une commission parlementaire

Nom et prénom de l'auteur :

Jacques Perrin

Signature :



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

Signature(s) :

**Merci d'envoyer une copie à la boîte mail du Bulletin : [bulletin.grandconseil@vd.ch](mailto:bulletin.grandconseil@vd.ch)**

## Liste des députés signataires – état au 1 mars 2016

Aellen Catherine	Christen Jérôme	Eggenberger Julien
Ansermet Jacques	Christin Dominique-Ella	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
Calpini Christa	Despot Fabienne	Induni Valérie
Capt Gloria	Devaud Grégory	Jaccoud Jessica
Chapalay Albert	Dolivo Jean-Michel	Jaquet-Berger Christiane
Chappuis Laurent	Donzé Manuel	Jaquier Rémy
Cherubini Alberto	Ducommun Philippe	Jobin Philippe
Cherbuin Amélie	Dupontet Aline	Jungclaus Delarze Suzanne
Chevalley Christine	Durussel José	Kappeler Hans Rudolf
Chollet Jean-Luc	Duvoisin Ginette	Keller Vincent

## Liste des députés signataires – état au 1 mars 2016

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

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

### à l'interpellation Michel Collet - Accessibilité des Offices cantonaux, heures d'ouverture

#### **Rappel de l'interpellation**

*Un employé du bâtiment qui rencontre des difficultés financières, poursuites par exemple, et qui désire se rendre à l'Office des poursuites, se trouve devant une nouvelle difficulté : en fonction de son emploi du temps, il se trouve dans l'impossibilité de s'y rendre sans devoir prendre congé, un congé non payé qui risque d'aggraver sa situation d'endettement, ou un congé à remplacer.*

*En effet, les Offices des poursuites, les Offices d'impôts ou encore le Registre foncier reçoivent à des heures de bureau réduites, habituellement entre 8h30 et 11h30 ainsi qu'entre 13h30 et 16h30. Ces horaires ne permettent pas à des travailleurs de s'y rendre sans prendre un congé.*

*Je me permets de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :*

- 1. Quels sont actuellement les horaires des différents offices de l'Etat ?*
- 2. A l'instar de certaines communes qui offrent une ouverture prolongée de leurs bureaux à 18h30, voire 19h30 un jour par semaine (par exemple le lundi ou le jeudi), la possibilité d'une ouverture prolongée une fois par semaine a-t-elle déjà été tentée par un office du canton ?*
- 3. Une réception sur rendez-vous est-elle possible en dehors de ces heures d'ouverture ?*
- 4. De quelle latitude dispose un responsable local d'un office pour modifier les heures d'ouverture ?*

#### **Réponse du Conseil d'Etat**

##### **1 PRÉAMBULE**

Comment les particuliers ou les entreprises du canton de Vaud peuvent-ils avoir accès à l'Administration ? C'est évidemment une question essentielle dans les relations entre un Etat et ses administrés. Au XX<sup>ème</sup> siècle, la notion de guichet a pris une importance primordiale. Jusque dans les années huitante, c'est au guichet de la commune, de la préfecture ou de l'office cantonal concerné que les choses se règlent.

Le développement et la complexification des prestations de l'Etat, ainsi que l'augmentation de la population, ont poussé l'Administration à trouver d'autres solutions, plus efficaces. Il y a eu le standard téléphonique. Il y a aujourd'hui la cyberadministration, avec la mise à disposition en continu d'informations via le site internet de l'Etat de Vaud, ainsi que de prestations directes telles que certificats d'état civil ou extraits du Registre du commerce.

Ces développements récents relèvent de l'optimisation de la gestion de l'Etat. C'est un souci constant du Conseil d'Etat qui en a fait l'un des cinq axes majeurs de son programme de législation 2012-2017. On rappellera ici la mesure 5.1 " Simplifier les relations entre l'administration et la population – mettre

à disposition la gamme complète des prestations pouvant être mises en ligne " : à travers l'informatisation des contacts avec l'Etat, l'accès des citoyens aux prestations et informations publiques se voit facilité. (...) Il s'agit aussi de conserver en principe des moyens non informatiques d'accéder aux informations et prestations.

On le voit, l'usager-ère de l'administration se voit aujourd'hui offrir différents modes d'accès aux prestations de l'Etat. Dans ce contexte en évolution rapide, il doit cependant continuer à pouvoir contacter l'administration par d'autres moyens que l'informatique. Le guichet constitue l'un de ceux-ci. Précisons encore que le guichet, au sens de réception ouverte au public au sein d'un office, concerne en particulier les administrations suivantes, pourvoyeuse de prestations directes à l'égard des administré-e-s :

- Service des automobiles et de la navigation (SAN)
- Office cantonal des bourses d'étude (OCBE)
- Préfectures
- Gendarmeries
- Office des curatelles et des tutelles professionnelles (OCTP)
- Centre de biométrie et documents d'identité
- Service de la population (SPOP)
- Offices régionaux de placement
- Offices d'impôts
- Registres fonciers
- Offices des poursuites
- Offices des faillites
- Office cantonal du registre du commerce
- Justices de paix
- Tribunaux d'arrondissements
- Tribunaux spécialisés
- Tribunal cantonal

## **2 RÉPONSES AUX QUESTIONS POSÉES**

### **2.1 Question 1 : Quels sont actuellement les horaires des différents offices de l'Etat ?**

D'une manière générale, la matière est réglée par une directive du Conseil d'Etat intitulée **Bureaux**:

*No 1.4.1 Heures d'ouverture au public*

*Lorsque les circonstances l'exigent, les départements sont autorisés à limiter les heures de réception du public dans les services, offices et bureaux placés sous leur autorité.*

*Toutefois, afin de faciliter le public et pour tenir compte des heures d'ouverture des bureaux de l'administration communale, les bureaux de l'administration cantonale situés à Lausanne seront ouverts au public en tous cas selon l'horaire ci-dessous, valable l'été comme l'hiver, du lundi au vendredi :*

*Le matin de 08h.30 à 11h.30*

*L'après-midi de 13h.30 à 16h.30.*

Avec quelques variantes, les offices organisés sur ce modèle sont nombreux, par exemple les préfectures (08h.30 – 11h.30 ou 12h.00 et 13h.30 – 16h.30), le bureau Asile et le bureau Etrangers au SPOP (8h.30 – 11h.30 et 13h.30 – 16h.00), les offices d'impôts (08h.30 – 11h.30 et 13h.30 – 16h.30), les registres fonciers (08h.30 – 11h.30 et 13h.30 – 16h.30).

Dans le même sens, à quelques exceptions près, les offices et greffes de l'Ordre judiciaire appliquent quant à eux l'horaire suivant : 08h.00 – 11h.30 et 13h.30 – 16h.30.

Il existe également certains offices qui adoptent des horaires plus spécifiques, précisément en fonction des besoins de leur clientèle:

- Le Service des automobiles et de la navigation à Lausanne ouvre ses guichets de 07h.15 à 16h.15 non-stop, alors que les trois centres régionaux d'Aigle, Nyon et Yverdon-les-Bains sont accessibles à partir de 07h.15 jusqu'à 12h.15 et de 13h.30 à 16h.30.
- Le Centre de biométrie et documents d'identité (SPOP) ouvre de son côté de 08h.00 à 17h.00 non-stop, ainsi que le samedi de 08h.00 à 16h.00 non-stop.
- La gendarmerie connaît quant à elle une organisation déconcentrée, avec quatre postes de gendarmerie mobiles (Blécherette, Bursins, Rennaz, Yverdon-les-Bains) et 30 postes de gendarmerie. C'est sur la base de cette organisation spécifique que la présence est assurée dans toutes les régions (exemple : Avenches est ouvert le lundi de 08h. à 11h.30 et le mercredi de 14h.00 à 17h.30).

## **2.2 Question 2 : A l'instar de certaines communes qui offrent une ouverture prolongée de leurs bureaux à 18h.30, voire 19h.30 un jour par semaine (par exemple le lundi ou le jeudi), la possibilité d'une ouverture prolongée une fois par semaine a-t-elle déjà été tentée par un office du canton ?**

La réponse à la question 1 permet déjà de démontrer que les offices s'adaptent aux besoins de leurs administrés. S'il existe une règle générale, de nombreuses exceptions sont mises en place.

S'agissant des heures d'ouverture prolongée, les horaires mentionnés dans la réponse précédente sont parlants, surtout pour ce qui concerne la période de midi (exemples : SAN, Centre de biométrie). A cet égard, on peut également citer ici les Justices de Paix de Renens, Morges, Nyon, Payerne, Cully et Aigle qui ouvrent de 08h.00 à 13h.00 non-stop.

Dans le même sens, quelques préfectures ouvrent leurs bureaux le vendredi pendant la pause de midi.

L'ouverture d'offices en soirée a pour le reste fait l'objet d'expériences. Après "une nuit des impôts" en 2006, l'Administration cantonale des impôts a mis sur pied l'ouverture sept jeudi de suite, du 1<sup>er</sup> février au 15 mars 2007 (date correspondant au délai de retour de la déclaration d'impôts), des 19 offices d'impôts jusqu'à 18h.30. Ces accommodements n'ont dans les faits pas été utilisés, si ce n'est par des personnes généralement âgées qui auraient eu la possibilité de venir à un autre moment. L'expérience a donc été abandonnée.

## **2.3 Question 3 : Une réception sur rendez-vous est-elle possible en dehors de ces heures d'ouverture ?**

Les possibilités allant dans ce sens sont nombreuses. C'est par exemple une pratique courante dans les Offices d'impôts. La chose est notamment mentionnée sur le site internet de l'Etat de Vaud s'agissant des bureaux du Sentier et de Château d'Oex.

La même pratique est également appliquée fréquemment dans les préfectures.

## **2.4 Question 4 : De quelle latitude dispose un responsable local d'un office pour modifier les heures d'ouverture ?**

La teneur de la directive citée sous chiffre 1 ci-dessus met en lumière le système appliqué. Il existe un régime minimal fixé par le Conseil d'Etat et les chefs d'office ont la compétence d'organiser l'ouverture de leurs bureaux en fonction de leur perception des besoins de leur clientèle et des contraintes auxquelles leur unité est sujette. Il en va aussi bien de la possibilité de restreindre les horaires d'ouverture que de celle de les étendre. L'examen auquel il a été procédé ci-dessus démontre que cette dernière tendance s'applique plus largement.

En conclusion, même si les progrès techniques ont considérablement fait évoluer la relation administré(e) - administration, le guichet reste un lieu nécessaire d'échanges et de délivrance de

prestations étatiques. La question des horaires d'ouverture au public demeure ainsi d'actualité. Le Conseil d'Etat attend des offices concernés que s'agissant de ces horaires, ils procèdent à une pesée des intérêts équilibrée, l'ouverture au public en fonction des besoins de celui-ci devant être optimisé tout en permettant à l'administration d'effectuer ses tâches quotidiennes. Le Conseil d'Etat a répondu dans le même sens à l'interpellation du Député Alexandre Rydlo concernant les horaires d'ouverture de l'arsenal de Morges, avec de nouveaux horaires d'exploitation prévus (le mardi, ouverture en continu de 7h30 à 18h30), pour le poste de rétablissement de l'arsenal comme pour les bureaux gérant l'administration militaire (taxe, congé à l'étranger, etc).

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 3 février 2016.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

**à l'interpellation Stéphane Montangero et consorts au nom du groupe socialiste - Moratoire concernant l'implémentation des nouveaux médecins : nous avons un besoin urgent de savoir où nous allons !**

### *Rappel de l'interpellation*

*Le 18 décembre dernier, la majorité UDC-PLR du Conseil national a torpillé lors du vote final, sans un mot d'explication, un projet de loi qui visait à prolonger la possibilité pour les cantons de limiter l'installation de nouveaux médecins en provenance de l'Union européenne, alors que pas moins de 18 cantons en font usage à satisfaction. Depuis les accords de libre circulation, tout médecin issu d'un pays membre de l'UE voit en effet ses titres automatiquement admis en Suisse. Seule une clause du besoin, laissée à l'appréciation des cantons, permet donc d'éviter l'installation illimitée de spécialistes européens attirés dans une large mesure par des tarifs médicaux élevés.*

*Au cours des 12 dernières années, nous n'avons vécu qu'une seule courte période de 18 mois sans clause du besoin, entre janvier 2012 et juin 2013. Au cours de ces 18 mois, les installations de spécialistes dans les villes vaudoises ont plus que doublé, générant un rebond des coûts jusque-là bien maîtrisés. Or la droite, à l'instigation des assureurs, vient d'interdire cet unique moyen de régulation qu'elle avait dû accepter de réintroduire en catastrophe il y a moins de 3 ans. Cela corrobore la moyenne établie par SantéSuisse, selon laquelle chaque nouveau spécialiste installé sur le territoire coûte en moyenne 500 000 francs de plus à la LAMal et est donc au final à la charge des assuré-e-s.*

*Depuis, malgré les nombreuses protestations émises tant par des ministres cantonaux ce la santé que par diverses associations de défense des assuré-e-s, les professionnels de la santé, nous avons droit à de grandes déclarations pour indiquer, à l'instar de la vice-présidente du PLR Suisse Isabelle Moret, que " Il ne faut pas craindre son abandon, qui n'aura pas les effets catastrophiques annoncés par certains. " Enfin, on sent, derrière les solutions abracadabrantesques qui sont présentées, la volonté d'aller vers la suppression du libre choix du médecin, cette mal-nommée " liberté de contracter ", vision des assureurs.*

*Dans ce contexte tendu, la population a besoin de réponses claires à quelques questions simples, à commencer par le droit de savoir si la décision du Conseil national, pour autant que rien ne change dans les prochains mois sous la coupole, aura des effets sur les coûts de la santé, respectivement sur les primes d'assurance-maladie.*

*Nous posons donc les questions suivantes au Conseil d'Etat :*

- 1. Quelles sont les marges de manœuvre du canton pour pallier le manque de cet outil de régulation utilisé jusqu'à présent ?*
- 2. Quelles seront les conséquences financières ou autres pour les assuré-e-s vaudois dès juillet prochain ?*

3. *Doit-on prévoir une hausse substantielle des primes 2017 ? Si oui, quels seront les coûts pour les assuré-e-s, tant en moyenne que pour les maxima ? Ainsi que pour le canton et/ou les communes ?*
4. *Les fossoyeurs du moratoire présentent comme solution " miracle " une révision profonde des tarifs médicaux qui tiendrait compte de la densité médicale variable des spécialistes sur le territoire. Comment le Conseil d'Etat apprécie-t-il cette proposition ?*

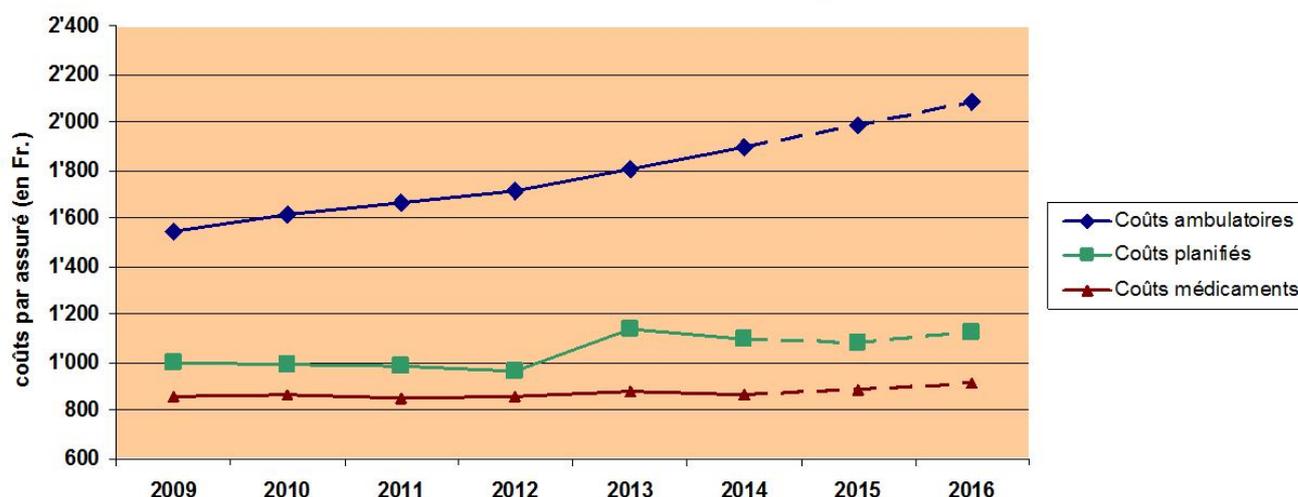
*Nous remercions d'avance le Conseil d'Etat pour ses réponses rapides.*

## Réponse du Conseil d'Etat

### 1 PRÉAMBULE

Le Conseil d'Etat est soucieux de faire tout ce qui est en son pouvoir pour maîtriser l'évolution des coûts de la santé et, partant, les coûts à la charge des assuré-e-s du canton, ainsi que les coûts à la charge des contribuables. Comme l'illustre le graphique ci-dessous, ses efforts en la matière ont permis de contenir la croissance des coûts de l'assurance obligatoire des soins (AOS) dans les domaines soumis à sa planification, alors que l'évolution a été plus marquée dans les domaines hors planification, à savoir en particulier le domaine ambulatoire :

**VD: dépenses domaines soumis à planification et dépenses pour l'ambulatoire**



S'agissant du domaine ambulatoire, le canton de Vaud fait partie des cantons qui ont utilisé la possibilité de limiter le nombre de médecins autorisés à facturer à charge de l'AOS dès que cette possibilité a été introduite dans la LAMal, en 2002. Le Conseil d'Etat a en effet d'emblée estimé qu'il s'agissait d'une possibilité intéressante offerte aux cantons pour tenter de maîtriser l'évolution de l'offre dans ce domaine.

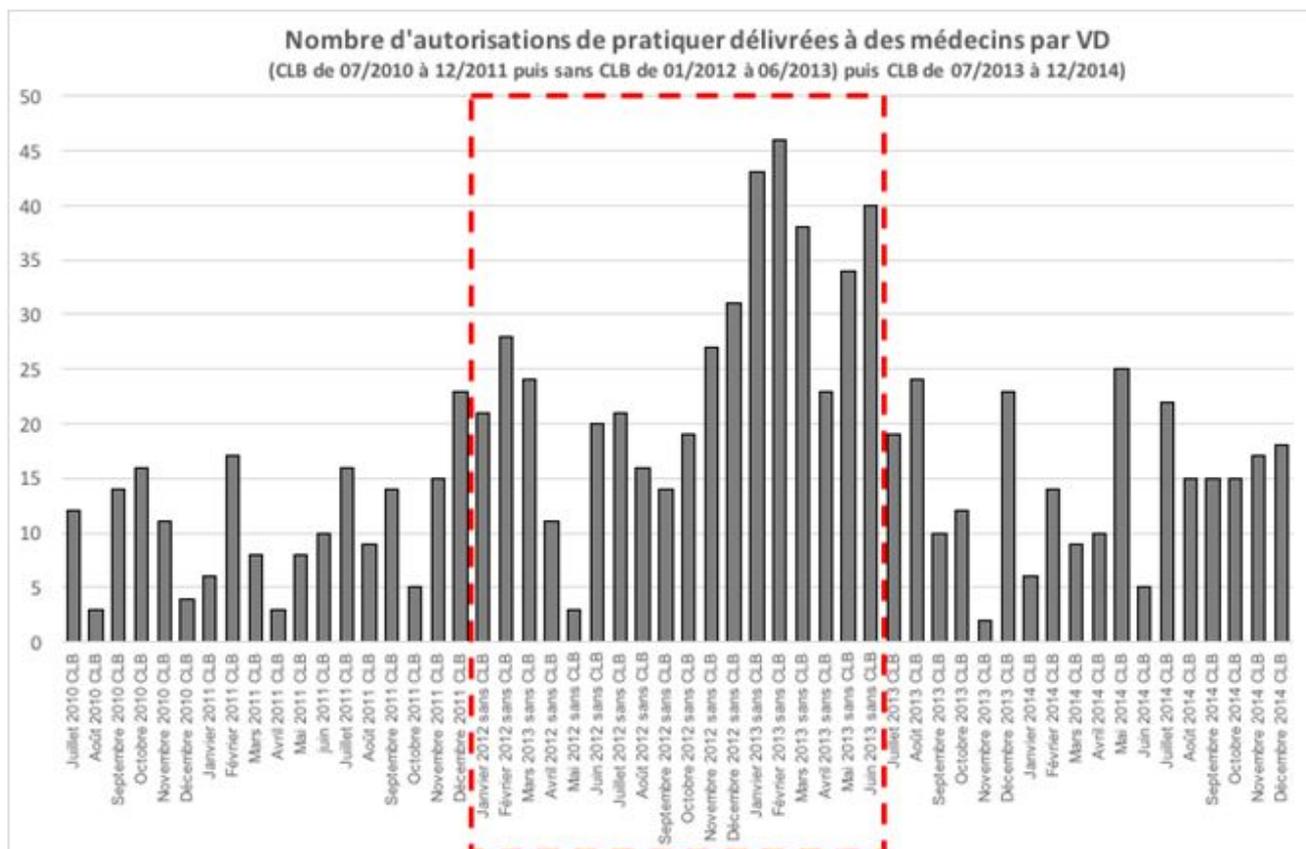
Les expériences réalisées depuis lors ont démontré qu'il ne s'agissait pas que d'une hypothèse. Autrement dit, durant les périodes où cette disposition était en vigueur, l'application de l'article 55a LAMal a permis de limiter le nombre de médecins qui se sont installés dans le canton de Vaud. A l'inverse, les installations ont fortement cru lorsque le moratoire a été provisoirement levé, de janvier 2012 à juin 2013.

Ainsi, en 2010 et 2011, lorsque le moratoire était appliqué, le nombre d'autorisations de pratiquer délivrées à des médecins s'est élevé en moyenne à 11 par mois. Durant les mois où le moratoire était levé, cette moyenne était de 26 par mois.

Le Conseil d'Etat est donc satisfait que le moratoire ait été réintroduit en 2013, même sous une forme plus allégée. L'article 55a LAMal réintroduit en 2013 et applicable jusqu'au 30 juin 2016 prévoit en effet que les médecins qui ont exercé pendant au moins trois ans dans un établissement suisse de formation reconnu ne sont pas soumis à la preuve du besoin, alors qu'une

telle exception générale n'existait pas auparavant. Dans ce contexte, les médecins qui se sont installés dans le canton de Vaud ont été en moyenne de 15 par mois de juillet 2013 à décembre 2014.

Le graphique ci-dessous illustre cette évolution :

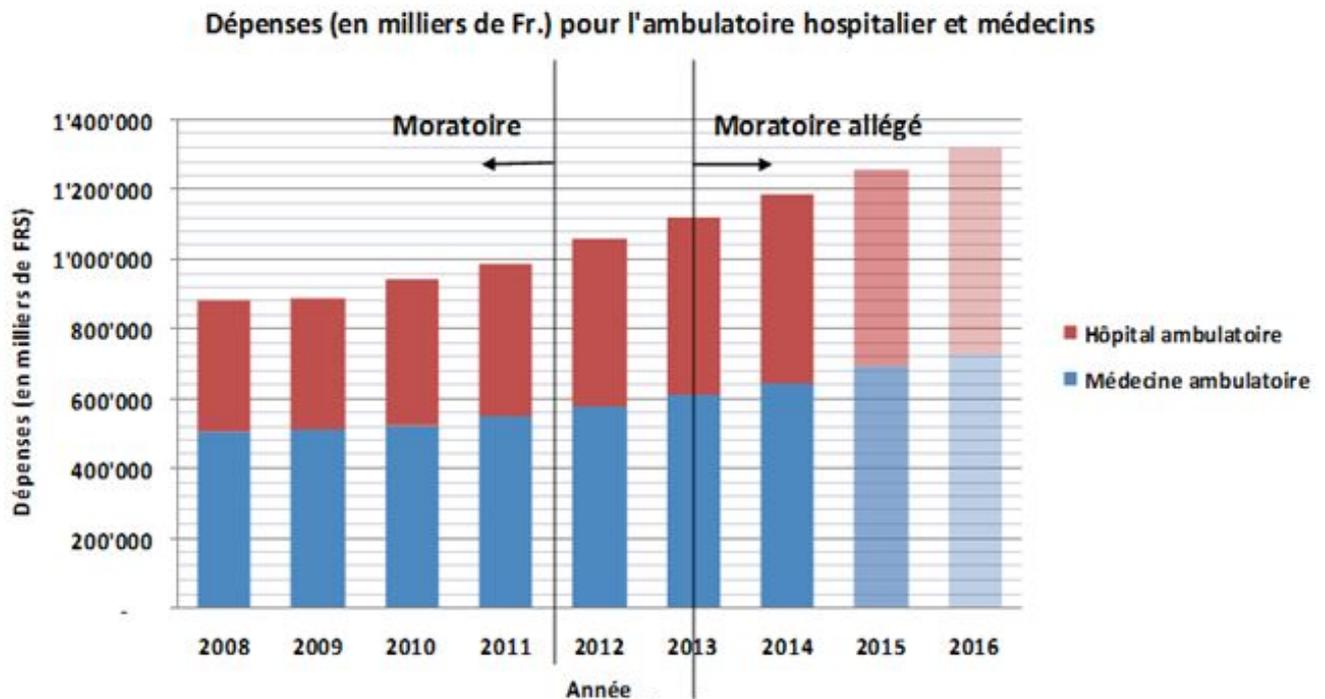


Le Conseil d'Etat relève également que l'application du moratoire a permis de contenir non seulement le nombre total d'installations, mais également les installations de médecins spécialistes, ainsi que de médecins titulaires d'un diplôme étranger. En effet, durant les phases d'application du moratoire, le nombre de spécialistes qui se sont installés s'est élevé à 10 par mois, alors qu'il était presque de 17 entre janvier 2012 et juin 2013. De même, les médecins titulaires de diplôme étranger étaient en moyenne 6.6 par mois à s'installer lorsque la clause du besoin était en vigueur, contre 10.6 lorsqu'elle ne l'était pas.

Sous l'angle des coûts, il n'existe pas à la connaissance du Conseil d'Etat d'étude scientifique déterminant le coût résultant pour l'AOS de l'installation de chaque nouveau médecin. Le chiffre de CHF 500'000.- a souvent été évoqué à ce propos, notamment par le chef du Département fédéral de l'intérieur, ainsi que par la principale association faîtière des assureurs-maladie (santésuisse). Pour le Conseil d'Etat, ce chiffre, qui n'a pas été contesté, apparaît comme plausible. En effet, le revenu médian assujéti à l'AVS des médecins indépendants s'élève à environ CHF 200'000.- selon les données publiées par la FMH. Si l'on tient compte d'une marge brute d'environ 50% et donc de charges d'environ 200'000.- également, le chiffre d'affaires des médecins, qui correspond au montant facturé au titre de la LAMal, s'élève à environ CHF 400'000.-. Ce montant correspond au demeurant à celui publié en 2006 par la fiduciaire Favre sur la base des résultats de quelque 225 cabinets indépendants qu'elle comptait parmi sa clientèle. Ainsi, on peut admettre que chaque nouveau médecin qui s'installe induit un montant de facturation à la LAMal de l'ordre de CHF 400'000 à CHF 500'000.- en moyenne.

L'installation de nouveaux médecins a donc un impact sur les coûts à la charge de l'AOS. L'évolution des coûts dans le domaine ambulatoire tels que vécus ces dernières années dans le canton de Vaud

illustre cet impact, selon que l'on se situe dans une période avec ou sans moratoire. Ainsi, le graphique ci-dessous montre que si la hausse annuelle moyenne des coûts du secteur ambulatoire (hôpital et médecins) était de + 3.8% sur la période 2009-2011, elle s'est élevée à + 6.4% sur la période 2012-2014.



Si l'on entre dans le détail de l'évolution de chacun de ces deux sous-secteurs, on constate, selon le monitoring des coûts établi par l'Office fédéral de la santé publique, que les coûts AOS par assuré pour la médecine ambulatoire ont évolué dans le canton de Vaud en moyenne d'un peu moins de + 3% entre 2009 et 2011, de + 3,6% entre 2011 et 2013, puis de nouveau de + 3% en 2014. S'agissant des coûts de l'ambulatoire hospitalier, ils ont augmenté de + 5.1% entre 2009 et 2011, de + 6.5% entre 2011 et 2013, et de + 2.8% en 2014. Même si la période observée est courte, ces chiffres donnent des indications sur l'impact d'une limitation du nombre des médecins sur les coûts la charge de l'AOS. Ils ne permettent en outre pas d'affirmer qu'une limitation de l'activité ambulatoire des médecins se traduit automatiquement par un transfert de coûts vers l'ambulatoire hospitalier. Ils montrent en revanche que le secteur de l'ambulatoire hospitalier connaît une croissance forte, plus forte que celle de la médecine ambulatoire (les coûts AOS par assuré de l'ambulatoire hospitalier sont plus élevés que ceux de la médecine ambulatoire depuis 2013), et que des mesures visant à contenir cette croissance sont indispensables.

Sur la base de ce qui précède, le Conseil d'Etat est préoccupé de l'évolution des coûts de l'entier du secteur ambulatoire et soutient toutes les mesures permettant de maîtriser cette évolution. Il est ainsi en particulier favorable à l'introduction d'une solution pérenne permettant de réguler l'installation de médecins et ne peut que vivement déplorer la décision du Conseil national du 18 décembre dernier. En l'état, aucune solution de rechange n'existe. Cette décision risque donc d'entraîner une situation de vide, durant laquelle l'offre ambulatoire ne serait soumise à aucune limite quelle qu'elle soit. Le Conseil d'Etat soutient les discussions en cours visant à éviter un tel vide dès le mois de juillet, qui ne manquerait pas de se répercuter sur les coûts et, partant, sur les primes des Vaudoises et des Vaudois. Si ces discussions devaient ne pas aboutir, il continuerait à utiliser toute la marge de manœuvre à sa disposition au niveau cantonal pour essayer de maîtriser l'évolution de l'offre ambulatoire.

Le Conseil d'Etat répond aux réponses aux questions de l'interpellateur comme il suit :

## **2 QUESTION 1 : QUELLES SONT LES MARGES DE MANŒUVRE DU CANTON POUR PALLIER LE MANQUE DE CET OUTIL DE RÉGULATION UTILISÉ JUSQU'À PRÉSENT ?**

En l'absence d'une disposition fédérale dans ce sens, l'instauration au niveau cantonal d'une clause générale du besoin limitant pour tous les médecins la possibilité de pratiquer à charge de l'AOS se heurterait à l'absence de compétence des cantons dans ce domaine. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat rappelle les principales mesures qu'il a déjà prises dans le domaine ambulatoire. Il a ainsi soumis au Grand Conseil, qui l'a accepté, un projet de décret sur la régulation des équipements médico-techniques lourds. Ce décret est entré en vigueur le 15 décembre 2015 et soumet à autorisation depuis cette date toute mise en service d'un nouvel équipement figurant sur la liste fixée par le Grand Conseil dans le décret, aussi bien dans le domaine hospitalier qu'en ambulatoire. Avec ce décret, l'Etat s'est doté d'un instrument permettant d'assurer une évolution maîtrisée des équipements lourds.

Le Grand Conseil a également accepté, sur proposition du Conseil d'Etat et sur le modèle de la clause du besoin fédérale, d'introduire dans la loi sur la santé publique un article 76a qui permet au Département de la santé et de l'action sociale (DSAS), sur préavis de l'association professionnelle cantonale, de limiter par spécialité ou par région le nombre de médecins autorisés à pratiquer à titre dépendant. Selon l'évolution du contexte fédéral, le DSAS entend désormais utiliser cette possibilité.

Si un vide de régulation de l'offre ambulatoire devait se présenter au mois de juillet, le Conseil d'Etat, au-delà des dispositions déjà prévues et rappelées ci-dessus, continuera à utiliser la marge de manœuvre à sa disposition et approfondira en particulier l'examen des pistes suivantes :

- Inscription dans un règlement du Conseil d'Etat ou une directive du DSAS de l'obligation pour tout médecin d'effectuer un stage préalable à l'hôpital afin d'être en mesure, le moment venu, de participer à la garde médicale hospitalière conformément à l'article 91b LSP ;
- Renforcement de l'exigence d'un plan concret d'installation pour obtenir une autorisation de pratiquer dans le canton (adresse effective à transmettre, copie du bail à remettre, ...) ;
- Utilisation de la possibilité donnée par l'article 37 LPMéd de soumettre chaque fois que possible les autorisations de pratiquer à titre indépendant à des restrictions temporelles (en particulier autorisation à durée limitée) ou géographiques (par exemple limitation à une commune ou un district en cas d'offre de soins médicaux insuffisante) ;
- Exigence de connaissances nécessaires du français dès que la nouvelle version de l'article 36 alinéa 1er LPMéd adoptée le 20 mars 2015 sera en vigueur ;
- Mise en place, sous l'égide du DSAS, de contrôles portant sur l'indication médicale de certaines prestations dispensées, afin de vérifier leur pertinence.
- Incitation à la réduction de la valeur du point TARMED auprès des partenaires tarifaires.

En ce qui concerne plus spécifiquement l'ambulatoire hospitalier, le Conseil d'Etat fera part de ses réflexions au Grand Conseil dans sa réponse au postulat Haury qui vient de lui être renvoyé.

## **3 QUESTION 2 : QUELLES SERONT LES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES OU AUTRES POUR LES ASSURÉ-E-S VAUDOIS DÈS JUILLET PROCHAIN ?**

Il est difficile d'isoler l'effet sur les coûts à la charge de l'AOS résultant uniquement de l'éventuel abandon du moratoire par rapport à l'ensemble des facteurs d'évolution des coûts. Cela étant, sur la base de l'expérience passée et des chiffres fournis en préambule, le Conseil d'Etat s'attend à ce que, globalement, les coûts à la charge de l'AOS pour le domaine ambulatoire (hôpital et médecins) poursuivent en 2017 leur progression à hauteur d'environ 6%. Une telle augmentation représenterait une hausse d'environ CHF 100.- des coûts par assuré et donc, globalement, une augmentation de CHF 70'000'000.- à CHF 80'000'000.- pour tout le canton.

Au-delà de ces éléments financiers, l'augmentation sans limite du nombre de fournisseurs de prestations devrait avoir des impacts sur la qualité des prestations fournies. En effet, plus il y a des fournisseurs de prestations et plus il y a de prestations fournies, plus le risque est grand que se multiplient des prestations fondées sur des motifs économiques, mais pas forcément justifiées d'un point de vue médical. Autrement dit, plus l'offre est pléthorique, plus elle génère des prestations et examens inutiles et potentiellement délétères pour les patients. Cette question de la fourniture de soins inappropriés prend de plus en plus de place dans le débat public. Elle a ainsi notamment fait l'objet de la 3<sup>ème</sup> Conférence nationale mise en place par la Confédération dans le cadre de sa stratégie Santé 2020. Le Conseil d'Etat est sensible à cette question et soutient toutes les mesures qui pourront être mises en œuvre pour améliorer la situation, à l'initiative des professionnels eux-mêmes (contrôle par les pairs, guidelines, ...), voire également par la mise en place de contrôles sous l'égide du DSAS (cf. réponse à la question n° 1 ci-dessus).

**4 QUESTION 3 : DOIT-ON PRÉVOIR UNE HAUSSE SUBSTANTIELLE DES PRIMES 2017 ? SI OUI, QUELS SERONT LES COÛTS POUR LES ASSURÉ-E-S, TANT EN MOYENNE QUE POUR LES MAXIMA ? AINSI QUE POUR LE CANTON ET/OU LES COMMUNES ?**

Comme relevé dans la réponse à la question n° 2 ci-dessus, il est difficile d'isoler le seul effet lié à l'abandon éventuel du moratoire. *A priori*, si l'évolution des coûts du secteur ambulatoire se poursuit en 2017 au rythme des années précédentes, soit à environ 6%, l'augmentation totale des coûts dans ce secteur au niveau cantonal serait de l'ordre de CHF 70'000'000.- à CHF 80'000'000.-. Les primes étant fondées sur les coûts, l'impact sur les primes devrait être du même ordre de grandeur. Dans cette hypothèse, et si les subsides étaient adaptés à cette augmentation de primes, l'impact pour les pouvoirs publics, via les subsides de primes, pourrait être d'environ CHF 20'000'000.-, dont la moitié à la charge des communes, l'autre moitié étant assumée par l'Etat.

**5 QUESTION 4 : LES FOSSOYEURS DU MORATOIRE PRÉSENTENT COMME SOLUTION " MIRACLE " UNE RÉVISION PROFONDE DES TARIFS MÉDICAUX QUI TIENDRAIT COMPTE DE LA DENSITÉ MÉDICALE VARIABLE DES SPÉCIALISTES SUR LE TERRITOIRE. COMMENT LE CONSEIL D'ETAT APPRÉCIE-T-IL CETTE PROPOSITION ?**

S'agissant des tarifs médicaux, le Conseil d'Etat estime qu'une révision profonde de la structure tarifaire TARMED est indispensable. Cette révision, qui ne relève pas de sa compétence, a déjà été lancée il y a de nombreuses années au niveau fédéral, mais ne semble malheureusement pas prête d'aboutir, tant les intérêts en présence sont contradictoires.

Du point de vue cantonal, la seule intervention possible touche la valeur du point TARMED. Les partenaires tarifaires et le Conseil d'Etat en dernier recours peuvent en effet revoir à la baisse cette valeur du point afin de maîtriser l'augmentation des coûts des prestations ambulatoires à charge de l'AOS. Mais une telle baisse générale de la valeur du point ne permettrait aucune nuance et frapperait de la même manière tous les prestataires concernés. Une action plus fine permettant de différencier la valeur du point selon les spécialités ou selon les régions serait donc plus intéressante, mais elle paraît exclue en l'état actuel de la LAMal. Le Conseil d'Etat est favorable à une révision de cette loi qui permette une intervention plus différenciée, tout en étant conscient des limites d'une telle approche. En effet, il ne faut pas perdre de vue les écarts actuellement existants dans le prix d'une consultation auprès d'un généraliste ou d'un spécialiste entre la Suisse et la France, qui vont aujourd'hui du simple au double, voire au triple ou même quadruple. Pour être dissuasive, une telle approche devrait donc conduire à une très forte diminution de la valeur du point. En outre, une telle baisse forte de la valeur du point inciterait d'autant plus les prestataires à multiplier les actes pour garantir leur niveau de revenu, comme on a pu le constater lorsque le Conseil fédéral a fait usage de sa compétence

subsidaire de révision la structure TARMED.

Aussi, le Conseil d'Etat est convaincu qu'il faut essayer de maîtriser l'évolution de l'offre de soins, notamment dans le domaine ambulatoire, par un catalogue de mesures. Il ne s'agit donc pour lui pas d'opposer la prolongation du moratoire à une action sur les tarifs, mais de combiner les deux types de mesures, en agissant en parallèle sur la multiplication des actes non justifiés d'un point de vue médical.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 17 février 2016.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

**Postulat Philippe Vuillemin et consorts – Pour une meilleure protection du personnel soignant en EMS**

*Texte déposé*

Dès 2007, il avait été exposé au Grand Conseil que s'il était évidemment fondamental de s'occuper de la maltraitance des résidents d'Établissements médico-sociaux (EMS) et de ses dommages collatéraux, il fallait aussi avoir le courage de prendre en compte la souffrance des soignants en proie à l'agressivité des familles et des résidents : racisme, coups, insultes, etc...

À notre connaissance, depuis lors, point de texte réglementaire et une reconnaissance seulement du bout des lèvres que, de temps à autre, il pouvait y avoir quelques cas, forcément très rares, de maltraitance infligée aux soignants.

Et pourtant, le cas de l'EMS de Nyon où une équipe soignante a été harcelée des semaines durant n'a pas été reconnu publiquement comme une maltraitance faite aux soignants.

Dans un cas d'agression sexuelle sur mineur, stagiaire dans un EMS, il a été très difficile de faire accepter les mesures d'éloignement pris à l'encontre de l'agresseur, membre de la famille, qui rendait visite à son parent placé.

C'est comme si le fait d'être un citoyen ou une citoyenne, travaillant dans un EMS du canton, impliquait par ce seul fait, une citoyenneté de « seconde zone » dépourvue des droits élémentaires de respect de la personnalité.

*Mobbing*, harcèlement, racisme envers les soignants : le haussement d'épaule serait-il la règle ?

Notre postulat demande au Conseil d'État :

1. Un rapport mettant en avant un bilan sur la maltraitance prise dans le sens le plus général, faite aux soignants d'EMS. Il s'étendra de façon pertinente, le cas échéant, aux Centres médico-sociaux (CMS).
2. Les mesures réglementaires mais aussi de formation, d'information et de prévention proposées, pour diminuer drastiquement le risque de ces faits de maltraitance. En particulier, chaque employé d'EMS devrait recevoir, à l'engagement, les informations nécessaires pour faire valoir ses droits à défendre son intégrité personnelle. C'est particulièrement important pour le personnel étranger sans que nos EMS ne fonctionneraient pas.

*Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures.*

*(Signé) Philippe Vuillemin  
et 61 cosignataires*

*Développement*

**M. Philippe Vuillemin (PLR) :** — Je tiens à vous remercier tout d'abord d'avoir été si nombreux à signer ce postulat, d'autant que je sais que d'autres encore l'auraient fait volontiers. Plus de soixante signatures revêtent cette demande d'une meilleure protection du personnel soignant dans les Etablissements médico-sociaux (EMS). Je rappelle ici mes intérêts : je suis médecin responsable du principal EMS de ce canton en un unique site et en termes de lits.

En 2006-2007, nous avons eu des débats sur la maltraitance en EMS et il va de soi que la première des choses dont il faut se préoccuper c'est de la maltraitance dont pourrait être victime le résident. Mais voilà : il n'y a pas que le résident en EMS, mais il y a aussi tout le personnel qui travaille avec. Et ce qui me frappe, c'est que depuis huit ans, il n'y a eu aucun progrès, ni aucune prise en considération sérieuse de ce problème. Il est grand temps d'y revenir, par le biais d'une commission, pour se demander si les soignants en EMS sont correctement protégés. Par là, je demande s'ils

disposent ne serait-ce que de leurs droits de citoyens vaudois ? Car quelques fois, on a le sentiment que le soignant d'EMS a systématiquement tort, qu'il doit systématiquement se taire et tout accepter et qu'au final, il est prié par-dessus le marché de ne jamais déposer aucune plainte. Par conséquent, d'une certaine manière, on l'empêche systématiquement d'exercer ses droits élémentaires de citoyen.

Je remercie le journaliste qui a rédigé un article caricatural — mais dans le bon sens du terme — de ce qui s'est passé à Nyon, illustrant encore une fois que, même si dans 97% des cas, nous n'avons aucun problème avec les familles, dans les 3% restant, elles ont l'art de pourrir la vie de tout le monde, et de mettre les soignants dans des situations de *mobbing*, de harcèlement, voire de harcèlement sexuel et de racisme, qui sont inacceptables. On ne peut pas simplement déclarer dans un article de journal qu'ils avaient tort ! Je signale également le cas de l'agression sexuelle sur mineur pour lequel il a fallu bouger de nombreuses montagnes jusqu'à ce que le fait soit reconnu et que l'agresseur soit mis à distance.

Voilà pourquoi notre postulat demande un rapport faisant un bilan sur la maltraitance, prise dans le sens le plus général, faite aux soignants en EMS. Il s'étendra de façon pertinente, le cas échéant, aux Centres médico-sociaux (CMS). Ensuite, je demande quelles sont les mesures réglementaires de formation, d'information et de prévention proposées pour diminuer drastiquement le risque de maltraitance. Encore une fois, je vous remercie d'avoir fait bon accueil à ce postulat. Je me réjouis de travailler sur ce thème pour que l'on comprenne enfin que l'ère de la domesticité est révolue, y compris dans le monde des soins.

**Le postulat, cosigné par au moins 20 députés, est renvoyé à l'examen d'une commission.**

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

**Postulat Philippe Vuillemin et consorts - Pour une meilleure protection du personnel soignant en EMS**

**1. PREAMBULE**

La commission s'est réunie à Lausanne le vendredi 30 octobre 2015 à la Salle Guisan du Bâtiment administratif de la Pontaise à Lausanne. Elle était composée de Mesdames les députées Aliette Rey-Marion et Claire Richard ainsi que de Messieurs les députés Laurent Baillif, Michel Collet, Gérald Cretegnny, Filip Uffer, Pierre Volet et Philippe Vuillemin. Christiane Jaquet-Berger a été confirmée dans son rôle de présidente et de rapportrice.

Ont participé à cette séance, Monsieur le Président du Conseil d'Etat Pierre-Yves Maillard, Chef du DSAS, et Monsieur Jean-Paul Jeanneret, Chef adjoint au SSP. Monsieur Florian Ducommun a tenu les notes de séance, ce dont il est vivement remercié.

**2. POSITION DU POSTULANT**

Monsieur le député Vuillemin, qui est médecin responsable d'un grand Etablissement Médico-Social (EMS), a depuis longtemps souhaité voir évoqué le souci du droit à une protection du personnel soignant qui peut être victime de propos racistes ou dégradants de la part de patients ou de familles de résidents. La loi de 2006 sur les EMS ne parle que de la protection des patients contre la maltraitance et ignore cet aspect. Il a été déterminé à intervenir au Grand Conseil par un récent article concernant des pressions quotidiennes et des menaces de plaintes exercées par des familles sur le personnel soignant d'un EMS ainsi que par la révélation, il y a peu, d'abus sexuel sur une très jeune stagiaire en EMS de la part d'un proche d'une patiente. Il constate en effet combien il faut du temps aux autorités avant de pouvoir résoudre de tels cas de violences physiques ou morales. Au point que le personnel soignant en EMS, si indispensable, choisit parfois de se taire, voire quitte son emploi. Le problème est aggravé par le placement en EMS de patients psychiatriques, faute de places dans des établissements spécialisés.

C'est pourquoi, le but du postulat est de faire reconnaître publiquement la réalité de ces violences verbales ou physiques, d'en connaître le nombre même si elles sont rares afin de permettre un certain nombre de mesures permettant au personnel de se défendre.

**3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT**

Monsieur le Conseiller d'Etat relève la complexité de la gestion de lieux ouverts comme le sont les EMS et, par exemple, d'éventuelles mesures de limitation des visites de proches qui génèrent des difficultés. Il est parfois interpellé vu l'obligation d'admission de l'Association vaudoise d'aide et de soins à domicile (AVASAD). Les associations et fondations régionales d'aide et de soins à domicile doivent accepter tous les patients qui en ont besoin, contrairement aux Organisations privées de soins à domicile (OSAD) qui ne sont pas soumises à une telle obligation. Le personnel soignant qui se trouve seul avec son patient lors de manifestations de violences peine à faire reconnaître cette maltraitance, faute de témoin. Le conseil de travailler en duo devient alors indispensable. Mais il ne faut pas négliger que la bienveillance avec laquelle le personnel exerce son métier peut le conduire à se placer

en situation de sacrifice et de souffrance, sans se dire que cela ne fait pas partie de sa mission. La convention collective de travail (CCT) du personnel donne des responsabilités à l'employeur mais vise essentiellement, probablement, à protéger les soignants face à leur hiérarchie. La démarche du postulant est donc saine.

Le DSAS pourrait par exemple sensibiliser les faitières et organiser une enquête avec le concours du personnel soignant. Car Monsieur le Conseiller d'Etat n'a jamais eu connaissance de la moindre plainte, même dans des cas d'agressions sexuelles. Il est probable que le milieu ne fait pas remonter l'information. Il faut donc sortir de l'omerta et ne pas oublier que c'est la personne qui est victime de violence qui doit porter plainte et non pas l'institution.

#### **4. DISCUSSION GENERALE**

Une riche discussion au sein de la commission a mis en lumière la complexité des situations. Il existe un contrat d'hébergement signé à l'entrée en EMS qui fixe les droits et les devoirs des uns et des autres. S'il y a rupture du contrat d'hébergement par l'EMS, celui-ci est alors responsable de trouver une alternative. Il peut y avoir des cas d'incompatibilités et une situation qui paraît ingérable dans un certain établissement peut notablement s'améliorer une fois un transfert effectué au sein d'une autre structure. En outre, l'EMS est certes un domicile mais il est aussi un lieu de soins institutionnels prodigués par des professionnels. Il y a deux formes d'accueil : le patient choisit un établissement mais n'a aucune garantie d'y avoir une place ou bien, sur le principe du service public, tout un chacun a droit à une place en EMS mais le choix est impossible pour le patient. Dans le domaine des Centres Médico-Sociaux (CMS), il existe une charte, qui a été distribuée aux membres de la commission. C'est un pendant du contrat d'hébergement. Elle définit « le noyau dur », soit le socle minimal des prestations de base. Si une situation se dégrade, cela permet de garantir la sécurité minimale du patient sur la base d'une décision motivée. La CCT est valable dans les EMS comme dans les CMS.

Plusieurs membres de la commission expriment le souhait d'une meilleure information, tant auprès du personnel soignant que des résidents ou de leur famille sur ces relations contractuelles. Un député insiste sur l'information que doivent donner la hiérarchie et les lieux de formation sur la distinction entre dévouement et dignité. Une députée relate la question des accusations de vols qui sont difficiles à prouver et peuvent ternir injustement la réputation de soignants. Un député souligne aussi qu'une éventuelle plainte doit être suivie d'effets afin de garantir une réelle protection des droits des soignants. Le fait que les problèmes ne remontent pas à la connaissance des directions ou restent à un stade intermédiaire interpelle nombre de commissaires. Un député souhaite l'instauration d'une supervision de la part d'un organisme extérieur en cas de problème. Le travail et la collaboration avec la Coordination interservices de visites en établissements sanitaires et sociaux (CIVESS) est évoqué. Il faudrait aussi sans doute faire mieux connaître le rôle du groupe IMPACT. La question des difficultés croissantes de la définition entre établissements gériatriques et établissements psychogériatriques est évoquée comme un problème, d'autant qu'il faut y ajouter les différentes structures comme les courts séjours et les Centres d'accueil temporaire (CAT). Aux diverses interventions des commissaires, il faut ajouter la question de la langue car si l'ensemble des acteurs ne se comprend pas, cela peut générer des conflits. Le besoin d'espaces de paroles au sein des institutions paraît aussi évident.

En conclusion, tout en reconnaissant qu'en général les choses se passent bien, les commissaires estiment que ces maltraitances doivent être mieux connues, répertoriées et corrigées. Une meilleure information ou formation est indispensable, sans provoquer un amas de « paperasses ».

#### **5. VOTE DE LA COMMISSION**

*La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat à l'unanimité des membres présents et de le renvoyer au Conseil d'Etat.*

Lausanne, le 26 janvier 2016

*La rapportrice :  
(Signé) Christiane Jaquet-Berger*

**Postulat Fabienne Freymond Cantone et Consorts : les Archives cantonales vaudoises, mémoire de notre canton, quid des archives audiovisuelles<sup>1</sup> ?**

*Texte déposé*

« Les Archives cantonales vaudoises (ACV) sont à la fois au service de l'Administration cantonale dont elles sont le lieu naturel et unique d'accueil des archives, et de la mémoire cantonale dont elles garantissent, en relation avec d'autres institutions cantonales, la conservation des éléments fondamentaux. Ainsi, elles collaborent par des politiques de conseils et d'expertises avec les communes, participent à la réflexion patrimoniale et à la recherche historique sur le Canton de Vaud et sont un pôle de recherche scientifique. Pour remplir cette mission, les ACV doivent rédiger des inventaires, fixer des critères de sélection, hiérarchiser les urgences, réunir les partenaires, expliquer les stratégies et bien sûr subordonner aux choix retenus les ressources humaines, logistiques et financières les plus appropriées. »<sup>2</sup> La généralisation de l'informatique, ainsi que de supports divers (sonores, filmés, cassettes,...), ainsi que celle de l'information et de témoignages faits par de multiples acteurs (radios ou télévisions locales, sites internet, personnes privées, etc.) bouleverse les schémas d'approche de la mémoire. Il s'agit ainsi, pour tous ces nouveaux supports de mémoire collective, de déterminer ce qu'il faut conserver, comment — le support vidéo et numérique est loin d'être aussi durable que le papier, et par qui.

En suivant l'actualité de ces derniers mois, plusieurs éléments nous interpellent sur ce sujet de l'archivage de données audiovisuelles. Ainsi, nous avons appris que les « archives de CanalNV, la télévision locale du Nord vaudois fermée en 2009, ont été stockées sur un serveur spécifique, et sont publiées sur une plate-forme Web accessible à tout un chacun. C'est la Ville d'Yverdon qui a débloqué un crédit de 100'000 francs pour numériser le lot de cassettes de onze formats différents (!) et assurer la sauvegarde des images. Yverdon a pu s'appuyer sur l'expérience de la Ville de Lausanne, qui a essuyé les plâtres en s'occupant du patrimoine audiovisuel de feu TVRL, TV Bourdonnette, et Vaud-Fribourg TV. »<sup>3</sup> Les Archives de la Ville de Lausanne représentent sans doute le meilleur savoir métier et technique en matière d'archives sonores et d'archives filmiques au niveau cantonal si l'on excepte la RTS et la Cinémathèque suisse. Une autre télévision locale, NyonRégionTélévision, a aussi été sous le feu de l'actualité récente. Elle va disparaître sous la forme avec laquelle elle a existé de 2006 à mi-2015 ; à part pour des archives « immédiates », rien n'est prévu ou visé pour des archives permanentes comme témoignage de la vie d'une région pendant près de dix ans — ceci s'explique parce que cette télévision n'a pas été liée à une commune ou une région pour son financement. Cette variété d'approche quant à l'archivage peut être considérée comme adéquate au vu du principe de la responsabilité individuelle ; cependant elle interpelle du point de vue « mémoire cantonale » : les pratiques et archives audiovisuelles sont variées selon les régions du canton. Est-ce cela que nous voulons ? Ou ne voudrions-nous pas plutôt qu'un examen et un travail de type archivistique soient faits en amont d'une décision de conservation définitive d'éléments de la mémoire d'une localité ou d'une région ?

Notons que Memoriav, une association nationale, s'occupe des archives audiovisuelles depuis 1995 et participe financièrement à la sauvegarde et à la conservation des archives sonores, photographiques et

---

<sup>1</sup> Le groupe de travail Audiovisual Archiving Philosophy Interest Network (AVAPIN) et l'UNESCO ont proposé, en 1998, une définition des archives audiovisuelles : « Constituent des documents audiovisuels les œuvres comprenant des images et / ou des sons reproductibles réunis sur un support matériel dont : l'enregistrement, la transmission, la perception et la compréhension exigent le recours à un dispositif technique ; le contenu visuel présente une durée linéaire ; le but est de communiquer ce contenu et non d'utiliser la technique mise en œuvre à d'autres fins. »

<sup>2</sup> Extrait du site Internet des ACV.

<sup>3</sup> Vincent Maedly, « Les archives de CanalNV sont disponibles sur le Net », *24 Heures* du 9 juin 2015.

filmiques, voire pour définir une politique générale sur le sujet<sup>4</sup>. Les ACV en sont un membre collectif et ont participé à deux projets liés à l'Encyclopédie illustrée du Pays de Vaud et à Jack Rollan. Au vu du budget annuel de cette association suisse — quelque 3,5 millions de francs portés en majeure partie par la Confédération — et de la masse de documents à conserver, valoriser et diffuser, ce n'est clairement pas là que l'on peut espérer un soutien financier majeur pour le développement d'archives cantonales audiovisuelles. Par contre, cette association est un partenaire essentiel vu qu'elle observe l'évolution technologique et les standards nationaux et internationaux dans le domaine de la conservation du patrimoine audiovisuel et qu'elle anime le réseau de toutes les institutions et personnes intéressées. De même, la mission des Archives cantonales est différente de celle de la Cinémathèque suisse, un autre acteur des archives audiovisuelles : « un film d'archives est prioritairement gardé pour son apport à la mémoire locale, en complémentarité avec les autres sources d'information, pour sa relation avec les activités de l'administration et les exigences de la recherche. Ainsi ce qui intéresse davantage les Archives, c'est la possession du film original plutôt que sa copie, la valeur patrimoniale plutôt que la qualité cinématographique. »<sup>5</sup>, au contraire de la Cinémathèque.

En sus d'avoir la mission de garantir d'une mémoire collective, les ACV sont d'abord les archives des Autorités politiques vaudoises. Se pose ainsi la question de la conservation des films et enregistrements des séances du Grand Conseil. A ce jour, les ACV n'ont pas de structure technique pour le faire. Des accords sont passés avec les Archives de la Ville de Lausanne et la Cinémathèque suisse pour l'exploitation de ces sources. Cependant, au nom de leur conservation, il serait logique que, selon qu'ils soient sonores ou filmés, ces compléments aux procès-verbaux de séances du Grand Conseil soient conservés avec ces derniers et pas disséminés dans d'autres institutions. Ceci mérite une discussion et des moyens, si une telle volonté de conservation devait rencontrer une majorité politique.

**L'attentisme et l'absence de position claire actuels vont provoquer des coûts exorbitants. La mémoire cantonale est en péril non seulement en raison de sa diversité et de sa masse qui croît de manière exponentielle, mais surtout en raison des contraintes liées à ses nouveaux supports, évoluant sans cesse en fonction de la technologie. Forts de ces différentes observations et réflexions, nous avons l'honneur de demander au Conseil d'Etat, par la voie de ce postulat, de faire un état des lieux sur la question de l'archivage des documents audiovisuels. De plus, une position de nos Autorités sur l'avenir à donner aux archives audiovisuelles qui témoignent du présent et de l'histoire de notre canton — autant celles institutionnelles que celles d'intérêt pour la mémoire collective — devient nécessaire, cela tant pour leur conservation, leur valorisation, que pour leur diffusion.**

Nous désirons développer ce postulat devant le plénum et le renvoyer à une Commission du Grand Conseil pour un premier débat et prise de position.

*Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures.*

*(Signé) Fabienne Freymond Cantone  
et 23 cosignataires*

*Développement*

**Mme Fabienne Freymond Cantone (SOC) :** — Les archives sont la mémoire de notre canton. Du papier, nous sommes maintenant passés à l'électronique et nous avons donné de gros moyens au Conseil d'Etat pour développer ce nouveau type d'archives. Ce postulat pose un autre questionnement, celui des archives audio-visuelles. Imaginez d'innombrables supports — cassettes de tous types en particulier — qui contiennent des images et des sons qui sont des témoignages de la vie d'une région, d'une commune ou de notre canton. Certaines télévisions locales ou régionales et certaines radios ont fait l'effort de conserver ce matériel, mais d'autres n'ont pas eu ce souci. Voulons-nous continuer avec ce libre-choix de la conservation d'archives audio-visuelles ou voulons-nous décider des inventaires à

---

<sup>4</sup> <http://memoriav.ch>

<sup>5</sup> Extrait de Gilbert Coutaz, « La section des archives filmiques de la ville de Lausanne : essai d'un premier bilan transitoire », in : *Revue historique vaudoise*, 1996.

dresser, des critères de sélection, la hiérarchisation des urgences et du déploiement des moyens pour conserver cette mémoire visuelle et sonore ?

De manière parallèle et complémentaire, que faisons-nous des archives filmées et audio de nos séances du Grand Conseil ? Faut-il tout conserver ? Le son uniquement ? L'image uniquement ? Ou seulement des extraits de séances ? Voilà de quoi s'occupe ce postulat. Nous demandons qu'un état des lieux soit établi sur la question de l'archivage des données audio-visuelles et que le Conseil d'État prenne position sur l'avenir à donner à ces archives de notre canton.

**Le postulat, cosigné par au moins 20 députés, est renvoyé à l'examen d'une commission.**

**RAPPORT DE LA COMMISSION THÉMATIQUE  
DES SYSTÈMES D'INFORMATION  
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Postulat Fabienne Freymond Cantone et Consorts : les Archives cantonales vaudoises,  
mémoire de notre canton, quid des archives audiovisuelles ?**

**1. TRAVAUX DE LA COMMISSION**

La Commission thématique des systèmes d'information (CTSI) s'est réunie le mardi 17 novembre 2015 à la Salle du Bicentenaire, Place du Château 6 à Lausanne pour traiter de cet objet.

Présent-e-s : Mmes les députées Fabienne Despot (présidente et rapportrice), Céline Ehrwein Nihan, et Claire Attinger Doepper ainsi que MM. les députés Laurent Ballif, Marc-André Bory, Jean-François Cachin, Daniel Meienberger, Philippe Grobéty, Olivier Kernen, Claude Matter, Bastien Schobinger, Filip Uffer, Maurice Neyroud, Cédric Pillonel et Alexandre Rydlo.

Excusés : MM. Martial de Montmollin (remplacé par C. Pillonel) et Eric Züger (remplacé par C. Attinger Doepper).

Mme Fabienne Freymond Cantone, postulante, a participé à la séance avec voix consultative conformément à l'art. 122 al. 1, LGC.

M. Vincent Grandjean, chancelier d'État assista également à la séance, accompagné de M. Gilbert Coutaz, directeur des Archives cantonales (ACV).

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

**2. POSITION DE LA POSTULANTE**

La postulante a mis en parallèle les attitudes diverses de villes vaudoises face aux archives des télévisions locales. Elle observe qu'aucune réflexion ni décision n'ont été prises quant à la conservation de celles de la télévision locale de Nyon, qui est pourtant un témoin important de la vie sociale, politique et sportive de la région. Par contre la ville d'Yverdon a investi CHF 100'000.- pour numériser les archives de la télévision *Canal Nord vaudois* et pour les mettre à disposition sur un serveur spécifique. La Ville de Lausanne a également décidé de sauvegarder les archives de l'ancienne télévision *TVRL*, et ainsi acquis une grande expérience au niveau cantonal dans le domaine de l'archivage audiovisuel.

La postulante constate que les documents audiovisuels augmentent de manière exponentielle, qu'ils constituent un témoignage de notre quotidien et représentent la mémoire de notre époque. Il devient urgent de prendre une décision sur la manière dont le canton veut créer son archivage audiovisuel ; l'attente rend la démarche plus compliquée et plus onéreuse.

Le postulat demande donc que le Conseil d'État effectue un état des lieux sur la question de l'archivage des documents audiovisuels et propose de définir une stratégie pour leur conservation, leur valorisation et leur diffusion.

### 3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

M. le Chancelier d'Etat précise qu'il s'agit de définir les éléments dignes d'être archivés avant de mettre en place les infrastructures idoines pour les conserver. Aujourd'hui, tous les services de l'administration vaudoise appliquent un calendrier de conservation des archives.

Parmi les éléments dignes d'être conservés, il existe indubitablement des documents audiovisuels. À titre d'exemple, les débats filmés et enregistrés du Grand Conseil n'ont pas une seule valeur archivistique à long terme, que l'on peut qualifier de mémoire historique ; ils doivent également pouvoir être utilisés dès aujourd'hui et pendant les vingt à vingt-cinq prochaines années, soit la période de conservation probatoire. Les débats filmés ont un statut informatif, par rapport à la valeur probatoire (authenticité, intégrité) du Bulletin officiel imprimé. Ces deux types de documents, écrits et audiovisuels, cohabitent et nécessitent d'être gérés au sein de l'archivage.

#### **Responsabilité de l'Etat**

L'Etat a la responsabilité de mettre à disposition l'infrastructure d'archivage et il serait contraire à la loi de ne pas archiver des images sous prétexte de ne pas posséder les moyens techniques nécessaires. L'administration a l'obligation de conserver durablement des données mêmes instables, à l'instar du numérique qui impose des migrations régulières dans de nouveaux environnements techniques. Dès lors, il s'agit de maîtriser la période de conservation probatoire, durant laquelle les documents doivent rester à disposition des utilisateurs, puis un passage à l'archivage électronique historique. Au terme de la période probatoire, l'essentiel des données ira à l'élimination, et une petite partie seulement à la conservation.

L'Etat réalise de plus en plus de films en support de sa communication ; notamment le CHUV et la Police cantonale sont de gros producteurs d'images. L'Etat ayant le devoir de conserver sa production d'images, soit les archives cantonales sont en mesure d'héberger ces documents, soit leur stockage doit être sous-traité.

Rappelons le projet Bleu SIEL en cours (Système d'Information de l'Exécutif et du Législatif), qui remplacera les applications Antilope et Safari. Le projet de numérisation des archives est actuellement développé en parallèle du SIEL ; un projet de décret relatif à la conservation probatoire et à l'archivage historique sera déposé en même temps que l'EMPD sur le nouveau SIEL. Le canton devra établir un calendrier de numérisation de ses images, tout en décidant d'une stratégie de conservation des anciennes pellicules.

La réflexion soulevée par le présent postulat porte aussi sur les documents qui ne sont pas produits par l'Etat mais qui méritent d'être archivés. À ce sujet, la Confédération souhaite qu'un effort accru soit porté à l'archivage télévisuel, au-delà de la télévision publique, c'est pourquoi la révision partielle de l'ordonnance sur la radio et la télévision prévoit d'affecter une partie de la redevance à la conservation des émissions des télévisions régionales (privées).

#### **Des documents de l'Etat aux productions privées**

Le directeur des Archives cantonales indique que sur 3'500 fonds d'archives, 2% environ comportent du son, 2% comprennent un film, et 14% représentent des photographies. Les Archives cantonales s'occupent prioritairement de documents produits par des entités étatiques qui se professionnalisent de plus en plus dans la communication, comme par exemple le CHUV avec son Centre d'enseignement et de communication audiovisuelle (CEMCAV), l'Université ou le BIC (Bureau d'information et de communication).

Le fait que la cinémathèque et la radio suisses se trouvent dans notre canton a peut-être contribué à l'abandon de la réflexion sur l'archivage des documents audiovisuels, en pensant à tort que ces institutions couvraient le champ local ou régional. Des villes ont développé une politique d'archivage, telle Lausanne qui, depuis, plus de vingt ans, constitue une mémoire audiovisuelle de la région, en archivant notamment toutes les émissions de *La Télé* (Vaud-Fribourg), telles les villes d'Yverdon-les-Bains et de Vevey (*Ici-TV*, en collaboration avec une entreprise privée de multimédia).

On peut cependant se demander s'il est du rôle des communes d'archiver leurs émissions. Outre le problème de conservation de la mémoire, le directeur des Archives cantonales souligne la difficulté

d'entretien et de diffusion des données. Pour éviter que ces dernières ne deviennent opaques ou muettes, il convient de les migrer périodiquement sur des formats numériques qui restent lisibles. Il faut donc être conscient que la dématérialisation des documents papier et audiovisuels engendre des coûts technologiques lourds et pérennes. De plus, la bonne gouvernance documentaire consiste à définir dès la création d'une source, à quelle date elle sera détruite ou déposée aux archives. Au contraire, dans le cas des télévisions locales à Yverdon, Vevey ou Nyon, cette réflexion d'archivage a été définie après coup, ce qui a engendré des coûts supplémentaires non budgétisés.

#### **4. DISCUSSION GÉNÉRALE**

Nombreux sont les commissaires qui montrent leur intérêt à la consolidation d'un archivage des données audiovisuelles, et qui désirent en connaître l'ampleur actuelle, l'évolution prévue, les règles qui ont cours, la stratégie envisagée par les Archives cantonales et les méthodes pratiquées ou prévues pour mettre ces informations à la disposition du public. Ils sont également conscients que l'opération d'ensemble représenterait un énorme travail et un important investissement financier.

##### **Etat des lieux**

Un état des lieux est en premier lieu demandé aux Archives cantonales, ainsi qu'une stratégie de conservation des archives audiovisuelles avec une évaluation des coûts. Il est souhaité que le Conseil d'État se renseigne sur les solutions d'archivage des documents électroniques appliquées dans d'autres pays, par exemple aux Etats-Unis ou dans le reste de l'Europe.

De nombreuses questions se posent. Dans quelle proportion les différentes collections de l'État aux Archives cantonale sont-elles déjà numérisées ? Existe-t-il une sauvegarde des documents numériques archivés ? Quelle est l'évolution – qualifiée d'exponentielle - de l'archivage due à la numérisation de l'ensemble des données ? Par quel type de moteur de recherche le public pourrait-il accéder, retrouver et utiliser ces archives numériques dans 10 ou 20 ans ? Quid de la numérisation et de la conservation d'images réalisées dans le cadre d'activités associatives ou de clubs sportifs, ou d'autres types de témoignages de la vie actuelle et passée de notre canton ?

##### **Devoirs, recommandations et contraintes**

La Confédération joue un rôle moteur dans le domaine des normes d'archivage. De nos jours, il s'agit de définir l'archivage de documents déjà créés sous la forme numérique sans devoir les « transformer » en papier. À ce titre, le canton de Vaud va suivre les recommandations internationales, reprises par la Conférence suisse des archives, et ne va pas créer sa propre pratique.

La Direction des services d'information (DSI) travaille avec les Archives cantonales sur le projet de numérisation et de conservation des données, y compris sur la mise en place d'un moteur de recherche performant. Le futur EMPD sur l'archivage électronique se base sur le respect des normes fédérales qui se fondent elles-mêmes sur des standards européens. Il s'inscrit dans la ligne de l'EMPD 16 de janvier 2013 (pour financer l'exécution de travaux urgents de dématérialisation et de sécurisation de documents aux Archives cantonales vaudoises) et dans celle de l'EMPL 348 de novembre 2010 (LARCH, loi sur l'archivage), qui fait de l'archivage électronique une des tâches nouvelles des Archives cantonales vaudoises, suite à un débat lancé en novembre 1995 déjà.

Des propositions organisationnelles sont avancées, tel un transfert régulier des données électroniques, par exemple une fois tous les cinq ans, sur des formats actualisés.

##### **Interventions de l'archiviste**

L'archiviste représente le point terminal de l'information, mais 80% à 85% (part du volume archivé sur la base des normes archivistiques) de l'information est éliminé, en accord avec l'administration. Dans la chaîne de confiance que les ACV veulent établir avec l'administration, l'archiviste doit intervenir en amont du processus de production documentaire, ce qui signifie que la solution technique est subordonnée à une volonté organisationnelle. Les ACV collaborent alors très tôt en soutien de l'établissement d'un calendrier de conservation des documents. Dans ce processus, l'archiviste devient un gestionnaire de l'information et plus seulement un conservateur.

Cette chaîne de confiance nécessite des étapes. Dans le cadre du futur EMPD sur l'archivage numérique, l'étape de conservation probatoire permettra à l'administration de déposer des documents figés, intangibles et inviolables. Le probatoire va se trouver au cœur de l'édifice. Cette étape de « record management » nécessitera une série de moyens techniques, comme par exemple la signature électronique, l'horodatage, le nommage, les métadonnées, etc.

### **De l'utilité du postulat**

Le présent postulat va dans le sens d'implanter une culture de l'archivage où le canton (la société) doit anticiper et décider de la mémoire qu'il veut garder. La technologie est subordonnée à une décision stratégique et politique qui permette de proportionner les efforts. Aujourd'hui, on accumule des données numériques sans les hiérarchiser en courant le risque d'avoir une mémoire informatique mal documentée et à terme indécodable.

L'EMPD à venir au printemps 2016 apportera des solutions techniques sur l'organisation de l'archivage électronique et aussi sur le « record management ». Le projet définira les normes internationales qui seront appliquées pour numériser et conserver les documents de l'administration. Par contre, l'EMPD ne répondra pas aux questions de politique d'archivage des images et du son, en particulier pour les documents audiovisuels produits à l'extérieur de l'administration cantonale, remis par exemple aux ACV par des fonds privés. Au vu des masses de données à traiter, il s'agit de mutualiser les ressources, avec des compétences partagées. C'est pourquoi le canton travaille déjà avec la Cinémathèque suisse et avec la Ville de Lausanne. Les ACV ne se dépossèdent pas de la propriété des documents, mais mutualisent les solutions conservatoires. D'autres questions apparaissent lorsque la réflexion sort du domaine strict de l'ACV : l'État peut-il contraindre les producteurs d'information à mettre en place une politique d'archivage, par exemple en ce qui concerne les radios ou les télévisions locales ?

Le périmètre de Bleu SIEL s'étend à la production administrative qui aboutit ensuite dans le système de l'archivage électronique. Néanmoins, cet archivage est également conçu pour la conservation de productions externes à l'administration qui ne proviennent donc pas de Bleu SIEL. Le projet Bleu SIEL se veut exemplaire au niveau de la chaîne de confiance de l'archivage. Une fois en place, ce système pourrait être étendu à d'autres services, voire à des sources externes. Les ACV auront aussi pour mission de promouvoir les bonnes pratiques ainsi mises en place au niveau de l'exécutif et du législatif.

La DSI pourra compléter les aspects techniques dans la réponse du Conseil d'État au présent postulat, à propos notamment du moteur de recherche, des mises à niveau régulières des supports numériques ou de la sauvegarde des données.

Les questions des coûts et des volumes doivent également être abordées. Si la miniaturisation informatique impressionne par rapport à l'encombrement papier, il faut savoir que l'entretien d'une mémoire informatique coûte 10 à 15 fois plus cher que le coût d'entretien d'un bâtiment pour stocker des archives papier. Une estimation du volume des données informatiques de l'ACV est demandée. En 2012, la société Symantec avait estimé que le volume mondial de la connaissance informatique s'élevait 2.2 zetaoctet (soit  $2.2 \cdot 10^{21}$  octets). Au titre d'exemple, la cartographie cadastrale sera intégralement numérisée, ce qui représente le traitement de 150 mètres linéaires sur les 43 kilomètres d'archives, et qui coûte tout de même CHF 2 millions d'investissement. Les ACV n'ont ni les structures techniques, ni la capacité financière d'effectuer de l'archivage électronique historique. Pour le stockage de documents électroniques existants, les ACV ont demandé de disposer de 100 teraoctets (soit  $10^{14}$  octets).

La réponse au postulat devrait également rappeler que la décision d'élimination se prend au début de la chaîne de confiance (modèle de gestion de l'archivage) et préciser s'il est possible d'espérer la conservation d'un plus grand nombre de productions, en particulier grâce au gain de place par rapport à l'archivage papier. Mais il y a également nécessité de bien documenter par des chiffres l'EMPD sur l'archivage électronique.

## **5. VOTE DE LA COMMISSION SUR LA PRISE EN CONSIDÉRATION DU POSTULAT**

*La commission thématique des systèmes d'information (CTSI) recommande au Grand Conseil de prendre en considération le postulat à l'unanimité des membres présents (15).*

Vevey, le 20 février 2016

La rapportrice :  
*(Signé) Fabienne Despot*

**Postulat Fabienne Freymond Cantone et consorts suite à une rencontre organisée sous l'égide du Forum interparlementaire romand (FIR) : le canton de Vaud et le CICR – un engagement à développer...**

*Texte déposé*

Suite à une rencontre le 17 avril 2015 au Comité international de la Croix Rouge (CICR) avec M. Peter Maurer, président du CICR, et divers de ses directeurs et collaborateurs, l'idée du présent postulat a germé. Cette rencontre de mi-avril a réuni des délégations de tous nos Grands Conseils romands — elle avait été organisée sous l'égide du Forum interparlementaire romand (FIR). Les délégués vaudois se sont en effet entendu pour vouloir sensibiliser les autorités à un engagement concret aux nobles causes auxquelles travaille le CICR. Le CICR évolue en effet dans un contexte géopolitique et humanitaire de plus en plus difficile et fait face à des besoins de plus en plus importants.

Le CICR est présent dans plus de huitante pays, avec plus de 13'000 collaborateurs, dont un peu plus de 900 à Genève, le reste sur le terrain. Ses dépenses se montaient à 1.3 milliard de francs en 2014, dont 197 millions de francs pour son quartier général. Le CICR se dédie plus spécialement aux situations de crise et de guerre ; pour 2014, ses plus grandes opérations ont été pour la Syrie, le Soudan du Sud, l'Afghanistan, Israël et les territoires occupés, et l'Iraq. Bien plus parlant, en 2014, au travers du CICR, 9.1 millions de personnes ont reçu une assistance alimentaire, 26.2 millions d'hommes, de femmes et d'enfants ont bénéficié de projets d'approvisionnement en eau, d'assainissement et de construction, 6.2 millions de patients ont été soignés, 801'000 détenus dans nonante-deux pays ont été visités. En 2015, il y a explosion des budgets à consacrer pour la Syrie notamment, l'Ukraine, le Soudan du Sud et l'Iraq et tous les pays confrontés à des situations politiques et sanitaires d'une gravité extrême. Des mots de M. Maurer, le monde va plus mal cette année que les années passées. Les situations de crise sont à la fois plus nombreuses et plus complexes.

Par ce postulat, nous désirons que notre canton, en tant que voisin, ami, et au vu des catastrophes en cours et gravissimes dans notre monde, soutienne cette institution-phare de l'engagement de la Suisse dans le monde. Selon les informations reçues du siège du CICR, seuls Genève — 6,8 millions de francs — Fribourg — 30'000 francs — et Zurich — 230'000 francs — semblent compléter l'important soutien de la Confédération — 140 millions de francs en 2014. Nous estimons qu'une contribution de notre part dans le même ordre de grandeur que celle de Zurich serait la moindre des choses au vu de la communauté d'intérêt que nous constituons avec Genève et la Métropole lémanique. À ce sujet, notre canton est de fait une extension de la Genève internationale : de nombreuses ONG, organisations internationales, écoles connues mondialement, sommets entre pays et conférences diplomatiques, ont pied sur notre sol vaudois grâce à notre proximité de Genève ; le rayonnement de notre canton et les retombées économiques directes et indirectes qui s'ensuivent sont majeures.

En plus, le CICR, dont l'assemblée, reconnue par le droit international humanitaire — conventions de Genève — est exclusivement constituée de citoyennes et citoyens suisses, est porteur d'une image extrêmement positive pour notre pays — et donc de notre canton avec de nombreux concitoyens qui y sont engagés. Il mérite d'être soutenu par les autres collectivités suisses, car il est notre ambassadeur indiscuté et crédible dans le monde entier.

À noter aussi qu'une aide au CICR peut compter comme aide humanitaire et coopération au développement : le canton de Genève paie une partie de ses subventions au CICR par le biais d'un tel budget. Les personnes secourues dans leur pays, notamment par le CICR, diminuent d'autant les émigrations et demandes d'asile. L'article 71 de notre Constitution vaudoise – soit « L'État et les communes collaborent, avec les autres pouvoirs publics, les organisations et les entreprises concernées, à l'aide humanitaire, à la coopération au développement et à la promotion d'un commerce

équitable. <sup>2</sup>Ils s'engagent pour le respect des droits de la personne humaine et pour une politique de paix. » — marque aussi une volonté politique forte de notre canton pour cette question.

Nous remercions donc le Conseil d'État de la suite qu'il donnera à ce postulat, que nous renvoyons volontiers en commission pour débattre du rôle du canton de Vaud dans son soutien à des missions d'intérêt général, relevant de l'urgence humanitaire et porteur d'image positive.

*Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures.*

*(Signé) Fabienne Freymond Cantone  
et 27 cosignataires*

#### *Développement*

**Mme Fabienne Freymond Cantone (SOC) :** — Deux éditos, parus ces dernières semaines dans des grands journaux romands, mentionnent qu'il faut donner plus de moyens aux opérateurs de terrain, tels que le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), pour aider réfugiés et déplacés. Je vous donne quelques chiffres : rien que pour la Syrie, il y a 4 millions de personnes réfugiées en Jordanie, au Liban ou en Turquie et 8 millions de personnes déplacées dans leur propre pays. Aider sur place est une clé majeure pour que réfugiés et déplacés puissent se prendre un minimum en charge.

Ce postulat a été écrit il y a plusieurs mois et sera déposé dans d'autres cantons romands — sous une forme ou une autre — suite à une rencontre que plusieurs députés de tous les cantons romands ont eu avec la direction du CICR, sous l'égide du Forum interparlementaire romand (FIR). Nous faisons alors déjà face à des chiffres de personnes aidées sur place par le CICR qui donnaient le vertige. En 2014, plus de 9 millions de personnes ont bénéficié d'une aide alimentaire grâce au CICR. Quelque 26,2 millions de personnes ont reçu un approvisionnement en eau, en bâtiment ou en aide logistique directe. Quelque 6,2 millions de patients ont été soignés grâce au CICR. Les chiffres de 2015 sont clairement en hausse par rapport à ceux de 2014. Je vous ai donné des chiffres pour la Syrie, il faut y ajouter les crises en Ukraine, dans le Soudan du Sud, Israël et les territoires occupés. Les besoins en aide se multiplient. Le CICR — qui porte très haut nos couleurs nationales et qui est notre ambassadeur indiscuté dans le monde entier et auprès de tous les interlocuteurs, institutionnels ou non — n'arrive plus à suivre avec ses budgets actuels. Certains cantons — Genève, Fribourg ou Zurich — contribuent à l'action du CICR. Pourquoi pas nous ? Cerise sur le gâteau, cette aide qui peut compter comme aide humanitaire et coopération au développement, rentre parfaitement dans le cadre de la vision développée dans l'article 71 de notre Constitution cantonale que je vous relis : « L'État et les communes collaborent, avec les autres pouvoirs publics, les organisations et les entreprises concernées, à l'aide humanitaire, à la coopération au développement et à la promotion d'un commerce équitable. Il s'engage pour le respect des droits de la personne humaine et pour une politique de paix. » Comme nous le mentionnons dans le postulat, nous aimerions un débat au sein du Grand Conseil sur le rôle de notre canton dans son soutien à des missions d'intérêt général, relevant de l'urgence humanitaire et porteur d'une image très positive pour notre pays et notre canton.

**Le postulat, cosigné par au moins 20 députés, est renvoyé à l'examen d'une commission.**

**RAPPORT DE LA COMMISSION THÉMATIQUE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES  
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Postulat Fabienne Freymond Cantone et consorts -  
suite à une rencontre organisée sous l'égide du Forum interparlementaire romand (FIR) :  
le canton de Vaud et le CICR – un engagement à développer...**

**1. PRÉAMBULE**

La Commission s'est réunie le 1<sup>er</sup> décembre 2015 à la salle du Bicentenaire, Place du Château 6 à Lausanne, pour examiner l'objet cité en titre. Elle était composée de Mmes Amélie Cherbuin, Laurence Creteigny, Claire Richard et Aliette Rey-Marion, ainsi que de MM. Dominique-Richard Bonny, Jean-Luc Chollet, Philippe Clivaz, José Durussel, Christian Kunze, Denis-Olivier Maillefer, Jacques Perrin, Nicolas Rochat Fernandez, Andreas Wüthrich et Raphaël Mahaim (président rapporteur soussigné).

Les membres suivants étaient excusés : MM. Gérald Creteigny, et Claude-Alain Voiblet (remplacé par J.-L. Chollet).

La séance s'est tenue en présence de Mme la Députée Fabienne Freymond Cantone, postulante, invitée avec voix consultative.

Le Gouvernement n'était pas représenté.

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

**2. POSITION DE LA POSTULANTE**

La postulante expose les raisons de son postulat, qui fait suite à une rencontre entre le FIR et le CICR. Le canton de Vaud ne soutient financièrement, à ce jour, d'aucune manière le CICR. Or, des cantons comme Genève (évidemment), mais aussi Fribourg ou Zurich par exemple, allouent annuellement une enveloppe budgétaire au CICR, indépendamment de tout projet concret.

Dans le contexte international actuel, le CICR fait face à des défis colossaux. Les moyens à disposition sont insuffisants pour les actions à mener dans des zones de conflits comme en Syrie, en Irak ou en Ukraine.

Le fait que le siège de l'organisation se situe dans un canton voisin crée des liens forts entre le CICR et le Canton de Vaud ; à titre d'exemples, de nombreux Vaudois y travaillent et de fréquentes conférences sont organisées sur notre territoire. L'action du CICR contribue indéniablement à la visibilité et au rayonnement du Canton de Vaud.

La postulante conclut qu'il est préférable d'aider les gens sur leur lieu de détresse, plutôt qu'ils soient poussés par les événements à quitter leur pays. Les personnes secourues sur place, notamment grâce aux actions du CICR, diminuent d'autant les émigrations et les demandes d'asile.

### **3. DISCUSSION GÉNÉRALE**

Pour plusieurs députés, la prise en considération de ce postulat offrirait la possibilité au Conseil d'État d'étudier et de présenter les modalités d'un éventuel soutien aux missions et aux actions du CICR. Le Conseil d'État pourrait ainsi expliquer pourquoi, jusqu'à présent, le Canton de Vaud s'est tenu à l'écart du financement du CICR.

La discussion a porté en séance de commission sur l'opportunité d'un financement global, par opposition à un financement par projet, au « coup par coup ». Alors que certains commissaires penchent pour cette seconde option, d'autres estiment qu'une telle manière de procéder pourrait être délicate à manier pour le CICR, qui doit pouvoir travailler en toute indépendance avec les fonds récoltés. En tout état de cause, le renvoi du postulat permettra au Conseil d'Etat d'analyser cette question.

Plusieurs députés ont exprimé leur soutien au postulat en raison de la crise migratoire actuelle et de l'importance de favoriser les aides sur place visant à maintenir des conditions de vie durables et contribuant à limiter les phénomènes migratoires. En outre, un député a insisté sur le fait que notre prospérité n'était pas uniquement due à nos savoir-faire mais également à l'utilisation des ressources au Sud. En ce sens, nous avons un devoir moral de contribuer à l'aide au développement, devoir d'ailleurs rappelé dans notre Constitution cantonale.

Une discussion au sein de la commission a porté sur des révélations récentes de la presse selon lesquelles le Contrôle fédéral des finances aurait tancé le CICR pour avoir constitué des réserves trop importantes. À ce propos, le président du CICR Peter Maurer, a manifestement expliqué qu'en l'espace de quelques mois, le budget de l'organisation pouvait être fondamentalement modifié en fonction de l'urgence des opérations sur le terrain. Il semblerait que ces arguments ont convaincu le Contrôle fédéral des finances.

En définitive, vu les questions pertinentes et nécessaires soulevées par le postulat, la commission souhaiterait pouvoir connaître l'opinion du Conseil d'Etat.

### **4. VOTE DE LA COMMISSION SUR LA PRISE EN CONSIDÉRATION DU POSTULAT**

*La commission thématique des affaires extérieures recommande au Grand Conseil de prendre en considération le postulat par 12 voix pour et 2 abstentions, et de le renvoyer au Conseil d'État.*

Pampigny, le 24 février 2016

*Le rapporteur :  
(Signé) Raphaël Mahaim*

Postulat : Faisons mousser la bière



Grand Conseil - Secrétariat général  
Pl. du Château 6 - 1014 Lausanne

Déposé le 1.3.2016

Scanné le \_\_\_\_\_

16-POS-165

Le Conseil d'État distingue chaque année un vin en tant que vin d'honneur du Conseil d'État et un fromage en tant que « fromage d'excellence », le dernier en date provenant de Bière.

Ces dernières années, de nombreuses brasseries artisanales se sont développées dans notre canton pour atteindre une cinquantaine. Hormis la brasserie du Boxer, toutes ces brasseries sont artisanales et les brasseurs mettent beaucoup de leur temps et de leur énergie à produire une bière artisanale de qualité.

Ce travail devrait être reconnu par le Conseil d'État par une distinction, c'est pourquoi les soussignés demandent au Conseil d'État de désigner chaque année une « bière d'honneur du Conseil d'Etat ».

  
De Montmolin

*Prise en cons. immédiate*

## Liste des députés signataires – état au 1<sup>er</sup> mars 2016

Aellen Catherine	Christen Jérôme	Eggenberger Julien
Ansermet Jacques	Christin Dominique-Ella	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	Créteigny 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
Calpini Christa	Despot Fabienne	Induni Valérie
Capt Gloria	Devaud Grégory	Jaccoud Jessica
Chapalay Albert	Dolivo Jean-Michel	Jaquet-Berger Christiane
Chappuis Laurent	Donzé Manuel	Jaquier Rémy
Cherubini Alberto	Ducommun Philippe	Jobin Philippe
Cherbuin Amélie	Dupontet Aline	Jungclaus Delarze Suzanne
Chevalley Christine	Durussel José	Kappeler Hans Rudolf
Chollet Jean-Luc	Duvoisin Ginette	Keller Vincent

## Liste des députés signataires – état au 1<sup>er</sup> mars 2016

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

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

### à l'interpellation José Durussel - Huile de colza ou de palme ? L'OFAG décidera ua mépris des producteurs

#### **Rappel**

Récemment, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) a communiqué que des nouveaux accords de libre-échange pourraient être signés avec l'Indonésie et la Malaisie afin d'importer davantage d'huile de palme.

Cette information inquiète particulièrement les producteurs de colza du pays et notamment ceux de notre canton dont d'importantes surfaces sont cultivées et ont même augmenté ces dernières années suite à la demande.

Est-il encore nécessaire de rappeler que cette culture a été encouragée par l'OFAG ces dernières années et qu'une nouvelle variété appelée " Holl " a été sélectionnée afin d'obtenir une huile à rôtir et à frire de qualité, ceci en collaboration avec Agroscope et le soutien de la Commission pour la technologie et l'innovation. Cette huile est utilisée avec succès depuis plus de dix ans par les consommateurs.

Je rappelle également que, dans le programme " Qualité du paysage " mis en place récemment dans notre canton, la culture du colza occupe une part très intéressante.

Au vu de ce qui précède, je me permets de poser les questions suivantes :

– Le Département de l'économie et du sport et le service de l'agriculture ont-ils été informés de cette modification envisagée par l'OFAG ?

– Le Conseil d'Etat est-il conscient des retombées économiques qu'une telle décision engendrerait pour cette culture et les producteurs ?

– Quelles répercussions sur le programme " Qualité du paysage " récemment mis en place cela apporterait en cas de baisse des surfaces de colza dans notre canton ?

Souhaite développer.

#### **Réponse du Conseil d'Etat**

**1) Le Département de l'économie et du sport et le service de l'agriculture ont-ils été informés de cette modification envisagée par l'OFAG ?**

La politique extérieure de la Suisse est de compétence exclusivement fédérale. La signature des traités internationaux incombant à l'Assemblée fédérale (art. 166 Cst.).

En 2012, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) a pris position sur le mandat de négociation pour un accord de libre-échange entre les Etats AELE et la Malaisie ainsi que les Etats d'Amérique centrale. Cet accord, pour l'essentiel salué par la CdC, précisait qu'aucune concession ne

serait faite pour les produits agricoles de base. Le niveau de détail des documents reçus ne permettait pas de détecter une éventuelle intégration de l'huile de palme.

### ***2) Le Conseil d'État est-il conscient des retombées économiques qu'une telle décision engendrerait pour cette culture et les producteurs ?***

L'huile de palme est l'huile végétale dont la production mondiale est la plus importante, les principaux producteurs étant la Malaisie et l'Indonésie. Son faible coût et sa résistance au rancissement en font un produit de plus en plus utilisé par l'industrie alimentaire. En Suisse, elle représente une part de marché de 17.5%.

En 2014, les quelques 6'500 producteurs suisses ont cultivé environ 23'000 hectares de colza pour un rendement particulièrement élevé de 94'000 tonnes de graines produites (moyenne : 70'000-78'000).

En 2013, 30'000 tonnes d'huile alimentaire a été produite, 50% étant destiné à l'alimentation et 50% à l'industrie agroalimentaire.

En 2014, la production vaudoise de colza a représenté plus de 30%, soit près d'un tiers de la production nationale. Pour l'année 2016, les quantités attribuées aux producteurs par le biais de contrats de droits de produire, déterminés en fonction de la demande, ont été revues à la baisse (-10%) au regard de la surproduction observée ces dernières années et des difficultés de l'interprofession à écouler la marchandise.

L'importation facilitée d'huile de palme, couplée à son faible coût, est susceptible de concurrencer les productions d'huile indigène, telles que le tournesol et le colza (huile de friture " Holl " notamment), ainsi que les graisses animales. Cette huile étant également utilisée froide, il n'est pas exclu que toute la filière suisse soit touchée, une pression sur le prix du colza payé aux exploitants et une diminution des surfaces d'oléagineux pouvant en résulter. Cependant, il est à prévoir que la substitution des graisses indigènes par l'huile de palme concernera principalement les produits transformés.

Il existe également un risque de voir les frais de transformation de l'huile indigène augmenter, le système étant basé sur des charges de structure fixes qui pourraient augmenter par litre d'huile produit si les quantités diminuent. Cet accord est donc susceptible d'avoir une influence négative sur les entreprises de transformation comme les moulins à huile.

### ***3) Quelles répercussions sur le programme " Qualité du paysage " récemment mis en place cela apporterait en cas de baisse des surfaces de colza dans notre canton ?***

A l'heure actuelle, 90% des surfaces de colza cultivées dans notre canton font partie d'un programme de qualité du paysage (CQP).

Les exploitants bénéficient de la possibilité de diminuer leurs surfaces de colza sans effet systématique sur les contributions liées à ce programme, l'exigence étant celle de maintenir au minimum une culture fleurie (une quinzaine de cultures sont proposées). Les agriculteurs pourront donc remplacer le colza par une autre plantation au vu du nombre de cultures nécessaires à la rotation, entraînant alors un effet négatif sur le revenu agricole au regard de la rentabilité moindre de celle-ci.

Pour sa part, la Confédération prend en charge au maximum 90 % des contributions fixées par le canton, mais au maximum les montants définis à l'annexe 7, chiffre 4.1 (art. 63, al. 4 OPD).

Les cultures de colza bénéficient parallèlement de contributions au système de production (contribution pour la culture extensive de céréales, de tournesols, de pois protéagineux, de féveroles et de colza) au sens des articles 65 et suivants de l'Ordonnance sur les paiements directs (OPD), à raison de Fr. 400.- par hectare et par année.

### **Conclusion**

Au regard de la situation économique péjorée des producteurs d'huile de colza vaudois et du fait que notre canton est l'un des principaux producteurs suisses, le Conseil d'Etat adressera à l'OFAG une

requête quant à l'état des négociations concernant l'accord de libre-échange avec l'Indonésie et la Malaisie. Des précisions quant à son dispositif et aux éventuelles mesures compensatoires prévues pour les producteurs suisses seront également demandées.

Aujourd'hui, certains transformateurs font déjà le choix d'indiquer l'absence d'huile de palme dans leurs produits. Ainsi et pour l'avenir, il convient de faire confiance aux consommateurs dans leur choix et à la plus-value liée aux caractéristiques intrinsèques des huiles végétales indigènes.

En 2014, la production vaudoise de colza a représenté plus de 30%, soit près d'un tiers de la production nationale. Pour l'année 2016, les quantités attribuées aux producteurs par le biais de contrats de droits de produire, déterminés en fonction de la demande, ont été revues à la baisse (-10%) au regard de la surproduction observée ces dernières années et des difficultés de l'interprofession à écouler la marchandise.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 20 janvier 2016.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

### à l'interpellation Christian Kunze et consorts " Aires de sortie et aménagement du territoire : de quoi monter sur ses grands chevaux ! "

#### **Rappel de l'interpellation**

*Le 19 novembre 2013, je déposai une interpellation (13\_INT\_187) intitulée " Détenition de chevaux en zone agricole, quelle mouche pique l'aménagement du territoire ? " Suite à la polémique et à la montée à Berne des détenteurs de chevaux avec leurs animaux, Mme Leuthard a revu positivement le projet d'ordonnance fédérale de mise en œuvre de la Loi sur l'aménagement du territoire 1 (LAT 1), l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT), qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014. Le canton de Vaud avait alors soutenu une position favorable à cette problématique lors de sa réponse à la consultation fédérale.*

*Or, on vient d'apprendre par communiqué de presse daté du 16 juillet 2015 que le canton de Vaud a émis des directives à ce propos, indiquant : "plus grande flexibilité dans le domaine des constructions liées à la détention de chevaux en zone agricole". Malheureusement, loin de se réjouir, force est de constater avec effarement que lesdites directives vaudoises sont moins permissives que l'OAT elle-même ! Autrement dit, elles ne tiennent pas compte de la marge de manœuvre laissée aux cantons par la confédération.*

*A l'heure où notre cheffe du Département du territoire et de l'environnement se bat bec et ongles avec l'Office fédéral de l'aménagement du territoire (ARE) afin que notre canton puisse – comme Mme Leuthard l'avait promis par écrit au Conseil d'Etat (sic) – disposer de surfaces soustraites à la compensation, cette nouvelle directive, restrictive, liée à la détention de chevaux est aussi incompréhensible qu'inacceptable.*

*Un groupe Facebook appelé "sauvegardons la filière équine suisse", comptant plus de 5'600 membres romands à ce jour, a immédiatement publié un communiqué de presse sur sa page, dénonçant le communiqué " trompeur " de l'Etat de Vaud et demandant d'autoriser la mise en place d'aires de sorties toutes saisons pour les chevaux d'une dimension utilisant toute la latitude que permettent les mesures fédérales, à savoir 150m<sup>2</sup> par cheval pour les 5 premiers chevaux et 75m<sup>2</sup> par cheval supplémentaire. En effet, la directive vaudoise propose 120m<sup>2</sup> pour les 3 premiers chevaux et 40m<sup>2</sup> pour les chevaux supplémentaires. La différence est significative : pour 10 chevaux par exemple, 1'125m<sup>2</sup> dans le premier cas, 400m<sup>2</sup> dans le second.*

*Il s'agit de bien comprendre de quoi l'on parle. Ce n'est pas de manège dont il est question, mais bien de détention de chevaux par les agriculteurs, qui en tirent un revenu. La Loi sur la protection des animaux et son ordonnance (OPAN) indiquent clairement que les surfaces minimales recommandées pour que les chevaux puissent s'ébattre en hiver sur un sol convenable alors que la terre est*

détrempée, sont de 150m<sup>2</sup>/cheval pour les 5 premiers chevaux et 75m<sup>2</sup> par cheval supplémentaire. Les éleveurs de chevaux s'inquiètent notamment pour leurs jeunes animaux, qui ne sont pas montés et qui doivent pouvoir disposer d'espaces appropriés pour se mouvoir librement.

On comprend donc mal pourquoi le canton de Vaud, sous prétexte de privilégier les surfaces d'assolement (SDA) – et alors qu'il vient de répondre à l'interpellation Luisier (15\_INT\_350) stipulant que cette protection ne devait pas être outrancière – s'est montré si restrictif, en regard de deux ordonnances fédérales (OAT et OPAN) beaucoup plus libérales et conformes aux débats parlementaires fédéraux. Ceci émeut fortement le milieu du cheval, et des articles ont déjà paru dans la presse.

Au vu de ce qui précède, j'ai l'honneur de demander au Conseil d'Etat :

- Le Conseil d'Etat est-il conscient du fait qu'il y a dans ce canton 9'500 chevaux dont 85% sont détenus par des agriculteurs, en pension ou en élevage, ce qui constitue pour eux un revenu accessoire indispensable, et que la limitation des aires de sortie pourrait amener les propriétaires de chevaux à fuir vers les manèges ?
- Le Conseil d'Etat est-il conscient que la Loi sur la protection des animaux est l'une des plus sévères d'Europe et que les agriculteurs ont à cœur – malgré les efforts financiers à consentir pour les infrastructures demandées – de la respecter, non seulement pour les bovins, caprins et autres, mais également pour les chevaux ?
- Le Conseil d'Etat est-il conscient que l'élevage et la détention de chevaux ne peut se faire en zone à bâtir – avec les nuisances et dangers que cela implique – mais que le cheval a bel et bien sa place en zone agricole, cet animal consommant du fourrage grossier en culture extensive, soit exactement ce que souhaite l'écologie ?
- En conséquence, le Conseil d'Etat peut-il reconsidérer sa position et inscrire dans sa directive sur la détention de chevaux, la possibilité offerte par l'OAT et l'OPAN d'autoriser 150m<sup>2</sup>/cheval pour les 5 premiers chevaux et 75m<sup>2</sup> pour les chevaux supplémentaires et ceci sur un revêtement approprié aux mouvements du trot et du galop, soit en sable, étant entendu qu'il ne s'agit pas de "carré de sable" pour l'équitation ?
- L'OAT laisse, fort heureusement, une grande marge d'appréciation aux cantons ; le Conseil d'Etat peut-il également spécifier dans cette directive que ces surfaces d'aires de sortie sont valables tant pour les exploitations agricoles de l'unité de main d'œuvre standard (UMOS), que celles de moins de 1 unité de main d'œuvre standard, ainsi que pour la détention de chevaux de loisir par les privés ?

Ne souhaite pas développer.

## **Réponse du Conseil d'Etat**

### **Introduction**

L'intervention de M. le Député Christian Kunze a trait aux possibilités et conditions d'aménagement d'aires de sorties pour les chevaux en zone agricole, au regard notamment de la nouvelle mouture de l'Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014.

Le 18 juin 2015, le Département du territoire et de l'environnement (DTE) et le Département de l'économie et du sport (DECS) ont adopté une directive relative à l'examen de projets de constructions et installations pour la détention et l'utilisation de chevaux en zone agricole. Cet instrument a été élaboré avant la publication par l'Office fédéral du développement territorial (ARE) d'une version actualisée du guide intitulé " Comment l'aménagement du territoire appréhende les activités liées au cheval " (juillet 2015).

## Réponses aux questions de l'interpellateur

*Le Conseil d'Etat est-il conscient du fait qu'il y a dans ce canton 9'500 chevaux dont 85% sont détenus par des agriculteurs, en pension ou en élevage, ce qui constitue pour eux un revenu accessoire indispensable, et que la limitation des aires de sortie pourrait amener les propriétaires de chevaux à fuir vers les manèges ?*

Le Conseil d'Etat est parfaitement conscient de l'importance de la détention de chevaux pour l'économie agricole vaudoise et souhaite que les exploitants puissent continuer de bénéficier pleinement des revenus complémentaires issus de cette filière.

*Le Conseil d'Etat est-il conscient que la Loi sur la protection des animaux est l'une des plus sévères d'Europe et que les agriculteurs ont à cœur – malgré les efforts financiers à consentir pour les infrastructures demandées – de la respecter, non seulement pour les bovins, caprins et autres, mais également pour les chevaux ?*

La limitation des surfaces des aires de sortie est le résultat d'une pesée d'intérêts entre le bien-être animal et les contraintes majeures de l'aménagement du territoire. Il s'agit donc de prendre en considération ces éléments, tout en respectant les bases légales relativement contraignantes applicables en la matière ainsi que la jurisprudence y relative.

*Le Conseil d'Etat est-il conscient que l'élevage et la détention de chevaux ne peut se faire en zone à bâtir – avec les nuisances et dangers que cela implique – mais que le cheval a bel et bien sa place en zone agricole, cet animal consommant du fourrage grossier en culture extensive, soit exactement ce que souhaite l'écologie ?*

Le cheval a effectivement sa place en zone agricole, le guide de l'ARE allant par ailleurs dans ce sens.

*En conséquence, le Conseil d'Etat peut-il reconsidérer sa position et inscrire dans sa directive sur la détention de chevaux, la possibilité offerte par l'OAT et l'OPAN d'autoriser 150m<sup>2</sup>/cheval pour les 5 premiers chevaux et 75m<sup>2</sup> pour les chevaux supplémentaires et ceci sur un revêtement approprié aux mouvements du trot et du galop, soit en sable, étant entendu qu'il ne s'agit pas de " carré de sable " pour l'équitation ?*

La directive interdépartementale relative à l'examen des projets de constructions liées à la détention et l'utilisation de chevaux en zone agricole, adoptée le 18 juin 2015 par le DTE et le DECS, est abrogée.

Notons qu'il sera néanmoins impossible d'appliquer dans tous les cas les surfaces mentionnées par l'interpellateur, les recommandations de l'ARE faisant état d'une différenciation de la surface admissible selon l'implantation de l'aire de sortie (attenante ou non à l'écurie), le type de détention des chevaux ainsi que l'impact sur les surfaces d'assolement (SDA).

Concernant la question du revêtement, elle est également traitée dans le guide de l'ARE.

*L'OAT laisse, fort heureusement, une grande marge d'appréciation aux cantons ; le Conseil d'Etat peut-il également spécifier dans cette directive que ces surfaces d'aires de sortie sont valables tant pour les exploitations agricoles de 1 unité de main d'œuvre standard (UMOS), que celles de moins de 1 unité de main d'œuvre standard, ainsi que pour la détention de chevaux de loisir par les privés ?*

Comme précisé au point 4 ci-dessus, la directive cantonale a été abrogée.

Il convient toutefois de préciser que les dimensions des aires de sortie prévues par le guide de l'ARE s'appliquent indifféremment à tous les détenteurs d'équidés en zone agricole (entreprises et immeubles).

En revanche, concernant les constructions et installations possibles, le guide fédéral opère une distinction claire entre les entreprises agricoles au sens de la loi fédérale sur le droit foncier rural

(LDFR) et les exploitations dont le besoin est inférieur à 1 UMOS. Il précise également les règles applicables à la détention de chevaux à titre de loisir.

### **Conclusion**

En conclusion et au regard de l'abrogation de la directive interdépartementale du 18 juin 2015, le Conseil d'Etat ne peut que confirmer qu'il appliquera les critères du guide de l'ARE.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 17 février 2016.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*



DECEMBRE 2006

RC-384-375  
(maj.)

**RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION  
chargée d'examiner les objets suivants :**

**Rapport complémentaire**

**à l'EMPD créant le décret du... à la suite du renvoi au Conseil d'Etat de la motion des députés Serge Melly et consorts relative à la renonciation des mesures de contrainte pour les requérants d'asile déboutés dans le cadre de la circulaire dite « Metzler » - Régler la question une fois pour toutes**

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil**

**sur la problématique liée aux requérants du Canton de Vaud déboutés par une décision fédérale et dont l'exécution du départ a été confirmée par l'office fédéral des migrations (ODM, anciennement Office fédéral des réfugiés), à la suite de l'examen de leur situation sous l'angle de la circulaire fédérale du 21 décembre 2001 (circulaire Metzler).**

et

**rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
sur les postulats :**

- **Gérard Bühlmann et consorts visant à assurer la transparence et le respect des droits démocratiques dans la budgétisation des coûts de non-refoulement de demandeurs d'asile dont la demande est refusée par l'ODR (03/MOT/ 21)**
- **Georges Glatz demandant que les mesures de renvoi de réfugiés en cours d'opération et une fois exécutées fassent l'objet d'un rapport**
- **Michèle Gay Vallotton : « Recherchons des solutions pragmatiques pour les requérants déboutés du droit d'asile dans le Canton »**

Votre commission s'est réunie en date du 23 octobre 2006. Il s'agit pour mémoire de la même commission qui a traité en janvier 2006 du décret faisant réponse à la motion Melly.

Le président de la commission s'étant trouvé, à l'issue des votes, du côté des minoritaires, rédigera le rapport de ladite minorité. D'entente avec le rapporteur

de minorité, son rapport comportera les indications usuelles relatives à la composition et au fonctionnement de la commission.

### **Rappel de la problématique et du rôle de la commission**

Le Conseil d'Etat présente un premier rapport (375) relatif à la situation cantonale en matière d'asile et singulièrement au traitement par le canton et surtout par Berne des situations dans le périmètre de la motion Melly, à savoir les personnes émargeant au groupe des « 523 » et des « 175 ».

Ce premier rapport traite également les réponses à diverses interventions parlementaires relatives à la situation des « 523 ».

Un rapport complémentaire (384) traite plus spécifiquement du décret dit Melly, par un historique, une typologie des dossiers, une situation actualisée des cas encore en suspens, et surtout une proposition de rejeter le décret.

### **Etat de la situation des groupes « 523 » et « 175 »**

Une analyse objective des résultats à ce jour conduit à admettre que notre Gouvernement cantonal, dûment mandaté par la majorité de son Parlement, a obtenu des succès significatifs dans le traitement des dossiers « 523 ». La majorité de la commission a d'ailleurs remercié le Conseil d'Etat pour l'engagement fourni à cette occasion.

Restent en suspens, au 6 juillet 2006, 146 cas qui n'ont pu être traités dans le cadre du règlement politique, puisque ces personnes étaient en procédure extraordinaire devant une instance fédérale.

Au 23 octobre 2006, jour de séance de notre commission, il ne restait plus que 95 cas en procédure fédérale, certaines situations ayant été réglées hors circulaire et d'autres ayant été soumises à l'ODM pour décision.

Diverses perspectives de règlement existent pour ces personnes, dont la possibilité de voir leur recours accepté ou leur situation réexaminée sous l'angle des critères de la négociation CE-DFJP, qui, rappelons-le, sont des critères d'intégration.

Il convient de mentionner que 16 cas ont été refusés jusqu'ici dans le cadre des négociations valdo-confédérales, au motif d'une intégration insuffisante.

S'il s'était agi d'une transaction à caractère commercial, nous pourrions nous réjouir sans arrière-pensée du résultat. Mais il s'agit d'êtres humains et ces 16 cas, refusés comme décrit plus haut non pas pour des raisons pénales, mais d'intégration insuffisante, laisseront au minimum un sentiment de malaise et de

frustration chez les plus modérés et d'injustice et de révolte dans les milieux des défenseurs de l'asile. La part de Moloch, comme le suggérait le député Melly dans un récent article de *24 Heures* ?

Pour plus de renseignements sur l'ensemble des situations, consulter les annexes du présent rapport.

### **Problématique**

Le traitement parlementaire des rapports du Conseil d'Etat est une mécanique bien connue, mais qui pratiquement à chaque exercice pose son lot d'interrogations: si la prise d'acte, d'un point de vue purement formel, peut être comprise comme le fait d'avoir lu le rapport et constaté ainsi le travail fourni par le Conseil d'Etat, il en va le plus souvent d'une appréciation politique visant à approuver des lignes d'action ou à marquer son opposition.

Ainsi, si nous pouvons nous retrouver dans les informations factuelles et même parfois dans les réponses aux interventions parlementaires, nous ne pouvons bien évidemment pas souscrire à la proposition 4.2 du rapport 384 qui prévoit en substance que le décret Melly « apparaît aujourd'hui sans objet », ce qui pousse le Conseil d'Etat à proposer « de ne pas adopter ce décret ».

Une fois n'est pas coutume, on peut regretter cette relative précipitation à délivrer un rapport, rapport qui demande le rejet de ce décret. Rappelons ici que les résultats du premier débat sur le décret, en janvier de cette année, avaient permis de coaliser des forces de toutes tendances et d'exercer un effet de levier qui a conduit aux résultats cités plus haut. Ce jour-là, jamais autant de députés, jusqu'alors peu intéressés par la problématique de l'asile, ne se sont manifestés et portés volontaires pour faire le voyage à Berne...

Ainsi, même si les négociations avec le DFJP sont — nous dit-on — terminées, le processus lui ne l'est pas encore. On l'a vu précédemment, des situations jusque là examinées sous l'angle juridique, sont encore à examiner sous l'angle de l'intégration. De plus, même si l'on nous annonce un probable et proche règlement de la situation des 175 Erythréens et Ethiopiens, rappelons que ceux-ci sont compris dans le cadre du décret Melly, et que pour l'instant ils sont toujours sur les marches du Palais de Rumine. La commission a d'ailleurs pris bonne note de la volonté du Conseil d'Etat de traiter ces situations par le biais de l'article 14 Lasi.

Vous l'aurez compris, pour prendre une métaphore militaire, tant il est vrai que ce dossier a souvent revêtu des allures de combat, nous ne désirons pas rendre

les armes avant le traitement de l'ensemble des dossiers contenus dans le périmètre du décret.

**Nos recommandations de vote**

**Rapport complémentaire 384**

La commission l'a refusé par 8 non et 7 oui et vous recommande d'en faire de même.

**Rapport 375**

Postulat Bühlmann sur la transparence des droits démocratiques dans la budgétisation des coûts de non refoulement : 10 oui, 0 refus et 5 abstentions.

Postulat Glatz demandant un rapport sur la situation des réfugiés renvoyés : 6 oui, 7 non et 1 abstention.

Postulat Gay Vallotton demandant la recherche de solutions pragmatiques pour les requérants déboutés : 8 oui, 2 non et 5 abstentions.

Prise d'acte du rapport 375 : 9 oui, 0 non et 6 abstentions.

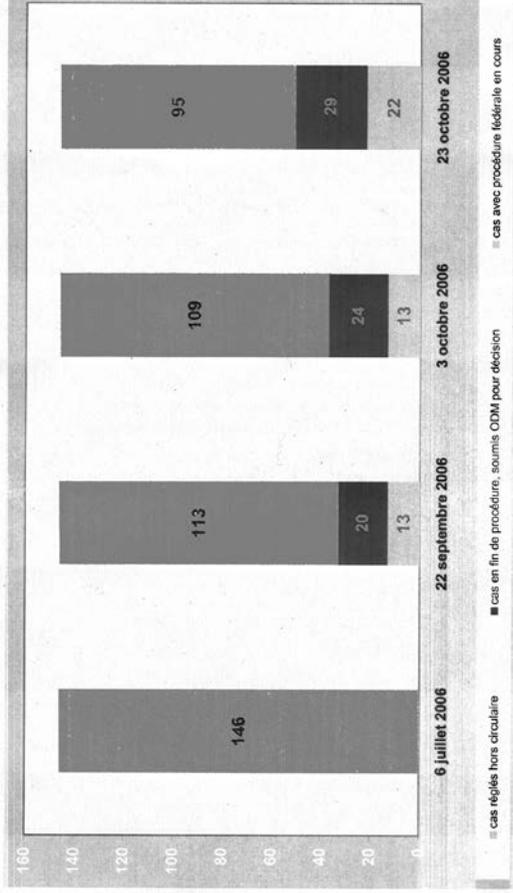
Valeyres-sous-Rances, le 22 novembre 2006.

Le rapporteur :  
(Signé) *Denis-Olivier Maillefer*

*Annexes* : situation des personnes au 23.10.06

**Situation des personnes dont le dossier a été examiné par l'ODR  
 dans le cadre de la circulaire ODR/IMES du 21.12.2001**

**Evolution de la situation depuis le 6 juillet 2006**



**état au 23.10.06**

## Situation des personnes dont le dossier a été examiné par l'ODR dans le cadre de la circulaire ODR/IMES du 21.12.2001

### 16 cas refusés par l'ODM le 6 juillet 2006

Parmi les 16 cas refusés, 1 personne est portée disparue, il reste par conséquent 15 cas

Répartition de ces 15 personnes selon les critères durée de séjour, groupe social et nationalité

#### durée du séjour

- 4 personnes sont en Suisse depuis 3 ans
- 7 personnes sont en Suisse depuis 7 ou 8 ans
- 4 personnes sont en Suisse depuis plus de 8 ans

#### groupes sociaux

- 1 famille de 4 personnes
- 1 célibataire

#### pays

- 4 ressortissants du Bangladesh
- 4 ressortissants de Bosnie-Herzégovine
- 7 autres nationalités

#### Evolution

Les démarches pour la préparation du départ de ces 15 personnes sont en cours, notamment :

- organisations d'auditions avec experts
- rendez-vous au consulat ou à l'ambassade
- obtention de laisser-passer ou autres documents de voyage.

état au 23.10.06



NOVEMBRE 2006

RC-384-375  
(min.)

**RAPPORT DE MINORITE DE LA COMMISSION  
chargée d'examiner les objets suivants :**

**Rapport complémentaire**

**à l'EMPD créant le décret du... à la suite du renvoi au Conseil d'Etat de la motion des députés Serge Melly et consorts relative à la renonciation des mesures de contrainte pour les requérants d'asile déboutés dans le cadre de la circulaire dite « Metzler » - Régler la question une fois pour toutes**

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil**

**sur la problématique liée aux requérants du Canton de Vaud déboutés par une décision fédérale et dont l'exécution du départ a été confirmée par l'office fédéral des migrations (ODM, anciennement Office fédéral des réfugiés), à la suite de l'examen de leur situation sous l'angle de la circulaire fédérale du 21 décembre 2001 (circulaire Metzler).**

et

**rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
sur les postulats :**

- **Gérard Bühlmann et consorts visant à assurer la transparence et le respect des droits démocratiques dans la budgétisation des coûts de non-refoulement de demandeurs d'asile dont la demande est refusée par l'ODR (03/MOT/ 21)**
- **Georges Glatz demandant que les mesures de renvoi de réfugiés en cours d'opération et une fois exécutées fassent l'objet d'un rapport**
- **Michèle Gay Vallotton : « Recherchons des solutions pragmatiques pour les requérants déboutés du droit d'asile dans le Canton »**

*Préambule*

Votre commission s'est réunie le 23 octobre 2006. Lors de cette séance, elle était composée de M<sup>mes</sup> et MM. Josiane Aubert, Nicolas Daïna, François Brélaz, Alain Monod, Jean-Pierre Grin-Hofmann, Francis Thévoz (en lieu et place de Claude-André Fardel), Yves Ferrari, Nicolas Mattenberger, Denis-Olivier Maillefer, Michèle Gay Vallotton (en lieu et place de Christiane Rithener),

Massimo Sandri, Philippe Martinet (en lieu et place de Anne Weill-Lévy), Armand Rod, Serge Melly et du soussigné, maintenu comme président.

M. le conseiller d'Etat Jean-Claude Mermoud représentait le Gouvernement ; il était assisté de M. Rothen, chef du SPOP, et de M. Maucci, adjoint au secrétariat général du DIRE. Ce dernier prit les notes de séances, ce dont la commission lui sait gré.

Vos commissaires ont également bénéficié des documents annexés. Ces tableaux présentent la situation actualisée des personnes directement visées par la motion dite « Melly ».

L'essentiel des travaux de votre commission s'est concentré sur le rapport complémentaire (384) dans la perspective du deuxième débat portant sur le projet de décret concrétisant la motion dite « Melly ».

Le présent rapport de minorité porte sur les deux objets controversés, à savoir le rapport complémentaire (384) et la réponse au postulat de M. le député Glatz. Pour les autres objets soumis à cette commission, nous vous prions de vous référer au rapport de majorité.

### **Rapport complémentaire 384**

#### *Historique*

Ce rapport fait suite aux débats parlementaires portant sur le décret faisant suite à la motion dite « Melly ». Le Parlement avait alors adopté, en premier débat, le décret, tout en suspendant ses travaux jusqu'à la clôture d'un nouveau round de négociations que le Gouvernement était implicitement prié de mener avec les autorités fédérales compétentes en matière d'asile.

Selon le Conseil d'Etat, ces négociations sont aujourd'hui achevées, et leurs résultats décrits dans le rapport complémentaire (384) susmentionné.

#### *Résultats des négociations*

Nous ne saurions trop insister sur les résultats obtenus. A ce jour, seules 16 des 1523 personnes concernées par la circulaire « Metzler » sont concernées par un renvoi. Si d'autres refus d'asile ne peuvent être exclus, leur nombre devrait être vraisemblablement – selon le Gouvernement – très limité. L'ensemble des solutions trouvées l'ont été en conformité avec la législation fédérale, seul droit applicable dans ce domaine; elles sont donc légales, et leurs bénéficiaires peuvent ainsi s'en prévaloir. Pour le détail des situations individuelles, nous nous permettons de vous renvoyer aux pièces annexées.

Ces derniers découlent probablement autant de la détermination du Conseil d'Etat que de l'amélioration des relations entre la Confédération et le Canton en matière d'asile. Cette amélioration provient, comme le souligne pertinemment le Conseil d'Etat, du fait que « notre Etat, depuis des mois, s'est engagé à respecter les décisions fédérales en matière d'asile ».

*Recommandation de la minorité de la commission*

Seuls les « jusqu'aux-boutistes » intransigeants peuvent prétendre que le Conseil d'Etat n'a pas rempli le mandat politique que lui a confié le Parlement en suspendant l'étude du décret « Melly ». Que l'on soit satisfait ou non des solutions trouvées, il est indéniable que le Gouvernement a négocié conformément aux vœux exprimés par le Parlement.

Refuser le présent rapport n'a de ce fait aucun sens, dans la mesure où, comme l'affirme, sans ambages, le Conseil d'Etat : « Il est illusoire de penser que le Gouvernement vaudois pourra négocier une troisième fois avec le chef du DFPJ ou avec toutes autres autorités fédérales les quelques dossiers qui n'auront pas trouvée une solution positive ».

La minorité de votre commission — composée de MM. les députés Armand Rod, Jean-Pierre Grin-Hofmann, François Brélaz, Alain Monod, Nicolas Daina, Francis Thévoz et du soussigné — vous recommande dès lors de prendre acte du présent rapport. Elle ne voit en effet pas comment le Conseil d'Etat pourrait vous soumettre un autre rapport présentant un résultat différent alors que, de l'avis de tous les protagonistes, les négociations politiques sont aujourd'hui terminées.

**Rapport sur le postulat de M. le député Glatz**

Aujourd'hui déjà, l'évaluation du programme d'aide au retour fait l'objet d'un mandat donné à l'EPER et à l'OIM. Ces deux organismes, parce qu'ils sont durablement sur place, sont mieux à même d'assumer l'évaluation demandée par le postulant qu'une commission parlementaire ou même extra-parlementaire.

Il n'est guère raisonnable que le Canton de Vaud puisse organiser et financer une infrastructure propre chargée de suivre le retour volontaire ou forcé de chaque réfugié quittant le Canton. Sans doute, l'infrastructure requise engloberait, en charge administrative, des moyens financiers supérieurs aux montants financiers qu'elle aurait à contrôler.

Pour le surplus, la minorité de votre commission fait sienne l'argumentation du Conseil d'Etat. Dès lors, elle vous propose d'accepter la réponse du Gouvernement au postulat de M. le député Glatz.

Chexbres, le 8 novembre 2006.

Le rapporteur :  
(Signé) *Philippe Leuba*

*Annexe :*

Tableau présentant la situation des personnes dont le dossier a été examiné par l'ODR dans le cadre de la circulaire ODR/IMES du 21.12.2001 (état au 23.10.06)

**Situation des personnes dont le dossier a été examiné par l'ODR  
dans le cadre de la circulaire ODR/IMES du 21.12.2001**

**146 cas avec procédure en cours au 6 juillet 2006**

*répartition par pays et groupe social*

p a y s	au total			procédure en cours			sommis ODM			réglement hors circulaire		
	au total	procédure en cours	sommis ODM	procédure en cours	sommis ODM	réglement hors circulaire	au total	procédure en cours	sommis ODM	procédure en cours	sommis ODM	réglement hors circulaire
Serbie-Monténégro	79	63	12	63	12	4	27	21	3	3	3	3
Bosnie-Herzégovine	38	16	13	16	13	9	2	2	2	2	2	2
Turquie	16	7	7	7	7	9	2	2	2	2	2	2
Afghanistan	7	7	3	7	3	—	—	—	—	—	—	—
RDC	3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Bangladesh	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Népal	1	1	1	1	1	—	—	—	—	—	—	—
Palestine	1	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—
	<b>146</b>	<b>95</b>	<b>29</b>	<b>95</b>	<b>29</b>	<b>22</b>	<b>146</b>	<b>95</b>	<b>29</b>	<b>22</b>	<b>22</b>	<b>22</b>
							<b>groupe social</b>					
							célibataire	27	21	3	3	3
							couple	2	2	2	2	2
							famille	101	59	23	19	19
							famille monoparentale	16	13	3	3	3



**RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL**

**sur la problématique liée aux requérants du Canton de Vaud déboutés par une décision fédérale et dont l'exécution du départ a été confirmée par l'office fédéral des migrations (ODM, anciennement Office fédéral des réfugiés), à la suite de l'examen de leur situation sous l'angle de la circulaire fédérale du 21 décembre 2001 (circulaire Metzler).**

et

**RAPPORTS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL  
sur les postulats**

- **Gérard Bühlmann et consorts visant à assurer la transparence et le respect des droits démocratiques dans la budgétisation des coûts de non-refoulement de demandeurs d'asile dont la demande est refusée par l'ODR (03/MOT/ 21)**
- **Georges Glatz demandant que les mesures de renvoi de réfugiés en cours d'opération et une fois exécutées fassent l'objet d'un rapport**
- **Michèle Gay Vallotton : « Recherchons des solutions pragmatiques pour les requérants déboutés du droit d'asile dans le Canton »**

et

**REPOSES DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL  
aux interpellations**

- **Jean-Yves Pidoux demandant des précisions sur le traitement réservé au 523 requérants d'asile dont la demande a été refusée**
- **Josiane Aubert suite à la douloureuse situation de la famille CULLU : quelle évaluation du risque est faite par les autorités cantonale et fédérale lors d'un retour ? De quel sérieux peut-on créditer les programmes d'aide au retour et le suivi sur place ?**
- **Nicolas Mattenberger suite au dépôt de l'avis du Pr. Moor sur la nature de l'acte de refus et de l'admission provisoire en droit d'asile**

- **Jacqueline Bottlang-Pittet : «Les conditions pour un retour volontaire des requérants déboutés sont-elles toujours vraiment réunies ?**
- **Mireille Aubert : « De quelques conditions de retour à Srebrenica »**
- **Anne Weil-Lévy : « Requérants déboutés – quel retour ? »**
- **Roger Saugy concernant l’avenir en Suisse de requérants déboutés mais non expulsables au Kosovo**
- **Michèle Gay Valotton sur la décision du Conseil d’Etat d’interdire aux requérants d’asile déboutés d’exercer une activité lucrative**
- **Roger Saugy : « Qu’a fait, que fera, que pourrait faire le Conseil d’Etat pour respecter la Convention des droits de l’enfant dans le cadre de la gestion des renvois des requérants d’asile ? »**

et

#### **REPONSES DU CONSEIL D’ETAT AU GRAND CONSEIL**

à

- **la question Massimo Sandri concernant les requérants déboutés**
- **la pétition de la Coordination Asile contre les renvois des 523 requérants**
- **l’appel des professionnels de la santé en faveur des requérants déboutés**

## TABLE DES MATIERES

<b>1. INTRODUCTION.....</b>	<b>3</b>
1.1 Cadre légal.....	3
1.2 Circulaire fédérale du 21 décembre 2001 (circulaire Metzler).....	5
<b>2. L'EXCEPTION VAUDOISE.....</b>	<b>5</b>
2.1 Politique cantonale en matière de retour des ressortissants de certains pays.....	5
2.2 Conséquences financières.....	6
2.3 Autorisations de l'exercice d'une activité lucrative.....	7
<b>3. NEGOCIATIONS AVEC LES AUTORITES FEDERALES.....</b>	<b>7</b>
<b>4. PROCEDURE LIEE A L'EXAMEN DES SITUATIONS SOUS L'ANGLE DE LA CIRCULAIRE FEDERALE DU 21 DECEMBRE 2001 .....</b>	<b>9</b>
<b>5. MISE EN PLACE D'UN PROGRAMME D'INCITATION AU RETOUR ET DE REINSERTION DANS LE PAYS.....</b>	<b>11</b>
<b>6. QUESTIONS LIEES AU RETOUR DES PERSONNES DONT LE DEPART A ETE CONFIRME PAR L'ODM .....</b>	<b>13</b>
<b>7. NOUVELLES NEGOCIATIONS AVEC LES AUTORITES FEDERALES.....</b>	<b>14</b>
<b>8. RAPPORTS SUR ET REPONSES AUX INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES RELATIVES A LA SITUATION DES 523 ...</b>	<b>15</b>

### 1. INTRODUCTION

#### 1.1 Cadre légal

Il convient de rappeler en préambule que le droit d'asile, à savoir le droit à une protection contre des persécutions exercées dans son Etat d'origine, en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social déterminé ou de ses opinions politiques, ne constitue pas un droit subjectif à l'obtention d'un titre de séjour ou d'établissement dans un pays tiers mais un

droit, dans un premier temps, à ne pas être refoulé et, dans un deuxième temps, à voir sa demande d'asile examinée.

En Suisse, le domaine de l'asile est régi presque entièrement par le droit fédéral qui découle lui-même du droit international, en particulier de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. Les compétences fédérales en la matière sont clairement inscrites dans la Constitution à son article 121 qui prévoit que : « la législation sur l'entrée en Suisse, la sortie et le séjour et l'établissement des étrangers et sur l'octroi de l'asile relève de la compétence de la Confédération. »

Le requérant d'asile en Suisse est donc soumis au texte de la loi principale qui définit les principes régissant l'octroi de l'asile et règle le statut des réfugiés, à savoir la loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi) dont on soulignera qu'elle est entrée en vigueur le 1er octobre 1999, après avoir été approuvée par la majorité des citoyens de ce pays, dans le cadre de la votation populaire du 13 juin 1999.

Cette législation autorise tout demandeur d'asile à demeurer dans notre pays durant le temps que dure l'examen de sa requête en lui accordant le livret N (art. 42 LAsi). Si la demande d'asile est acceptée, cette reconnaissance conduit le requérant à se voir octroyer le statut de réfugié et un livret B (art. 49 LAsi). Si sa demande est au contraire refusée, le requérant n'est pas reconnu comme réfugié. Il lui est dès lors signifié une décision de renvoi (art. 44 al. 1 LAsi).

Toutefois, dans le cas où l'exécution de ce renvoi se révélerait impossible, illicite ou raisonnablement inexigible, le requérant est mis au bénéfice d'une mesure de remplacement connu sous le terme d'admission provisoire et obtient un livret F (art. 44 al. 2 LAsi). Il est à souligner que la question de l'impossibilité, de l'illicéité ou de l'inexigibilité de l'exécution du renvoi est examinée dans toute procédure ordinaire d'asile par les autorités fédérales et peut être soumise en tout temps à ces dernières pour réexamen, en vertu des dispositions générales du droit administratif, dans le cadre d'une procédure en recours extraordinaire.

L'admission provisoire peut également être octroyée dans les cas de détresse personnelle grave à la seule condition qu'aucune décision exécutoire n'ait été rendue dans les quatre ans suivant le dépôt de la demande d'asile (art. 44 al. 3 LAsi). Lors de l'examen de cette question, les autorités fédérales doivent permettre au canton de demander l'admission provisoire (art. 44 al. 5 LAsi).

Enfin, la loi sur l'asile précise à l'attention du canton d'attribution dans son art. 46 al. 1 que celui-ci « est tenu d'exécuter la décision de renvoi ».

Il découle de ce qui précède que les cantons n'ont, dans le cadre du droit fédéral de l'asile, aucune compétence décisionnelle et qu'ils sont légalement tenus d'exécuter les décisions de renvoi. Ils ont certes la possibilité de demander l'admission provisoire en faveur d'un requérant avant la clôture de sa procédure ordinaire d'asile. Une telle requête demeure de toute manière soumise au pouvoir décisionnel des instances compétentes de la Confédération.

## **1.2 Circulaire fédérale du 21 décembre 2001 (circulaire Metzler)**

Faisant suite à une volonté affirmée des autorités politiques contre une amnistie générale en faveur des sans-papiers, dans le cadre notamment de plusieurs interventions parlementaires, le Département fédéral de justice et police a émis, en date du 21 décembre 2001, une circulaire donnant la possibilité aux cantons de soumettre à l'Office fédéral des migrations (ODM, anciennement ODR) le dossier de requérants frappés d'une décision de renvoi exécutoire mais demeurant toujours dans notre pays, en vue de l'octroi éventuel d'une admission provisoire. L'attribution de ce statut d'admis provisoire n'était cependant possible qu'à la condition que les intéressés remplissent les critères permettant d'admettre, de manière analogue à l'art. 44 al. 3 LAsi, l'existence d'une situation de détresse personnelle grave.

Cette circulaire tendait certes à reconnaître l'existence de motifs conduisant à l'inexigibilité de l'exécution du renvoi, en particulier lorsque, frappées d'une décision de renvoi en force qui n'avait pas pu être appliquée, les personnes concernées prolongeaient leur séjour dans notre pays. Cependant, uniquement appelée à proposer une solution spéciale et transitoire, elle a été mise en place sans base légale formelle, comme l'a par ailleurs rappelé le Conseil fédéral dans sa réponse du 22 décembre 2004 à une interpellation déposée le 30 septembre 2004 au Conseil national.

Il est à relever que la partie de cette circulaire concernant l'asile a été abrogée au 31 décembre 2004.

## **2. L'EXCEPTION VAUDOISE**

### **2.1 Politique cantonale en matière de retour des ressortissants de certains pays**

On rappellera que, déjà dans les années 1980, le Canton de Vaud a tenté de trouver des solutions en vue de régulariser la situation des ressortissants étrangers sur son territoire. C'est lui qui a pris l'initiative d'un règlement des demandes d'asile en souffrance depuis de longues années, en proposant des

permis humanitaires, comme cela était alors prévu par les dispositions de la loi fédérale du 5 octobre 1979. Cette procédure a été ainsi adoptée par l'ensemble des cantons suisses jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi actuelle qui a supprimé cette possibilité des cantons.

On relèvera également et ce, même si une telle entreprise ne relevait pas du domaine de l'asile, que la régularisation du statut de quelque 200 travailleurs saisonniers de l'ex-Yougoslavie a été obtenue à la fin des années 90 à la suite d'un arrêt du Tribunal fédéral, dans le cadre d'une action en justice introduite par les autorités vaudoises.

Dès 1997, le Conseil d'Etat a décidé, dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique qualifiée d'humaine et de réaliste, d'appliquer les décisions fédérales de renvoi avec discernement à l'encontre de ressortissants de certains pays. Cette politique l'a amené, dans un premier temps, à prolonger le délai de départ des familles bosniaques issues d'une minorité ethnique, suite aux accords de Dayton et dans un deuxième temps, à autoriser les jeunes ressortissants bosniaques à terminer une formation entamée.

Enfin, dès 2000, le Conseil d'Etat a convenu de surseoir provisoirement au retour des requérants déboutés par les autorités fédérales, qui avaient vécu directement ou indirectement les événements de Srebrenica de juillet 1995.

De même, dès la levée par le Conseil fédéral de l'admission collective provisoire du 16 août 1999, octroyée en avril 1999 aux ressortissants kosovars, le Conseil d'Etat a fait procéder à l'analyse de cas de requérants particulièrement vulnérables, tels des femmes kosovares isolées, des mères seules avec enfants mineurs ou des personnes malades ou âgées. Il a ainsi différé le renvoi des personnes concernées par ces critères afin de soumettre leur situation aux autorités fédérales. Ces cas ont par la suite été traités dans le cadre de la circulaire fédérale du 21 décembre 2001.

## **2.2 Conséquences financières**

La prolongation du séjour des requérants déboutés a entraîné une charge financière pour le canton, dès lors que les autorités fédérales ont cessé de financer les prestations d'assistance. Cette charge a par ailleurs fait annuellement l'objet de crédits supplémentaires.

Les montants en question ont été les suivants :

2001 : Fr. 6'655'049.-

2002 : Fr. 4'840'242.-

2003 :	Fr. 4'981'433.-
2004 :	Fr. 4'516'409.-
2005 :	Fr. 3'316'395.-

### **2.3 Autorisations de l'exercice d'une activité lucrative**

L'art. 43 al. 2 de la loi sur l'asile (LAsi) interdit toute activité lucrative aux requérants d'asile déboutés, dont le délai de départ fixé par la Confédération est échu, même si dans le cadre d'une procédure extraordinaire, ils sont au bénéfice d'un effet suspensif. L'al. 3 de ce même article permet au Département fédéral de justice et police d'accorder des exceptions à cette règle pour certaines catégories de personnes. Actuellement, aucune exception n'est en vigueur.

L'arrêté cantonal du 3 décembre 2001, modifiant celui du 1<sup>er</sup> mai 1996, sur l'activité lucrative provisoire des personnes ayant présenté une demande d'asile et des étrangers admis à titre provisoire, reste muet sur la question de l'interdiction de travailler.

Par directive interne du 1er janvier 2002, le chef du DIRE a instauré une dérogation au droit fédéral, autorisant l'activité lucrative des requérants d'asile déboutés au-delà de leur délai de départ. Cette directive avait été adoptée à la suite de la publication de la circulaire fédérale du 21 décembre 2001. En effet, dans la mesure où cette dernière donnait la possibilité au canton d'examiner le cas des personnes faisant l'objet d'une décision de renvoi, en vue d'une éventuelle transmission de leur dossier à l'ODM, il a pu paraître nécessaire d'instaurer une telle tolérance, compte tenu d'une part des frais d'assistance à la charge du canton – ceux-ci diminuant en fonction des revenus des personnes concernées découlant de l'activité lucrative – et d'autre part du fait que l'intégration sur le marché du travail constituait l'un des principaux critères de la circulaire.

A la suite de l'examen par l'autorité fédérale de l'ensemble des dossiers soumis sous l'angle de la circulaire, au cours de l'année 2004, et l'abrogation de la partie asile de la circulaire, le chef du DIRE a émis en mai 2005 une nouvelle directive, abrogeant celle du 1er janvier 2002 et supprimant ainsi la tolérance qui avait été instaurée transitoirement en matière d'autorisation d'exercer une activité lucrative.

### **3. NEGOCIATIONS AVEC LES AUTORITES FEDERALES**

A de nombreuses reprises, la cheffe du Département fédéral de justice et police et le directeur de l'ODM sont intervenus auprès du canton pour exprimer leur

désapprobation quant à la politique cantonale en matière de renvoi des requérants d'asile déboutés, considérant que l'approche choisie par le canton de Vaud était contraire au droit fédéral.

C'est dans ce contexte que l'adoption par l'autorité fédérale de la circulaire du 21 décembre 2001 a introduit une nouvelle voie. En effet, elle permettait aux cantons d'examiner la situation individuelle des personnes faisant l'objet d'une décision de renvoi, et de soumettre des dossiers à l'ODM en vue de l'obtention d'une admission provisoire sur la base d'un constat favorable de l'intégration des intéressés en Suisse, étant précisé que la compétence d'octroyer une admission provisoire appartient à l'ODM seul.

Tenant compte du nombre important de personnes faisant l'objet d'une décision de renvoi dans le Canton – conséquence de la politique de celui-ci en matière de renvoi - le Conseil d'Etat a décidé d'obtenir le plus grand nombre possible d'admissions provisoires. C'est la raison pour laquelle le chef du DIRE a soumis à l'ODM les dossiers de 1523 personnes, représentant 85 % de tous les cas soumis par l'ensemble des cantons.

Les premières réponses de l'ODM ont été adressées au Canton en 2002. Si certaines étaient positives et ont par là conduit à l'octroi de l'admission provisoire aux intéressés, d'autres étaient négatives et impliquaient le maintien de la décision de renvoi prononcée précédemment en procédure ordinaire d'asile. Or, pour certains des cas faisant l'objet d'une réponse négative, le chef du DIRE a estimé que leur situation justifiait une nouvelle présentation à l'ODM.

Ainsi, cet office a été amené au constat que le canton de Vaud faisait un très large usage de la circulaire qui, selon l'autorité fédérale, avait été conçue pour quelques cas peu nombreux, et qu'il ne donnait pas la suite attendue aux réponses négatives, à savoir l'exécution des décisions de renvoi. Dans un premier temps, le directeur de l'ODM a alors refusé de poursuivre l'examen des cas soumis par le Canton sous l'angle de la circulaire. Il a par ailleurs estimé que le nombre élevé de cas posait des questions d'ordre politique dépassant ses compétences. La cheffe du DFJP a, pour sa part, fait savoir qu'elle n'était pas disposée à entrer en matière sur ces questions tant que persistaient des doutes sur la volonté du Canton de se conformer au droit fédéral en ce qui concerne l'obligation qui lui est faite d'exécuter les décisions fédérales de renvoi.

Malgré cette apparente situation de blocage, qui a prévalu durant la majeure partie de 2003, des contacts intenses entre le chef du DIRE et le directeur de l'ODM ont néanmoins permis de maintenir le dialogue et de clarifier les positions respectives.

En janvier 2004, le Conseil d'Etat a adressé une lettre au nouveau chef du DFJP, demandant à ce que ce dernier reçoive la délégation du Conseil d'Etat à l'asile et à l'immigration afin d'aborder ces questions.

La délégation du Conseil d'Etat a rencontré le chef du DFJP à deux reprises, à savoir le 4 mars et le 1er avril 2004. Les parties ont convenu d'élaborer un protocole d'engagement qui a été signé en date du 26 mai 2004. Par ce protocole, la Confédération s'engageait à examiner l'ensemble des dossiers soumis sous l'angle de la circulaire, alors que l'engagement du canton portait principalement sur l'exécution des décisions de renvoi confirmées par une réponse négative de l'ODM dans le cadre de la circulaire.

#### **4. PROCEDURE LIEE A L'EXAMEN DES SITUATIONS SOUS L'ANGLE DE LA CIRCULAIRE FEDERALE DU 21 DECEMBRE 2001**

Selon les instructions du chef du DIRE, le Service de la population a procédé à l'examen de l'ensemble des dossiers des personnes faisant l'objet d'une décision de renvoi et séjournant en Suisse, à ce moment-là, depuis quatre ans ou plus. Cette démarche a concerné environ 2000 personnes.

Compte tenu du volume de dossiers à traiter et du temps limité à disposition, l'examen se basait principalement sur les pièces figurant au dossier (durée de séjour en Suisse, composition familiale, autorisations d'exercer une activité lucrative, condamnations pénales), ainsi que sur des informations fournies par la FAREAS concernant l'autonomie financière et le comportement des intéressés. Les résultats de cet examen étaient résumés dans un tableau établi pour chaque dossier.

Les tableaux ainsi établis étaient soumis au chef du DIRE qui soit transmettait le cas à l'autorité fédérale, soit refusait de le lui soumettre, estimant que les critères relatifs à l'intégration n'étaient pas remplis (p.ex. absence d'activité lucrative, ou importante condamnation pénale). Le cas échéant, le chef du DIRE requerrait auprès du SPOP des compléments d'information.

Le chef du DIRE a en outre décidé de présenter l'ensemble des dossiers des personnes ayant vécu la chute de Srebrenica, indépendamment de la durée de leur séjour en Suisse ou du degré de leur intégration dans notre pays (autonomie financière, activité lucrative).

Ainsi, comme indiqué précédemment, les dossiers concernant 1523 personnes ont été soumis par le canton de Vaud à l'ODM dans le cadre de la circulaire.

L'ODM examinait à son tour les cas sur la base du résumé rédigé sous forme de tableau par le canton, ainsi que sur celle des éléments figurant dans le dossier

fédéral (p.ex. versement sur le compte de sûreté de l'intéressé, attestant d'une activité lucrative, condamnations pénales dans un autre canton etc.).

Dans le cadre de son propre examen, l'ODM a mis 751 personnes au bénéfice d'une admission provisoire, a rendu une réponse négative à l'encontre de 523 personnes et n'est pas entrée en matière sur le cas de 168 personnes, estimant que ces dernières ne remplissaient manifestement pas les critères de la circulaire. Enfin, il convient de souligner que la situation des personnes restantes avait été réglée par le biais d'une autre procédure entre le moment de la transmission du dossier par le Canton et celui de l'examen par l'autorité fédérale.

A la suite des réponses négatives de la part des autorités fédérales, en juillet et août 2004, deux erreurs ont été constatées, qui découlaient d'inexactitudes dans les informations transmises par le Canton. Dans le premier cas, une condamnation pénale qui concernait en fait un homonyme avait été faussement attribuée à une personne. Dans le deuxième cas, la représentation des activités lucratives dans le tableau laissait apparaître celles-ci comme très morcelées, alors que la personne en question faisait preuve d'une grande stabilité professionnelle. L'autorité cantonale a dès lors soumis ces deux situations pour réexamen à l'ODM, qui a octroyé une admission provisoire.

Différentes œuvres d'entraide, et plus particulièrement Amnesty International, section suisse, estimaient toutefois que les tableaux transmis à Berne contenaient un nombre important d'erreurs et d'inexactitudes. A leur demande, le chef du DIRE a mis en place, en septembre 2004, un groupe de travail mixte (GTM), composé de deux personnes désignées par Amnesty International et de deux collaborateurs de l'Etat, chargé d'examiner une nouvelle fois les dossiers faisant l'objet d'une décision négative de la part de la Confédération, et de constater soit l'existence d'erreurs déterminantes dans les éléments communiqués initialement à l'ODM par le canton, soit l'existence de faits nouveaux déterminants intervenus après la soumission du cas à l'ODM, soit encore un traitement de la part de l'ODM supposé très différent en comparaison de cas apparemment semblables présentés par d'autres cantons ou à la lumière de la jurisprudence en la matière.

Dans le cadre des travaux du GTM, les intéressés, respectivement leurs mandataires, ont été invités à fournir tout élément permettant d'établir leur situation sur le plan de l'intégration.

Les cas de 442 personnes ont été examinés par le GTM. Parmi ceux-ci, les dossiers concernant 263 personnes ont été soumis une nouvelle fois à l'ODM

qui a octroyé une admission provisoire en faveur de 41 d'entre elles (incluses dans les chiffres globaux mentionnés ci-dessus).

Le nombre relativement élevé de cas soumis une nouvelle fois à l'ODM, au terme des travaux du GTM, résulte notamment des facteurs suivants :

- entre la première soumission du dossier par le canton et son examen par l'ODM, la situation des intéressés s'est modifiée, sans que l'autorité fédérale n'en ait tenu compte ;
- la fiche transmise initialement par le canton ne faisait pas toujours état d'éléments anciens, en particulier ceux relatifs à l'intégration professionnelle ;
- de nombreux dossiers étaient lacunaires sur certains facteurs ayant trait à l'intégration sociale et à l'état de santé ;
- enfin, eu égard au principe de l'égalité de traitement, le GTM s'est fondé, par analogie, sur la jurisprudence de la CRA, ainsi que sur la pratique de l'ODM, pour transmettre les cas considérés comme analogues ou comparables

## **5. MISE EN PLACE D'UN PROGRAMME D'INCITATION AU RETOUR ET DE REINSERTION DANS LE PAYS**

Comme exposé ci-dessus, l'examen des dossiers d'environ 2000 personnes sous l'angle de la circulaire Metzler a conduit au constat que certains n'en remplissaient pas les critères. Dans la mesure où elles faisaient l'objet d'une décision définitive et exécutoire de renvoi, ces personnes devaient quitter notre pays, et le canton était chargé d'organiser leur renvoi.

Dès janvier 2003, le Conseil d'Etat a chargé le DIRE d'instituer une aide au retour destinée aux personnes concernées, aide financée par le Fonds pour le renforcement du financement cantonal en matière d'asile. Il s'agissait d'assurer les meilleures conditions possibles d'un retour au pays et d'éviter le recours aux mesures de contrainte. Dans ce cadre, 44 personnes ont bénéficié d'une aide financière du canton, qui se montait à Fr. 2'000.- par adulte et Fr. 1'000.- par enfant.

En janvier 2004, le Conseil d'Etat a chargé le DIRE de mettre en place un programme d'aide au retour destiné aux personnes dont le dossier avait été soumis à l'ODM dans le cadre de la circulaire et avait fait ou allait faire l'objet d'une réponse négative de l'autorité fédérale. Il s'agissait en particulier de développer des possibilités d'aide au retour et à la réinsertion au Kosovo et en

Bosnie et Herzégovine dans la mesure où environ 80 % des personnes potentiellement concernées provenaient de ces deux pays.

Sur cette base, le DIRE a élaboré une collaboration, d'une part avec l'Organisation internationale des migrations (OIM), organisation présente dans la plus grande partie des pays concernés et disposant d'un grand savoir-faire en matière de migrations volontaires et d'accompagnement à la réinstallation, et d'autre part, avec l'Entraide protestante (EPER) qui mettait sur pied un programme spécifiquement conçu pour la région de la Bosnie orientale (région de Srebrenica, vallée de la Drina). Il s'agissait notamment d'intégrer dans la conception du programme un volet important destiné à la revitalisation des communautés, la région concernée ayant été ravagée pendant la guerre par le nettoyage ethnique, et la cohabitation ayant été rendu difficile.

Considérant les particularités des situations concernées, les moyens mis en œuvre, toujours financés par le Fonds pour le renforcement du financement cantonal en matière d'asile, étaient sensiblement plus importants que ceux déployés lors du premier volet. L'aide consentie, en espèce, en financement de logement temporaire, en matériel de construction, en matériel destiné à lancer une activité professionnelle, pouvait en effet atteindre jusqu'à l'équivalent de Fr. 25'000 pour une famille de 6 personnes.

Toutes les personnes concernées ont été informées des possibilités d'aide au retour lors d'un ou de plusieurs entretiens au SPOP. Elles ont été orientées vers le Conseil en vue du retour (CVR) qui a pu leur fournir des renseignements plus détaillés sur les possibilités d'aide et sur la situation dans leur lieu d'origine, renseignements précis obtenus via le réseau de représentants sur place des organisations partenaires (OIM, EPER). A partir du moment où les intéressés s'engageaient dans la préparation active de leur retour, un projet concret était alors élaboré avec le CVR qui établissait également une convention stipulant les prestations d'aide accordées ainsi que les droits et obligations des parties.

Il est évident qu'une telle démarche ne peut aboutir positivement sans l'implication des personnes concernées. Il ne peut en effet s'agir d'une simple prestation d'aide déterminée unilatéralement par les autorités. Tout au contraire, il appartient à la personne de construire son avenir dans son pays d'origine en fonction de ses besoins et de ses compétences. Dans le cadre défini, l'aide peut alors être la mieux adaptée possible et le projet être ainsi mené avec succès.

A ce jour, parmi les personnes dont le dossier avait été soumis par le canton à l'autorité fédérale dans le cadre de la circulaire et a fait l'objet d'une réponse négative, 40 personnes ont quitté la Suisse au bénéfice d'une telle aide au retour.

## **6. QUESTIONS LIEES AU RETOUR DES PERSONNES DONT LE DEPART A ETE CONFIRME PAR L'ODM**

Depuis 2003, le Conseil d'Etat a clairement indiqué qu'il souhaitait, dans la mesure du possible, privilégier les départs acceptés par les intéressés, préparés par eux avec l'aide du Conseil en vue du retour, leur permettant ainsi de bénéficier d'une aide au retour cantonale et/ou fédérale.

Cette approche a été confirmée par la décision du gouvernement de janvier 2005. A cette occasion, le Conseil d'Etat a en effet rappelé l'obligation qui était faite aux personnes concernées de quitter la Suisse, tout en les invitant à préparer activement et concrètement leur départ. En parallèle, il a décidé de suspendre l'application éventuelle des mesures de contraintes à l'égard des familles avec enfants mineurs et des femmes kosovares isolées et provenant de Srebrenica. Il n'a en revanche pas exclu l'application éventuelle des mesures de contraintes à l'encontre des célibataires.

Par une nouvelle décision en mai 2005, la majorité du Conseil d'Etat a mis fin à la mesure suspendant l'application éventuelle des mesures de contrainte à l'égard des autres groupes de personnes, à l'exception des femmes kosovares isolées.

En vertu de l'article 13b de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE), l'autorité cantonale peut, aux fins d'assurer l'exécution d'une décision de renvoi, mettre en détention un étranger lorsque des indices concrets font craindre qu'il entend se soustraire au refoulement, notamment si son comportement jusqu'alors mène à conclure qu'il refuse d'obtempérer aux instructions des autorités. La détention doit être confirmée dans les 24 heures par le Juge de paix du ressort de Lausanne.

Une directive interne au canton exclut par ailleurs l'application d'une telle mesure à l'encontre de personnes mineures, alors que le droit fédéral autorise la détention à partir de 15 ans révolus.

Le Conseil d'Etat a toujours clairement indiqué que la détention administrative devait être considérée à ses yeux comme une mesure de *ultima ratio*, et qu'il convenait, autant que faire se peut, de favoriser les départs volontaires ou tout au moins acceptés par les intéressés, afin que les retours puissent se dérouler dans les meilleures conditions possibles.

Toutes les personnes concernées ont été convoquées à plusieurs reprises au SPOP, où, lors d'un entretien personnel, leur obligation de quitter la Suisse ainsi que les possibilités d'aide au retour leur ont été rappelées. Les personnes ont été

invitées à se présenter au Conseil en vue du retour pour entamer et poursuivre une démarche concrète de préparation de leur départ.

Par ailleurs, un groupe de travail constitué de représentants de certains partis politiques, des églises et de l'administration cantonale, a examiné, entre janvier et avril 2005, sur mandat du Conseil d'Etat, diverses propositions relatives à la situation de ces personnes. Dans ce cadre, le groupe de travail a notamment élaboré une « charte de partenariat solidaire » destinée à fournir la base pour un réseau de parrainage dans le but d'accompagner les personnes concernées dans leur réflexion quant à leur avenir, la préparation de leur retour, et leurs démarches vis-à-vis de l'autorité.

Le Conseil d'Etat constate avec satisfaction qu'un nombre important de personnes s'est engagé dans le cadre d'un partenariat solidaire. Il reconnaît la difficulté de la tâche, compte tenu des attentes des intéressés d'une part, et du cadre légal existant d'autre part. Il considère que, pour leur majorité, l'investissement personnel des partenaires solidaires contribue à maintenir le plus longtemps possible un dialogue constructif entre les personnes devant quitter la Suisse et l'administration.

Le Conseil d'Etat déplore que certaines personnes n'aient pas souhaité entamer une démarche destinée à préparer activement et concrètement leur départ de Suisse, refusant d'accepter l'obligation qui leur est faite de par la loi de quitter notre territoire. Le Service de la population a par conséquent été amené, dans certains cas, à requérir l'application de mesures de contraintes en vue du refoulement.

Ainsi, à ce jour, parmi les personnes dont le dossier a fait l'objet d'une réponse négative de la part de l'ODM dans le cadre de la circulaire Metzler, 4 personnes ont quitté la Suisse à l'issue d'une période de détention administrative.

## **7. NOUVELLES NEGOCIATIONS AVEC LES AUTORITES FEDERALES**

Le 5 juillet 2005, le Grand Conseil a adopté la motion déposée par M. le Député Serge Melly, demandant au Conseil d'Etat de renoncer, par voie de décret, à l'application des mesures de contrainte à l'encontre des requérants déboutés sous l'angle des critères de la circulaire Metzler et de les autoriser à exercer une activité lucrative ou à entreprendre une formation. Estimant qu'un tel décret allait à l'encontre du droit fédéral, le Conseil d'Etat a néanmoins, en novembre 2005, transmis un projet au Parlement en lui recommandant de ne pas l'adopter. Au lendemain des débats d'entrée en matière sur la motion, qui ont eu lieu le 17 janvier 2006, le Conseil d'Etat a décidé de donner une suite favorable

au souhait exprimé par plusieurs députés en sollicitant une rencontre avec les autorités fédérales. C'est ainsi que le 8 mars 2006, une délégation du Conseil d'Etat a rencontré M. le Conseiller fédéral Christoph Blocher, chef du Département fédéral de justice et police. S'opposant à une régularisation collective, celui-ci s'est néanmoins déclaré disposé à trouver, dans la limite des possibilités légales, des solutions en vue d'une régularisation du statut des requérants concernés par la motion Melly, en procédant à un nouvel examen approfondi et individuel de chaque situation.

Dès le 15 mars, tous les requérants concernés ainsi que leur mandataire respectif ont été invités à produire les éléments qu'ils jugeaient déterminants dans le cadre de ce nouvel examen. Dans le même temps, ils ont été priés de se présenter personnellement en vue d'un entretien organisé par les autorités cantonales. Ces auditions avaient pour objectifs de leur permettre d'être entendus sur les éléments liés à leur intégration dans notre pays et, cas échéant, de compléter oralement les pièces versées à leur dossier respectif. Elles avaient également pour but de permettre aux autorités d'évaluer la capacité des intéressés à communiquer dans une des langues nationales, en ce sens que leurs propos ont été fidèlement retranscrits dans un procès-verbal dont copie leur a été remise au terme de l'entretien.

Ces auditions se sont étalées sur deux périodes, à savoir sur les deux premières semaines d'avril pour les 104 personnes en phase de renvoi et sur les deux premières semaines de mai pour les 123 personnes dont l'exécution du renvoi est suspendue dans le cadre d'une procédure extraordinaire auprès de l'ODM ou de la CRA. Elles ont été effectuées pour la plupart en présence des partenaires solidaires et parfois également des mandataires. Toutes les pièces fournies par les intéressés ainsi que les procès-verbaux d'audition ont été adressés aux autorités fédérales en vue de leur analyse, dont les résultats doivent faire prochainement l'objet d'une discussion dans le cadre d'une nouvelle rencontre entre la délégation du Conseil d'Etat et le chef du DFJP.

## **8. RAPPORTS SUR ET REPOSES AUX INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES RELATIVES A LA SITUATION DES 523**

Ce rapport donne l'occasion de répondre à quinze interventions parlementaires relatives à la situation du groupe des 523. Les réponses aux questions sont déjà en partie traitées dans les chapitres précédents, ce qui permet de s'y référer et d'éviter de trop longs développements.

- L'interpellation Jean-Yves Pidoux demandant des précisions sur le traitement réservé aux 523 requérants d'asile dont la demande a été refusée
- La question Massimo Sandri concernant les requérants déboutés
- L'interpellation Josiane Aubert suite à la douloureuse situation de la famille CULLU : quelle évaluation du risque est faite par les autorités cantonale et fédérale lors d'un retour ? De quel sérieux peut-on créditer les programmes d'aide au retour et le suivi sur place ?
- L'interpellation Nicolas Mattenberger suite au dépôt de l'avis du Pr. Moor sur la nature de l'acte de refus et de l'admission provisoire en droit d'asile
- L'interpellation Jacqueline Bottlang-Pittet : « Les conditions pour un retour volontaire des requérants déboutés sont-elles toujours vraiment réunies ? »
- L'interpellation Mireille Aubert : « De quelques conditions de retour à Srebrenica »
- L'interpellation Anne Weil-Lévy : « Requérants déboutés – quel retour ? »
- L'interpellation Roger Saugy concernant l'avenir en Suisse de requérants déboutés mais non expulsables au Kosovo
- La pétition de la Coordination Asile contre les renvois des 523 requérants
- L'interpellation Michèle Gay Valotton sur la décision du Conseil d'Etat d'interdire aux requérants d'asile déboutés d'exercer une activité lucrative
- L'appel des professionnels de la santé en faveur des requérants déboutés
- L'interpellation Roger Saugy : « Qu'a fait, que fera, que pourrait faire le Conseil d'Etat pour respecter la Convention des droits de l'enfant dans le cadre de la gestion des renvois des requérants d'asile ? »

**Postulat Gérard Bühlmann et consorts visant à assurer la transparence et le respect des droits démocratiques dans la budgétisation des coûts de non-refoulement de demandeurs d'asile dont la demande est refusée par l'ODR (03/MOT/ 21)**

***Rappel du texte du postulat***

*Précisons d'emblée que cette motion ne vise pas le fond du problème du traitement par le Canton de Vaud des demandeurs d'asile dont la demande est refusée par l'ODR, mais bien la forme de la budgétisation des sommes concernées.*

*En effet, ces deux dernières années des crédits supplémentaires ont été demandés à ce titre au poste N° 43.3655 de respectivement Fr. 5 969 100.— en 2001 et Fr. 5 500 000.— en 2002, cette dernière année avec participation des communes au niveau des recettes pour Fr. 2 200 000.— (poste 43.4525).*

*Aucun montant n'ayant été mis au budget 2003 à ce titre, on s'achemine inéluctablement vers de nouveaux crédits supplémentaires cette année. Par ailleurs, le fait de ne pas inscrire au budget des dépenses certaines, même de montants encore à préciser, est contraire au principe de base de la sincérité de tout budget.*

*Mais s'agit-il vraiment de crédits supplémentaires ? La réponse est clairement non. En effet selon l'article 11 de la loi sur les finances du 27.11.72, les crédits supplémentaires sont définis comme suit : « Le Conseil d'Etat peut, sous réserve de l'article 13, engager des charges de fonctionnement urgentes et imprévisibles... ». Or, vu la constance et la répétition de ces montants plusieurs années consécutives, force est de constater qu'il s'agit bien d'une politique délibérée du Conseil d'Etat en la matière, politique d'ailleurs clairement affirmée dans l'EMPD N° 25 de septembre 2002 au point 6.4.*

*A l'évidence, ces dépenses ne sont ni urgentes ni imprévisibles et ne répondent donc pas aux critères des crédits supplémentaires, selon l'article précité de la LFIN.*

*De plus, cette manière de faire viole clairement les droits du parlement l'empêchant de se prononcer en temps utiles sur l'engagement de ces sommes, la Commission des finances et à plus forte raison le Grand Conseil ne pouvant, cas échéant, que manifester leur mécontentement, et ce, sans aucune portée pratique, en refusant un crédit supplémentaire qu'ils n'approuveraient pas.*

*Enfin, les communes n'ont pas non plus voix au chapitre... si ce n'est pour acquitter la participation qui leur est imposée.*

*Cette motion vise à changer cet état de fait en demandant au Conseil d'Etat de solliciter du Grand Conseil l'engagement des dépenses relatives au non-refoulement volontaire par le Canton de demandeurs d'asile dont la demande est refusée par l'ODR, avant que ces dépenses ne soient effectivement engagées et par les procédures usuelles.*

*Concrètement par cette motion, je demande au Conseil d'Etat :*

- a) de présenter d'ici au 31.3.03 un EMPD sollicitant du Grand Conseil les montants prévisibles du 30.4. au 31.12.03,*
- b) d'inscrire au budget dès l'année 2004 les montants v relatifs.*

*Prilly, le 21 janvier 2003*

*(Signé) Gérard Bühlmann*

### **Rapport du Conseil d'Etat**

En date du 23 septembre 2003, le Grand Conseil a adopté les conclusions de sa Commission, transformant la motion en postulat et renvoyant ce dernier au Conseil d'Etat.

Conformément à la demande exprimée par les postulants, le Conseil d'Etat a proposé, en octobre 2003, un amendement budgétaire d'un montant de Fr. 3'750'000.- pour 2004 au titre de frais d'assistance de requérants d'asile non pris en charge par la Confédération. Cet amendement a toutefois été refusé par la Commission des finances.

En conséquence, le gouvernement a été amené à demander un crédit supplémentaire courant 2004 pour couvrir les charges encourues.

Cela dit, le Conseil d'Etat rappelle que la loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers (LARA), adoptée en date du 7 mars 2006 par le Grand Conseil, a introduit de nouveaux mécanismes financiers, en particulier par la convention de subventionnement entre la FAREAS et le Conseil d'Etat, dont les coûts seront portés au budget et soumis à l'approbation du Parlement.

Dans ce sens, le Conseil d'Etat considère que le présent postulat est dès lors devenu sans objet.

**Postulat Georges Glatz demandant au Conseil d'Etat que les mesures de renvoi de réfugiés en cours d'opération et une fois exécutées fassent l'objet d'un rapport.**

#### ***Rappel du texte du postulat***

*Notre canton va donc selon toute vraisemblance renvoyer 523 requérants d'asile, parmi lesquels se trouvent plusieurs personnes qui risquent de subir, une fois la Suisse quittée, des conditions de vie menaçant gravement leur intégrité tant physique que psychique.*

*Des aides financières pour le départ et la réinstallation de ces personnes seront distribuées à cette occasion.*

*Qu'advient-il de ces personnes ? Les aides financières octroyées seront-elles utilisées selon les objectifs visés ?*

*Il serait à cet égard souhaitable qu'un suivi du cours de ces opérations puisse se faire, afin de corriger, voire modifier si nécessaire, les décisions et leurs impacts.*

*Bien des questions se posent concernant les conséquences de ces refoulements. Pourra-t-on corriger, suffisamment à temps, des décisions qui pourraient se révéler inadéquates une fois engagées sur le terrain ?*

*Afin que nous puissions répondre à ces interrogations légitimes, dont les réponses pourraient par ailleurs nous instruire, pour éventuellement mieux maîtriser dans le futur d'autres situations similaires, il est ici proposé qu'une commission ad hoc soit mise sur pied afin d'assurer un suivi adéquat du déroulement des opérations et la réalisation d'un rapport circonstancié.*

*Comparaison n'est pas raison, mais il faut ici rappeler que si l'on cherche quelques commentaires marquants sur le rapport final de la commission Bergier publié en mars 2002, on y trouve par exemple cette petite phrase qui fait mal « La Suisse savait depuis 1942, que les Juifs refoulés étaient voués à la mort. » Encore une fois, comparaison n'est pas raison, mais sachons donc anticiper et agissons de manière à prévenir notre génération, ainsi que celle de nos enfants, de pareils affronts.*

*A notre avis, la commission devrait avoir parmi ses objectifs, l'évaluation durant la durée de son mandat, des modifications géopolitiques, et leurs conséquences concernant les conditions de retour des réfugiés renvoyés de Suisse.*

*Elle devrait également publier un rapport accessible à tous les citoyens.*

*Lausanne, le 24 août 2004*

*(Signé) Georges Glatz*

### **Rapport du Conseil d'Etat**

Le Conseil d'Etat tient d'abord à souligner que, contrairement à ce que laisse entendre le postulant dans le titre de son intervention, le Canton ne procède pas au refoulement de réfugiés mais de requérants qui, dans le cadre de leur demande d'asile, n'ont justement pas été reconnus à ce titre par les autorités fédérales compétentes et se sont dès lors vus notifier une décision de renvoi de Suisse entrée en force.

Il est essentiel de distinguer deux phases distinctes, à savoir celle concernant la décision des autorités fédérales – seules compétentes - en réponse à une demande d'asile et celle ayant trait à la mise en oeuvre de cette décision par les autorités cantonales.

Le Conseil d'Etat rappelle que le programme d'aide au retour et à la réinstallation des requérants déboutés, dont le renvoi a été confirmé par l'ODM sous l'angle des critères de la circulaire Metzler, a été financé et mis sur pied par le Canton en collaboration avec l'Organisation internationale pour les

migrations (OIM) et, dans le cas de la réintégration des personnes en Bosnie et Herzégovine orientale, avec l'Entraide protestante (EPER). Ces organisations ont en effet été chargées par les autorités vaudoises de l'accueil des personnes concernées et de leur réinsertion dans leur pays d'origine, ainsi que du suivi sur place. Ce programme, ouvert aux seuls requérants acceptant l'idée d'un retour, est basé sur une définition individuelle des besoins de l'intéressé en fonction de sa situation personnelle et de ses projets ainsi que de la situation socioéconomique et géopolitiques du pays dans lequel il opère un retour. Il offre ainsi un soutien et un suivi opérationnels aux requérants déboutés qui rentrent dans leur patrie et facilite leur réintégration sur place en aménageant les possibilités de logement provisoire et durable, l'accès aux structures médicales et sociales existantes dans leurs pays de même que la participation à des programmes de réinsertion professionnelle créés par d'autres organisations non gouvernementales reconnues.

Dans le cadre de sa mission, l'OIM, en plus de fournir les services requis, assure le monitoring de chaque projet contribuant à l'évaluation de l'efficacité de l'aide octroyée. Cette démarche est par ailleurs essentielle dans le cadre de la promotion des projets d'aide individuels à venir. Dans ce sens, le bureau de l'OIM Berne met continuellement à jour depuis mars 2002 une base de données sous le nom RIF (Return Information Fund) à l'attention des autorités cantonales (Conseil en vue du retour) et fédérales (ODM). Cette base de données, enrichie grâce à l'important réseau de missions de l'OIM dans les pays d'origine, vise l'obtention d'une information objective et factuelle, la plus correcte et fiable possible (la fiabilité peut certes varier selon la situation dans les pays), datée, certifiée (mentionnant les sources) et non sensible. En qualité d'intermédiaire entre les demandeurs et prestataires d'information, l'OIM Berne a un rôle de conseiller pour la formulation des demandes, de superviseur pour la qualité de l'information fournie et de gestionnaire pour ce projet d'aide au retour.

Que ce soit l'OIM ou l'EPER, ces organisations répondent devant le Conseil d'Etat qui les a mandatées, du suivi administratif et financier des programmes d'aide à l'incitation au retour. Elles sont également tenues d'assurer un retour des informations concernant la situation des personnes qui ont procédé à leur départ dans ce cadre, pendant une période donnée (environ huit mois), sachant que généralement les paiements sont échelonnés sur place contre preuve que les fonds attribués sont utilisés comme prévu.

Il est nécessaire de souligner que l'évaluation du programme cantonal d'aide au retour ne saurait toutefois en aucun cas remettre en question la décision fédérale de renvoi, comme semble l'envisager le postulant. En effet, le Conseil d'Etat

rappelle que seules les autorités fédérales sont compétentes à rendre des décisions d’asile ou à les réformer sur la base des dispositions de la loi en vigueur. D’ailleurs, ces décisions prennent également en compte la situation prévalant dans les pays de provenance des requérants sur la base des rapports établis par les organisations précitées ou de celles comme le Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR), Amnesty International (AI) ou l’organisation suisse d’aide aux réfugiés (OSAR). Toutefois, si le Conseil d’Etat ne peut nier les situations liées aux difficultés économiques, sociales, voire médicales en cas de retour dans un pays d’origine, particulièrement en comparaison avec les conditions de vie en Suisse, il se doit de préciser que malgré tout le désarroi et l’incompréhension dans lesquels elles plongent les requérants concernés, ces types de difficultés ne constituent pas des critères pertinents justifiant la qualité de réfugié ou une admission provisoire, au sens de la législation fédérale sur l’asile.

En conclusion, le Conseil d’Etat n’adhère pas à la proposition de création d’une commission de suivi et d’évaluation, d’une part parce qu’il ne partage pas les objectifs que le postulant attribuerait à une telle commission, d’autre part, en raison du fait que cette entité, dans l’hypothèse de sa création, disposerait de compétences et d’un champ d’action particulièrement limités. En effet, l’évaluation du programme d’aide au retour fait partie intégrante du mandat confié à l’EPER et à l’OIM. De surcroît, ces organisations sont présentées durablement sur place, ce qui ne saurait être le cas de la commission proposée. Enfin, cette hypothétique commission n’aurait aucune compétence pour remettre en cause les décisions fédérales de renvoi.

**Postulat Michèle Gay-Valotton : « Recherchons des solutions pragmatiques pour les requérants déboutés du droit d’asile dans le Canton »**

***Rappel du texte du postulat***

*La situation kafkaïenne des requérants déboutés du droit d’asile vaudois met en évidence l’impasse juridique dans laquelle la Suisse se trouve avec l’imperméabilité des deux lois sur l’asile (LAsi) et sur le séjour et l’établissement des étrangers (LSEE).*

*Ces personnes établies chez nous depuis cinq, huit, dix ans ou plus, se voient en effet confrontées à un cumul de difficultés dues aux changements de la politique suisse.*

*Lorsque les accords bilatéraux ont été négociés et la politique des deux cercles mise en place, les Espagnols, les Portugais, les Italiens ont vu leur situation s’améliorer, car ils appartiennent maintenant au premier cercle en tant que*

membres de l'Union européenne. Par contre, la politique des deux cercles excluait brusquement du pays les travailleurs de Yougoslavie de l'époque, souvent venus d'abord avec le statut de saisonniers, puis travaillant en Suisse depuis plusieurs années. Ils ont finalement obtenu une régularisation par l'octroi d'un permis B, pris exceptionnellement sur le contingent cantonal. Ce fut une négociation politique entre Berne et le canton, pour aboutir à une solution échelonnée sur trois ans.

Les cas qui nous préoccupent maintenant sont particulièrement dramatiques, car non seulement ils appartiennent à des pays dits du deuxième cercle, mais, de plus, soumis à la loi sur l'asile, ils ne peuvent pas, même après 10 ans en Suisse, bénéficier des dispositions de la législation sur les étrangers, à savoir « de permis B humanitaires pour cas personnels d'extrême gravité ou en raison de considérations de politique générale », comme le prévoit l'art. 13 lettre f de l'Ordonnance sur la limitation des étrangers.

La Confédération, par le biais de la circulaire Metzler, a donné des critères pour la régularisation de requérants d'asile déboutés, en adoptant des règles analogues à celles contenues à l'art. 44 al. 3 LAsi et 33 OA 1.

Dans le traitement de l'ensemble de ces dossiers, le Canton de Vaud a fait confiance à la Confédération, selon le principe de la bonne foi (art. 5 al. 3 et art. 9 de la Constitution fédérale), pour obtenir la régularisation de personnes dans le cadre de la circulaire Metzler.

Sans que les décisions ne soient motivées par l'ODR, des demandes de régularisation concernant 523 personnes ont été refusées, plaçant le Conseil d'Etat dans une situation difficile, pris entre son souhait de suivre son engagement à l'égard de la Confédération et la réalité d'une tradition politique cantonale plus humanitaire.

Le Grand Conseil, par la résolution Martin, les associations, les églises, la population, de nombreux syndicats et municipaux ont apporté un soutien important et toujours confirmé aux requérants déboutés, présents dans le Canton depuis de nombreuses années.

Plusieurs des personnes concernées pensent à utiliser toute possibilité de recours ou à déposer une demande de réexamen.

De plus, la négociation entre la Confédération et les cantons pour l'attribution 2005 de contingents de permis B cantonaux, doit avoir lieu dans les prochaines semaines. M. Blocher, dans le « Matin dimanche » du 28 août 2004 a déclaré : « Les cantons ont toute latitude pour délivrer des permis de travail... ».

*En tenant compte de la rigueur de la situation des personnes concernées et de l'évolution politique du Canton, nous demandons au Conseil d'Etat de trouver des solutions politiques pragmatiques à cet imbroglio.*

*Nous proposons concrètement les actions suivantes, tout en manifestant notre volonté d'accepter aussi d'autres solutions pour régulariser la présence des personnes concernées :*

- 1. Demander à la Confédération de rendre des décisions motivées pour les cas refusés qui ont été examinés dans le cadre de l'application de la circulaire Metzler.*
- 2. Demander à la Confédération de réexaminer encore une fois les dossiers du point de vue de la politique générale, en appliquant ce principe prévu dans l'art. 13 lettre f OLE par analogie ; dans ce contexte, on doit notamment prendre en compte la bonne foi du Canton et des personnes concernées, ainsi que la volonté clairement exprimée à plusieurs reprises du Grand Conseil et de la population vaudoise. Il est à relever à cet égard que le critère de la bonne foi doit être particulièrement pris en compte en cas de renseignements faux ou incomplets, indépendants de la volonté des requérants concernés.*
- 3. Négocier à titre exceptionnel avec Berne un contingent de permis B spécifiquement applicable à cette situation, comme l'a suggéré publiquement M. Blocher.*

*Un Etat de droit élabore des lois pour permettre aux personnes qui y vivent de le faire en bonne harmonie. Si ces lois conduisent à des situations humaines aberrantes et inacceptables, il est de la responsabilité des politiciens de trouver des solutions aux cas individuels et, le cas échéant, de changer la loi.*

*Cheseaux, le 14 septembre 2004 (Signé) Michèle Gay Vallotton*

## **Rapport du Conseil d'Etat**

### **Proposition n°1**

L'avis de droit du Pr. Pierre Moor à ce sujet a fait l'objet d'un examen attentif de la part du Conseil d'Etat ainsi que des services concernés de l'Administration cantonale. Bien qu'il ne saurait mettre en question la valeur d'un avis émis par une personnalité reconnue bien au-delà des frontières de notre université, en particulier dans le domaine du droit administratif, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure, en sa qualité d'organe exécutif, d'ordonner ou d'appliquer une mesure en se fondant sur un avis de droit au détriment d'une application de la législation en vigueur ou de la jurisprudence des autorités judiciaires saisies. Or,

le service des recours du DFJP, la CRA et le TA (Tribunal administratif), instances saisies par des requérants déboutés dont la décision de renvoi a été maintenue par l'ODM, à la suite de l'examen sous l'angle des critères de la circulaire Metzler, considèrent en effet que la confirmation d'une décision de renvoi ordonnée et entrée en force à l'issue de la procédure ordinaire d'asile ne fonde ni nouveaux droits ni nouvelles obligations à l'égard de la personne concernée. Dès lors, cette confirmation ne peut constituer une décision susceptible de recours au sens de l'article 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA). On rappellera que le Tribunal administratif vaudois a également adopté une position analogue en considérant que le refus des autorités cantonales de soumettre le dossier d'un requérant débouté à l'ODM dans le cadre de la circulaire fédérale ne constituait pas non plus une décision formelle susceptible de recours.

Le Conseil d'Etat n'entend pas interpellier la Confédération afin d'exiger de l'ODM une décision motivée indiquant les voies de recours pour chacun des 523 cas (actuellement 227). En effet, la Confédération ne ferait que répéter sa position déjà exprimée sur la question par le Conseil fédéral dans ses réponses du 28 mai 2003 et 22 décembre 2004 aux interpellations respectives du 21 mars 2003 et 30 septembre 2004 de Mme la Conseillère nationale Anne-Catherine Ménétrety-Savary, position reprise par ailleurs dans les arrêts des instances de recours précitées saisies.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat considère que les derniers développements intervenus à la suite de la rencontre du 8 mars 2006 avec le chef du DFJP rendent la proposition de la postulante caduque.

#### **Proposition n°2**

Le Conseil d'Etat estime que, compte tenu du fait que les autorités fédérales procèdent actuellement à une nouvelle analyse des dossiers des personnes concernées par la circulaire Metzler, cette proposition a été réalisée.

#### **Proposition n°3**

Le Conseil d'Etat relève d'abord que, à l'exception des cas liés au regroupement familial, la législation fédérale en vigueur et en particulier l'art. 14 de la loi sur l'asile n'ouvre aucune possibilité d'octroi d'un permis de séjour (livret B) à un requérant entre le moment où ce dernier dépose une demande d'asile et celui où il quitte la Suisse après la clôture définitive de sa procédure, respectivement le moment où une mesure de remplacement (admission provisoire) est ordonnée.

S'il est vrai que sous l'empire de la loi sur l'asile du 5 octobre 1979, abrogée par l'entrée en vigueur le 1er octobre 1999 de la loi actuelle du 26 juin 1998, les

cantons étaient habilités à proposer des autorisations de séjour pour motifs humanitaires, les intéressés devaient toutefois se trouver en procédure ordinaire d'asile depuis plus de quatre ans. Cette possibilité a été supprimée dans la loi actuelle au profit de l'élargissement de la voie de l'admission provisoire individuelle pour les cas de détresse personnelle grave (art. 44 al. 3 à 5 LAsi).

La modification du 16 décembre 2005, soumise prochainement à votation populaire, réintroduit la possibilité pour les cantons de soumettre à l'approbation des autorités fédérales l'octroi d'une autorisation de séjour, en raison d'une intégration poussée, à des personnes qui séjournent depuis plus de cinq ans à compter du dépôt de leur demande d'asile. (art. 14, al. 2)

Le Conseil d'Etat attire l'attention de la postulante sur le fait que M. Blocher a depuis la date de parution de son interview publiée le 29 août 2004 corrigé ses propos en précisant que les contingents annuels de permis B concernent en exclusivité les ressortissants de l'Union européenne.

**Interpellation Jean-Yves Pidoux demandant des précisions sur le traitement réservé aux 523 requérants d'asile dont la demande a été refusée.**

***Rappel du texte de l'interpellation***

*Dans le cadre des événements liés à la décision de renvoi de 523 requérants d'asile déboutés, l'organisation Amnesty international a fait parvenir une lettre à chaque député du Grand Conseil. Cette lettre indique que l'organisation «a connaissance de plusieurs cas où l'Office fédéral des réfugiés (ODR) a pris sa décision sur la base d'un dossier incomplet.» Toujours selon cette lettre, l'ODR se serait montré «d'accord de réexaminer de tels dossiers». Toutefois, «aucune procédure formelle de demande de réexamen ne semble avoir été mise en place au niveau du canton.»*

*Or le «Protocole d'engagements» intervenu fin mai 2004 entre le Département fédéral de justice et police et le Conseil d'Etat mentionne que tous les cas seront examinés «individuellement et dans un état d'esprit positif». Les dossiers soumis une première fois sous une forme incomplète devraient donc impérativement être resoumis à l'ODR. L'égalité devant la loi, le principe de non-discrimination et l'application transparente et constante du droit sont des principes constitutionnels de base. C'est une condition sine qua non de légalité que l'examen d'un dossier puisse permettre à l'autorité de considérer de manière exhaustive et non arbitraire la situation de la personne concernée – d'autant plus dans des circonstances aussi controversées, et où des destinées peuvent s'infléchir irrévocablement.*

*Si l'égalité de traitement doit être assurée, c'est aussi pour assurer la continuité dans l'application des critères. Or, on ne peut qu'être perplexe lorsque l'on constate, selon le document diffusé par le Conseil d'Etat lui-même («Traitement des cas soumis par le Canton de Vaud à l'ODR dans le cadre de la circulaire ODR/IMES»), que parmi les 523 personnes refusées dans le cadre du «Protocole», il s'en trouve quelques-unes dont le cas a été réglé par ailleurs par l'octroi de l'asile ! Les critères sont-ils si élastiques que des personnes peuvent soit être déboutées soit se voir octroyer l'asile ? Ou cette cacophonie est-elle un des effets pervers du «deal politique» en quoi, selon une formule remarquée du Conseil d'Etat, consistait le dit protocole. Si «deal» il y a, il constitue une contravention grave avec les principes fondamentaux énoncés ci-dessus : l'examen de chaque dossier sous le strict regard de la loi ne devrait en aucun cas être biaisé par l'évocation d'un pourcentage de cas retenus et refusés.*

*Par ailleurs, il est indispensable que l'évaluation faite de la situation dans les pays d'origine des requérants soit sérieuse et valide. La lettre d'Amnesty International assure que, selon Caritas Suisse, la reconstruction des logements détruits dans les pays de retour ne pourra pas avoir lieu avant l'année prochaine. Les appréhensions souvent exprimées sur les difficultés de réintégration pour des requérants en situation fragile (on pense ici évidemment aux femmes seules avec enfants), sont l'occasion de rappeler que les instances de décision doivent impérativement disposer de preuves tangibles que les personnes qui retournent puissent bénéficier d'une situation dans laquelle les droits élémentaires des personnes sont respectés. Le récent cas d'un requérant du Myanmar, renvoyé de Suisse il y a quelques mois et croupissant depuis lors dans les prisons de son pays, incite à l'inquiétude.*

*Notons enfin que certains requérants déboutés dans le cadre de l'accord ODR/VD auraient vu les documents de séjour dont ils disposent retouchés d'étrange manière : des permis valables au-delà du 27 août auraient été subitement abrégés et rapportés à cette date. Qui plus est, pour ces personnes, le droit d'être entendu et celui de recourir est bien plus restreint que pour un délinquant pénal. Pour celui-ci, sauf erreur, une demande de sursis à l'expulsion est examinée par une commission de libération; puis, si une procédure de refoulement est entamée, une autorité cantonale (service pénitentiaire) doit encore l'entendre, quand bien même les voies de droit en matière d'asile ordinaires (recours successifs) et extraordinaires (révision) sont épuisées. Cela signifie donc que sous prétexte que la question du non-refoulement a été déjà examinée par l'ODR, les personnes non délinquantes, qui n'ont pas la «chance» de purger une peine privative de liberté, sont moins*

*bien protégées juridiquement que les délinquants; il n'y a aucune possibilité pour un requérant non délinquant, même en cas d'arbitraire avéré ou d'examen hâtif d'un dossier incomplet, de saisir une quelconque instance après la décision de l'ODR. Alors que les voix s'élèvent pour dire que les requérants délinquants devraient être sévèrement traités, il s'avère qu'ils bénéficient de meilleures conditions de protection que les personnes innocentes et démunies qui ont été récemment déboutées. Est-ce vraiment cela que nous voulons ?*

*Je remercie donc le Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes :*

- 1. Le Conseil d'Etat confirme-t-il que des dossiers incomplets ont été soumis à l'ODR ? Confirme-t-il que cet office fédéral ne s'oppose pas à un réexamen de tels dossiers ? Est-il disposé à soumettre à nouveau à l'ODR des dossiers de requérants dont il pourrait être établi qu'ils étaient incomplets au moment où l'ODR s'est prononcé à leur propos ?*
- 2. Le Conseil d'Etat a-t-il pris contact avec des organisations non gouvernementales fiables, qui pourraient garantir que la situation dans leur pays d'origine des personnes déboutées et renvoyées ne les plongerait pas dans une condition contraire aux droits humains ?*
- 3. Est-il vrai que des documents en possession des personnes déboutées ont été revus, et que la date limite de leur séjour en Suisse a été avancée, de manière à correspondre au nouveau délai qui leur a été notifié ? Cette manière de faire est-elle légale ? Et pourquoi tant de précipitation dans l'établissement des plans de vol ? En quoi un étalement des départs contreviendrait-il au «Protocole» entre le DFJP et le Conseil d'Etat ?*
- 4. Le Conseil d'Etat confirme-t-il l'asymétrie selon laquelle un requérant délinquant dispose de bien davantage de moyens légaux pour retarder une décision de renvoi qu'une personne qui n'a commis aucun délit ? A-t-il des moyens (administratifs, réglementaires, légaux) de corriger, de faire corriger ou du moins de tempérer cette choquante inégalité de traitement ?*

Lausanne, le 27 août 2004

(Signé) Jean-Yves Pidoux

## **Rapport du Conseil d'Etat**

### **Préambule**

Il convient de faire la distinction entre l'octroi d'une admission provisoire pour détresse personnelle grave et celle pour impossibilité, illicéité ou encore inexigibilité de l'exécution du renvoi. Cette dernière question peut être soumise

par l'intéressé en tout temps aux autorités fédérales compétentes, dans le cadre d'une procédure extraordinaire, tandis que l'examen d'un cas de détresse personnelle grave intervient uniquement lorsqu'aucune décision exécutoire n'a été rendue dans les quatre ans qui suivent le dépôt de la demande d'asile. On rappellera que l'ODM a examiné cette question de la détresse personnelle grave uniquement dans le cas où, conformément aux dispositions de la circulaire, elle lui a été soumise par l'autorité cantonale.

### **Réponse à la question 1**

Le Conseil d'Etat renvoie au développement ci-dessus, chapitre 5, au sujet des travaux du GTM, ainsi qu'à sa réponse à la proposition n°2 du postulat Michèle Gay-Valotton (04/POS/118)(chapitre 7.2).

### **Réponse à la question 2**

Cette question renvoie au principe de non-refoulement et de la licéité du renvoi. Le Conseil d'Etat tient à préciser d'abord que le canton n'est pas compétent pour traiter de la question de la licéité du renvoi. Celle-ci est examinée d'office par l'ODM, voire la CRA en cas de recours. La Confédération se base sur des informations de ses représentations diplomatiques ou consulaires sur place ainsi que sur les rapports des organismes d'entraide également actifs dans les régions concernées. Chaque requérant a par ailleurs la possibilité de soumettre cette question en tout temps aux autorités fédérales en faisant valoir des éléments nouveaux susceptibles de conduire à l'octroi d'une admission provisoire, voire de l'asile. En revanche, les cantons n'ont ni la compétence, ni la possibilité d'examiner cette question.

Pour le surplus, le Conseil d'Etat renvoie aux développements ci-dessus, chapitre 1.1. ainsi qu'à son rapport suite au postulat Georges Glatz, chapitre 7.1.

### **Réponse à la question 3**

Il convient de souligner que, conformément à l'art. 30 de l'ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure du 11 août 1999, le livret N ou l'attestation qui en tient lieu atteste exclusivement le dépôt d'une demande d'asile de son titulaire, permettant à ce dernier de se légitimer devant les autorités fédérales et cantonales. Quelle que soit la durée de sa validité, ce document ne confère à son titulaire aucun droit de résidence. La validité de ce document, qui ne peut légalement excéder six mois, est prolongée par les collaborateurs du Service de la population sur la base de l'avancement de la procédure d'asile. Les requérants déboutés par une décision fédérale de renvoi exécutoire voient leur document prolongé pour des durées variables en fonction, soit de l'avancement des démarches liées au départ, soit de l'intervention d'une suspension de l'exécution

du renvoi dans le cadre d'une procédure extraordinaire. A l'inverse, il est tout à fait admissible et légal d'avancer l'échéance de la validité d'un document pour la faire coïncider avec la date d'une convocation ou celle d'un départ fixé.

On évitera de faire la confusion entre le délai de départ imparté par les autorités fédérales pour quitter la Suisse avec le délai d'échéance de validité du permis N, voire de l'attestation de départ. Un renvoi par les autorités cantonales peut dès lors avoir lieu en tout temps, nonobstant l'échéance de la validité du permis, mais pas avant le délai de départ imparté par les autorités fédérales (exception faite d'un retour volontaire.)

Enfin pour répondre à la critique relative à la précipitation dans l'établissement des plans de vol, le Conseil d'Etat observe que dès lors qu'une décision de renvoi est confirmée par les autorités fédérales, le Service de la population est contraint d'exécuter cette décision en entreprenant les démarches dans les meilleurs délais. Il rappelle par ailleurs s'être engagé dans le cadre du Protocole signé avec la Confédération à exécuter les renvois des requérants déboutés, auxquels l'admission provisoire n'a pas été octroyée dans le cadre de la circulaire Metzler, d'ici la fin de l'année 2004. Finalement, il constate que, dans les faits, les départs et renvois des personnes concernées s'effectuent d'une manière qu'on peut qualifier, pour le moins, de très échelonnée.

#### **Réponse à la question 4**

Le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de suivre le raisonnement de l'interpellant dans ce qu'il considère comme une inégalité de traitement devant la loi entre un requérant délinquant et un requérant qui n'a commis aucun délit. Le principe de non-refoulement au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) s'applique à toute personne étrangère, indépendamment du fait qu'elle a ou non commis des délits. Toutefois, dans le cas d'un requérant d'asile à l'encontre duquel une expulsion judiciaire a été prononcée par une autorité pénale dans le cadre d'une condamnation en justice, les autorités fédérales ne sont plus compétentes pour prononcer en parallèle une décision de renvoi, puisque celle-ci a été prise par une autre autorité en application d'une loi spéciale. Il relève dès lors de la compétence de l'autorité cantonale d'exécution de tenir compte du principe de non-refoulement au moment où cette expulsion intervient, conformément à la jurisprudence de la CRA (JICRA 1996/35) et du Tribunal fédéral (ATF 116IV 105).

#### **Question Massimo Sandri concernant les requérants déboutés**

##### **Rappel du texte de la question**

*Dans une interview concédée à « 24 heures » le mardi 14.09.04, le Conseiller d'Etat en charge du DIRE ad interim, Jean-Claude Mermoud, affirme :*

*« 11'000 personnes sont déjà rentrées en Bosnie-Herzégovine et à Srebrenica .» Plus loin, le Conseiller d'Etat parle, je cite, de « femmes kosovares isolées de Srebrenica ».*

*Le Conseiller d'Etat ne fait-il pas la différence entre le Kosovo et la Bosnie-Herzégovine, ou se trouve Srebrenica, les deux régions où il s'apprête à renvoyer des centaines de requérants déboutés ? Ou alors, le journaliste de « 24 heures » aurait-il déformé ses paroles ?*

*Une prompt réponse serait appréciée.*

*Massimo Sandri*

### **Réponse du Conseil d'Etat**

Le Chef du département des institutions et des relations extérieures fait clairement la distinction entre le Kosovo et la Bosnie et Herzégovine. Il ne peut néanmoins pas être exclu que dans le cadre d'une interview, il ait prononcé une phrase telle que celle citée par l'interpellant. Il s'agirait le cas échéant, d'un regrettable lapsus qui ne permet pas de conclure à une connaissance insuffisante des réalités géopolitiques.

Le Conseil d'Etat rappelle à cet égard que M. le Conseiller d'Etat Mermoud s'est rendu en novembre 2004 en Bosnie et Herzégovine et en particulier à Srebrenica.

**Interpellation Josiane Aubert et consorts suite à la douloureuse situation de la famille Cullu : Quelle évaluation du risque est faite par les autorités cantonales et fédérales lors d'un retour? De quel sérieux peut-on créditer les programmes d'aide au retour et le suivi sur place ?**

### **Rappel du texte de l'interpellation**

*M. et M<sup>me</sup> Cullu et leurs enfants, d'origine kurde, font partie des 523 requérants déboutés dans le cadre de l'accord entre le Canton et la Confédération. Suite aux décisions prises par les autorités suisses (ODR), leur situation leur est apparue sans issue, et en désespoir de cause, ils ont décidé, pour en finir avec cette incertitude insupportable, de s'inscrire au programme d'aide au retour. Leur départ a eu lieu jeudi 2 septembre de Zürich. A peine arrivés à Istanbul jeudi soir, M. et Mme. Cullu ont été interrogés plusieurs heures par les autorités turques à l'aéroport. Pendant ces longues heures de nuit, les enfants, dont un bébé, séparés brutalement de leurs parents, étaient laissés seuls dans l'aéroport. Quelques heures plus tard, ils ont été pris en charge par une tante.*

*Lorsque enfin les interrogatoires ont pris fin, vendredi matin, le couple a pu sortir de l'aéroport. C'est à ce moment que M. Cullu s'est fait arrêter, ou plus exactement enlever probablement par des policiers en civil. Sa femme est restée impuissante sur le bord de la route. M. Cullu a été retenu 48 heures au cours desquelles il a été interrogé et délesté de 3000 francs sur les 11'000 francs qu'il avait reçu cash au départ de Zürich. Il a subi des menaces au cas où il rendrait publiques ces informations. La famille est maintenant à Istanbul, accueillie par des parents ; ils vivent dans la peur et craignent pour leur sécurité ; ils souhaitent reprendre le chemin de la Suisse, après cette arrivée ratée dans leur pays d'origine.*

*Dans sa réponse du 24 août 2004 à l'interpellation Maillefer, le Conseil d'Etat affirmait au sujet des programmes d'aide au retour : « C'est pourquoi il a décidé d'engager des moyens sans précédent dans le cadre de programmes d'aide au retour et à la réintégration. Ces programmes ne consistent pas en un simple versement d'une somme donnée lors du départ des intéressés, mais se basent sur une analyse individuelle de leurs besoins et sur une réponse la plus adéquate possible à ceux-ci. »*

*Dans sa lettre du 2 septembre 2004 en réponse à la résolution Jean Martin votée par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat précisait en outre : « La mise en oeuvre de ces volets du programme est assurée par le Conseil en vue du retour (CVR) de la FAREAS, lors d'entretiens préparatoires et d'échanges d'informations, aboutissant à l'établissement d'une convention liant les deux parties — la personne concernée d'une part, l'autorité de l'autre — et présentant ainsi toutes les garanties requises pour un bon déroulement de l'opération.*

*La réalisation sur place, dans les pays d'origine, est assurée par l'Organisation internationale des migrations (OIM) et par l'Entraide protestante (EPER). Une fois les personnes de retour dans leur pays, ces organisations assureront également le suivi dans la durée jusqu'à trois ans pour les ressortissants de la région de Srebrenica et jusqu'à un an pour les autres. »*

*Dès lors, j'interpelle le Conseil d'Etat sur les points suivants :*

- 1. Le Canton et la Confédération ont-ils procédé à une évaluation du risque encouru par la famille Cullu en décidant de ne pas régulariser la situation de cette famille, puis lors des préparatifs dans le cadre de l'aide au départ?*
- 2. La famille Cullu a-t-elle été suivie à son arrivée en Turquie par l'une des organisations mentionnées ci-dessus, comme l'avait promis le Conseil d'Etat et Berne ? Si oui, comment se fait-il que M. Cullu ait été arrêté à*

*deux reprises ? Si non, faut-il considérer que les programmes d'aides au retour n'ont pas le sérieux et la fiabilité que le Conseil d'Etat leur prête ?*

3. *Quel est le rôle du Canton, respectivement de la Confédération dans la mise en place de l'accueil dans le pays de retour par une des organisations susmentionnées ?*
4. *Le Conseil d'Etat, dont je rappelle qu'il applique la Constitution, estime-t-il que cet état de fait est compatible avec l'article 9 de notre Constitution cantonale, lequel stipule que « La dignité humaine est respectée et protégée » et avec l'article 7 de notre Constitution fédérale, lequel stipule que « La dignité humaine doit être respectée et protégée » ?*
5. *Qu'est-ce que le Conseil d'Etat compte entreprendre, en collaboration avec les autorités fédérales concernées, dans le cas précis de M. Cullu et de sa famille, pour garantir leur sécurité sur place, et permettre le cas échéant leur retour en Suisse ?*
6. *Le Conseil d'Etat entend-il clarifier la situation et prendre des mesures empêchant pareille situation de se reproduire ?*

*Vu l'urgence, je souhaite que le Conseil d'Etat réponde au plus vite à ces graves questions de manière particulièrement fondée et sérieuse. D'ici à ce qu'il réponde, je demande au Conseil d'Etat de suspendre tout nouveau renvoi et de tout entreprendre pour tirer d'affaire M. Cullu et sa famille.*

*Le Sentier, le 6 septembre 2004*

*(Signé) Josiane Aubert*

### **Réponse du Conseil d'Etat**

#### **Réponse à la question 1 :**

Dans le cadre de la procédure d'asile concernant la famille Cullu, les autorités fédérales ont examiné d'une part si celle-ci devait obtenir le statut de réfugié, et d'autre part, si l'exécution de leur renvoi de Suisse était licite et raisonnablement exigible.

L'autorité cantonale n'a pas procédé, lors de la préparation du départ de cette famille, à une analyse des risques que celle-ci pourrait encourir. Premièrement, l'examen de tels éléments est de la compétence fédérale. Ensuite, le canton ne dispose pas des moyens matériels nécessaires à une telle analyse, telle que des représentations diplomatiques ou consulaires. Finalement, il convient de rappeler que la famille Cullu a accepté de quitter la Suisse.

**Réponse à la question 2 :**

On rappellera, au préalable, que le programme cantonal d'incitation au retour et de réinsertion dans le pays, mis sur pied avec la collaboration de l'OIM et de l'EPER (voire chapitre 5 ci-dessus) ne concernait pas la famille Cullu de nationalité turque. En outre, la Turquie est un des rares pays au monde où l'OIM n'est pas présente. Dès lors le retour de cette famille a eu lieu dans le cadre d'un programme spécifique d'aide au retour de la Confédération, programme qui ne prévoit pas de mesures particulières d'accueil à l'arrivée. Lors de leurs différents entretiens préparatoires avec le Conseil en vue du retour, les intéressés n'ont par ailleurs, à aucun moment, exprimé le souhait de bénéficier de telles mesures à leur arrivée à Istanbul.

Selon les informations dont dispose le Conseil d'Etat, M. et Mme Cullu ont été interrogés à l'aéroport par les autorités d'immigration turques, pratique généralisée et normale lors de l'arrivée de personnes ressortissantes du pays et voyageant sans passeport.

Le Conseil d'Etat souhaite encore relever qu'il n'est pas en mesure ni de confirmer ni d'infirmer les allégations relatives à l'arrestation ou à la séquestration de M. Cullu à la suite de sa sortie de l'aéroport d'Istanbul.

**Réponse à la question 3 :**

En règle générale, l'accueil par les représentants de l'OIM est proposé par le Conseil en vue du retour aux personnes préparant leur retour. Il appartient toutefois aux intéressés eux-mêmes de décider s'ils souhaitent être pris en charge par l'organisation internationale dès leur arrivée ou s'ils n'estiment pas nécessaire une telle mesure.

**Réponse à la question 4 :**

Le Conseil d'Etat estime que le fait de subir un interrogatoire par les autorités d'immigration n'est pas contraire à la notion de dignité humaine protégée par les Constitutions fédérale et cantonale.

Il tient encore à relever que les textes fondamentaux précités protègent la dignité humaine dans notre pays mais ne sauraient déployer des effets juridiques en dehors de nos frontières.

**Réponse à la question 5 :**

Selon les informations dont dispose le Conseil d'Etat, la famille Cullu a bénéficié de l'aide au retour conformément à ce qui avait été convenu avant son départ. En dehors des éléments allégués par l'interpellante, il n'a eu aucune information relative à des problèmes de sécurité particuliers auxquels la famille

aurait été exposée suite à son retour en Turquie. Le Conseil d'Etat estime dès lors qu'aucune mesure de suivi supplémentaire n'est nécessaire. Il tient en outre à souligner que les autorités suisses, qu'elles soient fédérales ou cantonales, ne disposent d'aucun moyens pour assurer la sécurité de personnes à l'étranger.

**Réponse à la question 6 :**

Le Conseil d'Etat estime avoir clarifié la situation dans les réponses qui précèdent. Il n'envisage aucune mesure supplémentaire.

**Interpellation Nicolas Mattenberger, suite au dépôt de l'avis de droit du Pr. Pierre Moor sur la nature de l'acte de refus et de l'admission provisoire en droit d'asile**

**Rappel du texte de l'interpellation**

*Le 8 septembre 2004, le Pr Pierre Moor de l'Université de Lausanne a déposé un avis de droit contenant en résumé les éléments suivants :*

1. *Le refus de l'Office fédéral des réfugiés (ODR) d'accorder une admission provisoire, à la suite de l'application de la Circulaire Metzler, doit-il être considéré comme une décision, au sens de la Loi fédérale sur la procédure administrative (PA), en conséquence sujette à recours, telle est la question à laquelle répond l'avis de droit du Professeur Pierre Moor.*
2. *En principe, toute décision administrative peut faire l'objet d'une demande de reconsidération ou de réexamen, dès lors que des éléments nouveaux, c'est-à-dire postérieurs à la décision à réexaminer, ont amené une modification notable des circonstances. Ces éléments peuvent être de fait ou de droit. Ils doivent être pertinents, c'est-à-dire qu'ils doivent être tels qu'ils peuvent avoir pour effet de rendre la décision en cause illégale.*
3. *Si ces conditions sont réunies, l'autorité est tenue, en vertu de l'article 29 de la Constitution fédérale, d'entrer en matière sur la demande de réexamen. En entrant en matière, elle procédera à un nouvel examen, qui la conduira ou non à modifier la décision prise de manière à la rendre conforme à l'ordre juridique.*
4. *Dans le cas des 523 déboutés, une décision de renvoi a été prise, avec ordre d'exécution immédiate. Dès lors qu'une demande de réexamen fondée sur la Circulaire Metzler du 21 décembre 2001 est présentée, l'autorité a pour première tâche de déterminer s'il existe des éléments nouveaux, auquel cas elle est tenue d'entrer en matière sur cette demande. Cette détermination fait l'objet d'une décision puisqu'elle porte sur le droit de l'intéressé à obtenir un réexamen. Si l'ODR accepte d'entrer en matière, il*

*revoit la décision qu'il a prise en son temps ; en particulier, il détermine si l'étranger peut ou non être mis au bénéfice d'une admission provisoire. Un refus de sa part constitue une décision au sens formel du terme.*

5. *Le Pr Pierre Moor conclut qu'en présence de nouveaux éléments de fait ou de droit, l'acte par lequel l'ODR décide de ne pas entrer en matière, sur une demande d'admission provisoire pour des étrangers qui ont fait l'objet d'une décision de renvoi, avec exécution immédiate, datant de plusieurs années, mais où il n'y a pas eu exécution, est une décision. Il considère en outre que si l'ODR entre en matière, mais refuse malgré tout d'accorder l'admission provisoire, ce rejet constitue également une décision.*

*Au vu du contenu et des conclusions de cet avis de droit, j'interpelle le Conseil d'Etat sur les points suivants :*

1. *Le Canton entend-il interpellé la Confédération et plus précisément l'ODR afin d'exiger que cet Office rende, pour chacun des 523 cas déboutés, une décision motivée indiquant les voies de recours.*
2. *Le Canton peut-il admettre de procéder à des renvois, ce alors même que des principes constitutionnels garantis notamment par l'art. 29 de la Constitution fédérale, ont été jusqu'à ce jour bafoués par les Autorités fédérales ?*

*La Tour-de-Peilz, le 14 septembre 2004 (Signé) Nicolas Mattenberger*

### **Réponse du Conseil d'Etat**

#### **Réponse à la question 1**

En réponse à cette question, le Conseil d'Etat renvoie l'interpellateur à son rapport suite au postulat Michèle Gay-Valotton (04/POS/118), en particulier relatif à la proposition 1 de la postulante (ci-dessus, chapitre 7.2).

#### **Réponse à la question 2**

Le Conseil d'Etat rappelle que tous les requérants, dont l'examen du dossier par l'ODM sous l'angle de la circulaire Metzler n'a pas été suivi par l'octroi d'une admission provisoire, ont été mis au bénéfice du droit de voir leur demande d'asile examinée. Dans le cadre de leur procédure d'asile ordinaire, ils ont en effet été entendus sur les motifs de leur demande et ont fait l'objet d'une décision entrée en force après avoir bénéficié de la possibilité de faire usage des voies de droit prévues par la législation en vigueur. De même, il souligne que, en vertu des dispositions générales du droit administratif, les intéressés peuvent en tout temps demander le réexamen de leur décision de renvoi dans le cadre

d'une procédure extraordinaire en soumettant à l'examen des autorités fédérales compétentes la question de l'inexigibilité, l'illicéité et l'impossibilité de leur refoulement. Partant, le Canton n'entend pas se soustraire à l'obligation qui lui est faite d'exécuter les décisions fédérales, conformément aux dispositions de l'article 46 alinéa 1 LAsi.

Le Conseil d'Etat constate par ailleurs que la violation de l'art. 29 de la Constitution fédérale, alléguée par l'interpellant n'a été confirmée par aucune juridiction compétente.

**Interpellation Jacqueline Bottlang-Pittet : « Les conditions pour un retour volontaire des requérants déboutés sont-elles toujours vraiment réunies ? »**

***Rappel du texte de l'interpellation***

*Je ne reviendrai pas sur le problème grave et difficile à résoudre, tant il touche à des questions d'éthique sociale, qu'est la situation des requérants d'asile déboutés, en particulier ceux qui résident depuis longtemps dans notre canton et plus particulièrement les familles avec enfants ou les femmes seules ou accompagnées d'enfants.*

*Je sais aussi qu'un grand nombre de ces requérants sont originaires du Kosovo ou de Bosnie Herzégovine. Le conseiller d'Etat Mermoud a visité récemment la région de Srebrenica et a dit que les programmes d'aide au retour étaient bien organisés et que le retour des personnes était donc tout à fait possible.*

*Je peux soutenir l'idée des retours volontaires avec mesures d'aides au retour mais je voudrais avoir les précisions suivantes :*

*a) Pour la région de Srebrenica*

- 1. Quel est l'état du programme de reconstruction des maisons et quelle collaboration est prévue avec Caritas et la DDC, déjà fortement impliquées dans un projet de reconstruction ?*
- 2. Où est-ce que les personnes s'inscrivant dans le projet sont logées dans l'attente de la reconstruction de leur maison ?*
- 3. Quelles possibilités de logement existent pour les personnes n'ayant pas eu de logement propre avant leur fuite de Srebrenica ?*

*b) De manière plus générale*

- 4. Des programmes identiques existent-ils aussi dans d'autres régions en particulier au Kosovo ?*

5. *Si oui, les collaborations sur place se font-elles avec les mêmes partenaires et selon les mêmes modalités que dans la région de Srebrenica ?*
6. *Si non, comment le Conseil d'Etat entend-il s'assurer d'un programme d'aide au retour adéquat ?*
7. *Le Conseil d'Etat peut-il nous assurer que cette aide au retour n'est pas plus coûteuse que l'effort nécessaire pour permettre aux requérants de rester dignement dans notre canton ?*

Lausanne, le 8 décembre 2004

(Signé) Jaqueline Bottlang-Pittet

### **Réponse du Conseil d'Etat**

#### **Réponse à la question 1**

De manière générale, depuis la fin de la guerre en Bosnie et Herzégovine, la Direction du développement et de la coopération du Département fédéral des affaires étrangères (DDC) a financé la reconstruction de plusieurs milliers de maisons, travaux exécutés essentiellement sous la coordination de Caritas suisse.

En ce qui concerne la reconstruction de maisons, dans le cadre du programme d'aide au retour et à la réintégration financé par le canton, celle-ci s'effectue uniquement dans le cas d'un retour effectif dans le pays d'origine. En outre, l'EPER travaille avec des partenaires locaux et internationaux, Dans ce sens, elle se trouve en contact avec Caritas Suisse, dont le propre programme de reconstruction est toujours en cours.

#### **Réponse à la question 2**

Afin de garantir que l'aide concrète fournie correspond à un besoin réel, la reconstruction intervient en règle générale après le retour effectif des intéressés dans le pays d'origine. Ces derniers contribuent d'ailleurs généralement activement aux travaux, voire s'en occupent entièrement, l'aide consistant principalement dans la fourniture du matériel nécessaire.

Pendant la durée de la construction, les intéressés sont soit logés par des proches, soit la location d'un logement temporaire est financée dans le cadre de l'aide octroyée.

#### **Réponse à la question 3**

Pour les personnes n'ayant pas possédé de biens immobiliers avant la guerre – cas de figure très rare en Bosnie et Herzégovine – ou qui ne souhaitent pas retourner dans les lieux où elles possédaient du terrain, la seule possibilité

consiste en un financement de la location d'un logement pendant une période donnée.

**Réponse à la question 4**

En collaboration avec l'OIM, une aide au retour similaire, incluant une aide substantielle pour la reconstruction d'une maison, est possible dans d'autres pays et notamment au Kosovo.

**Réponse à la question 5**

Par rapport aux autres pays, le programme mis en place dans la région de Srebrenica (Bosnie et Herzégovine) se distingue par l'implication de l'EPER, en plus de l'OIM. Le programme de l'EPER comprend un volet important destiné à revitaliser les communautés locales, à améliorer la cohabitation et la collaboration entre communautés (musulmans, serbes) et à favoriser l'intégration sociale des personnes qui se réinstallent dans leur pays d'origine. Ces particularités ont été jugées indispensables, compte tenu de la situation particulière régnant en Bosnie orientale.

**Réponse à la question 6**

Avec l'OIM, le canton dispose d'un partenaire fiable et efficace, présent dans un très grand nombre de pays et ayant à son actif une expérience importante en matière d'aide au retour et à la réinstallation sur le plan international.

**Réponse à la question 7**

Dans la mesure où l'aide au retour proposée par le canton peut être qualifiée d'ambitieuse – pour ne pas dire généreuse – elle engendre des coûts relativement importants. Il convient toutefois de mettre ces coûts en parallèle avec :

- les coûts d'aide sociale qui sont ainsi économisés. A ce titre, il convient de noter que les personnes concernées n'étaient de loin pas toutes financièrement autonomes et que rien ne permet d'affirmer qu'elles l'auraient toutes été dans l'avenir si elles avaient pu rester en Suisse ;
- les économies financières et les bénéfices humains induits par l'absence de recours aux mesures de contrainte.

Sans lien direct avec la situation dans notre canton, le Conseil d'Etat souhaite également mentionner, comme effets secondaires positifs, les conséquences économiques et sociales dans les pays d'origine (investissements, génération de revenus), conséquences certes modestes sur un plan national, mais de la plus haute importance pour les intéressés eux-mêmes.

Pour ce qui est du programme en Bosnie et Herzégovine, le volet revitalisation des communautés, décrit brièvement en réponse à la question 5, représente un coût relativement important. Ce volet ne doit toutefois pas être vu exclusivement sous l'angle de l'aide au retour. Il s'agit plutôt d'une contribution à la reconstruction pacifique de la Bosnie et Herzégovine. Il répond donc à un objectif à long terme qui ne peut être réduit au seul aspect d'une aide individuelle aux personnes de retour de Suisse.

Finalement, quant à l'alternative évoquée par l'interpellatrice dans le cadre de cette question, le Conseil d'Etat renvoie aux développements contenus dans la partie introductive du présent rapport.

**Interpellation Mireille Aubert : « De quelques conditions de retour à Srebrenica »**

***Rappel du texte de l'interpellation***

*Suite au récent voyage de M. le conseiller d'Etat Jean-Claude Mermoud dans la région de Srebrenica, et alors que la position du Conseil d'Etat semble rester inflexible quant aux renvois, je désire poser les questions suivantes :*

- 1) *Existe-t-il des projets pour garantir l'intégration professionnelle des personnes de retour ?*
- 2) *Quelles sont les perspectives de scolarisation pour les enfants, en regard notamment de la densité d'écoles, de leur éloignement par rapport aux lieux d'habitation et des risques de tensions interethniques entre élèves.*
- 3) *La prise en charge médicale et psychologique des personnes fragilisées dans leur santé physique et psychique est-elle assurée ?*

*Bussigny, le 5 décembre 2004*

*(Signé) Mireille Aubert*

**Réponse du Conseil d'Etat**

**Réponse à la question 1**

L'intégration professionnelle en vue de la génération de revenus durables est un des volets principaux des programmes mis en place.

Lors de la préparation du départ, tant les compétences des intéressés que les possibilités économiques sur place sont analysées, ce qui permet d'élaborer des projets concrets et adaptés. Une décision finale, quant à la forme définitive que prendra l'aide matérielle dans ce domaine, est toutefois prise, en règle générale, sur place et une fois que les personnes concernées sont de retour.

Les emplois étant très rares dans la région en question, il s'agira généralement d'un investissement initial pour la promotion d'une activité indispensable (par exemple agriculture, élevage, atelier mécanique, restauration). La réussite d'un tel projet dépend bien entendu en partie de l'investissement personnel des intéressés. Elle ne peut, par conséquent, être garantie. Un accompagnement est toutefois assuré par les organisations partenaires.

### **Réponse à la question 2**

Le système scolaire en Bosnie et Herzégovine fonctionne en principe sur l'ensemble du territoire. Si le matériel scolaire n'est pas neutre au regard du passé récent dramatique du pays, il est à relever qu'il ne semble pas exister de tensions interethniques particulières entre les élèves.

L'habitat en Bosnie orientale étant traditionnellement dispersé et la région assez montagneuse, l'éloignement des lieux d'habitation des écoles peut constituer un problème réel dans certains cas, problème toutefois préexistant à la guerre, accentué par des difficultés de transports.

Le volet revitalisation des communautés pourrait, dans certains cas, contribuer à remédier à cette problématique.

### **Réponse à la question 3**

Lors de leur arrivée dans le pays d'origine, l'OIM peut – si tel est le souhait des intéressés – les aider à accomplir auprès des autorités les démarches d'inscriptions administratives qui permettent l'accès au système local de sécurité sociale.

Il est à relever que la Bosnie et Herzégovine dispose aujourd'hui – conséquence de la guerre – de compétences importantes en matière de prise en charge psychologique. Le programme mis en place par l'EPER prévoit par ailleurs une possibilité spécifique de suivi psychologique si nécessaire.

### **Interpellation Anne Weil-Levy : « Requérants déboutés — Quel retour ? »**

#### ***Rappel du texte de l'interpellation***

*Avant d'entrer plus avant dans mon propos, je souhaite rappeler quelques moments-clés qui expliquent pourquoi et comment ces personnes sont arrivées dans notre canton.*

1. *Jusqu'en 1990, l'ex-Yougoslavie faisait partie des pays dits « de recrutement traditionnel ». Entendez par là que ses ressortissants avaient légalement le droit au marché du travail par le biais de la législation y relative.*

2. a) *A la fin du printemps 1990, le Conseil fédéral a édicté la politique dite des « trois cercles » qui les a privés de ce droit, sans que le Souverain n'ait été consulté.*

b) *C'est à cette même époque que la guerre a éclaté dans cette région du monde. Elle a duré dix ans, amenant dans le canton de Vaud comme ailleurs, des personnes fuyant une région mise à feu et à sang.*

*Aujourd'hui, la guerre est terminée. Ceci étant, la situation sur place demeure très difficile et instable pour certains (personnes seules ou familles) et invivables pour d'autres (survivants de Srebrenica, femmes seules avec un ou plusieurs enfants).*

*Durant son déplacement dans la région de Srebrenica, M. le conseiller d'Etat Jean-Claude Mermoud est allé se rendre compte de la situation sur place, en particulier en ce qui concerne les programmes d'aide au retour.*

*A ce titre, j'aimerais revenir sur certaines réalités incontournables. Comme le démontrent les études en psychiatries depuis près de soixante ans, le survivant d'un génocide est une personne brisée qui, quelle que soit sa résilience, ne sera jamais plus celle qu'elle était avant. Elle demeurera notamment extrêmement fragile et nécessitera une prise en charge de longue durée. N'oublions pas que la moitié de la ville de Srebrenica, qui peut être comparée par la taille et le nombre d'habitants à Yverdon-les-Bains, a été assassinée, en particulier durant les massacres de l'été 1995. Que l'épuration ethnique a commencé en 1997-1998 en Kosove, avec les mêmes conséquences pour les victimes que celles que je viens de citer. Leur retour signifiera un nouveau déracinement vers un lieu de souffrances.*

*Je pense aussi aux enfants qui sont nés ici et n'ont jamais été scolarisés dans leur langue maternelle, dont l'orthographe, si elle est en cyrillique, ne leur permet ni la lecture ni l'écriture, Mais surtout, les risques qu'ils pourront courir d'être agressés pour des raisons inhérentes à leur origine, en particulier, lorsqu'elle est minoritaire sur place.*

*Quant aux femmes seules avec enfant(s), leur retour au pays signifie leur mort civile, et souvent des atteintes à leur intégrité physique et/ou psychique.*

*Au vu de ce qui précède, je me permets de demander au Conseil d'Etat de bien vouloir m'orienter de manière détaillée sur les points suivants :*

- *comment le canton de Vaud entend-il garantir une scolarité « neutre » aux enfants des familles s'inscrivant au projet ?*

- *En tenant compte du fait que la quasi-totalité des personnes en question sont atteintes de problèmes de santé (physiques et psychiques) aigus, l'importance d'une prise en charge médicale et psychologique est primordiale. Comment le canton de Vaud entend assurer cette prise en charge ?*
- *Est-ce que le canton de Vaud s'est assuré de la participation de la DDC et d'autres partenaires sur place dans le long terme ?*
- *Quelles sont les interventions politiques qui accompagnent le projet d'aide au retour vaudois ?*

Lausanne, le 7 décembre 2004

(Signé) Anne Weill-Lévy

### **Réponse du Conseil d'Etat**

En préambule, le Conseil d'Etat tient à souligner que, contrairement à ce que laisse entendre l'interpellante, la situation des Bosniaques musulmans en Bosnie orientale et celle des Albanais au Kosovo ne sont pas comparables.

Pour ce qui est de la Bosnie orientale, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de garantir ce que l'interpellatrice appelle une « scolarité neutre ». Il relève toutefois que le projet d'aide au retour et à la réinsertion, mis en place pour la région de Srebrenica en partenariat avec l'EPER, contient un volet destiné à améliorer la cohabitation entre les communautés. En fonction des choix opérés par les représentants des communautés, le projet peut ainsi agir positivement au niveau des écoles. Il est à souligner qu'il aura des effets pour l'ensemble de la population et ne se limitera pas aux seules personnes du canton de Vaud retournant en Bosnie.

Le projet susmentionné prévoit également, le cas échéant, une possibilité d'un suivi psychologique. Il est à relever que l'EPER collabore, à cette fin, avec une organisation non gouvernementale bosniaque attestant d'une grande expérience en la matière et disposant de contacts privilégiés avec les institutions médicales spécialisées en la matière. Par ailleurs, il n'est pas sans intérêt de savoir que, suite à la guerre et à ses conséquences, les praticiens bosniaques ont développé une très grande expérience dans le suivi et le traitement des séquelles psychologiques du conflit.

Pour ce qui concerne les activités de la Direction du développement et de la coopération (DDC), le Conseil d'Etat constate que celle-ci est fortement présente aussi bien en Bosnie et Herzégovine qu'au Kosovo et y développe des activités à long terme visant notamment la stabilisation des systèmes

démocratiques, la relance de la croissance économique, la création d'infrastructures sociales ainsi que la gestion durable des ressources naturelles.

**Interpellation Roger Saugy concernant l'avenir en Suisse de requérants déboutés, mais non expulsables au Kosovo**

***Rappel du texte de l'interpellation***

*L'ODR vient de refuser définitivement la régularisation de situations d'un nombre important de requérants présentés par le Conseil d'Etat vaudois. Parmi eux certains sont originaires du Kosovo.*

*Depuis août 2004, la Force de maintien de la Paix au Kosovo (la MINUK)<sup>1</sup> s'oppose au débarquement à l'aéroport de Pristina de huit catégories de personnes vulnérables.*

*Il s'agit des groupes suivants :*

1. *Roms, Ashkali et « Egyptiens », Serbes.*
2. *Albanais provenant d'une région où ils sont minoritaires, en particulier le Nord du Kosovo.*
3. *Kosovars connaissant de sérieux problèmes de sécurité, en particulier : Albanais mariés à un partenaire d'une autre ethnie et leurs enfants ; Albanais, Gorani et Bosniaques soupçonnés d'avoir collaboré avec le régime de Milosevic.*
4. *Personnes souffrant d'une grave maladie chronique ou d'une autre grave affection de leur santé, lorsqu'elles ne peuvent trouver au Kosovo les soins médicaux spécialisés que leur état de santé requiert.*
5. *Personnes souffrant de graves troubles psychiques (y compris d'un syndrome de stress post-traumatique), lorsqu'elles ne peuvent trouver au Kosovo les soins médicaux spécialisés que leur état de santé requiert.*
6. *Personnes handicapées (et celles qui leur apportent un soutien de base) lorsque leur bien-être dépend d'un soutien spécialisé qui n'est pas à disposition au Kosovo.*
7. *Personnes âgées isolées ne bénéficiant pas d'un réseau de soutien au Kosovo.*

---

<sup>1</sup> *Minuk est l'abréviation de « Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo », en anglais « UMINK » (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo).*

8. *Par respect pour la Convention des droits de l'enfant et de la CDEH, la MINUK refuse de cautionner le renvoi disloqué de membres d'une même famille, à moins que cela soit commandé par l'intérêt supérieur de l'enfant.*

*Il ne sera pas possible d'expulser ni officiellement, ni humainement, les personnes appartenant à l'une des catégories ci-dessus. Je demande comment le Conseil d'Etat va résoudre ce problème. Envisage-t-il de remettre un titre de séjour de longue durée aux personnes concernées, leur permettant de se soigner ou d'attendre sereinement que la situation de leur région d'origine se stabilise et que certaines haines se résorbent ?*

*Je remercie d'avance le gouvernement des mesures positives qu'il envisage de prendre et des informations qu'il ne tardera pas à donner sur l'avenir de ces familles.*

*Prilly, le 15 décembre 2004*

*(Signé) Roger Saugy*

#### **Réponse du Conseil d'Etat**

Sans se prononcer sur l'énumération des catégories opérée par l'interpellant, le Conseil d'Etat confirme que plusieurs situations peuvent faire obstacle à l'exécution d'une décision de renvoi, telle que l'absence de l'accord de l'autorité du pays de destination, en occurrence, pour le Kosovo, l'administration des Nations Unies.

Comme exposé dans la partie introductive du présent rapport, il appartient à l'autorité fédérale, dans le cadre de la procédure ordinaire ou dans celui d'une demande de réexamen formulée par l'intéressé, d'examiner si l'exécution du renvoi est licite et raisonnablement exigible, et le cas échéant, de lui octroyer une admission provisoire.

Pour ce qui est de la situation spécifique du Kosovo, il peut arriver que dans certains cas isolés, l'exécution d'une décision de renvoi se révèle impossible en raison de l'absence de collaboration de l'intéressé. En effet, si l'administration des Nations Unies du Kosovo ne souhaite pas accueillir les personnes appartenant à certaines des catégories mentionnées par l'interpellant dans le cadre d'un renvoi sous contrainte, elle ne s'oppose nullement à un retour effectué de manière volontaire par ces mêmes personnes. L'éventuelle impossibilité de l'exécution du renvoi découlant dans ce cas de figure de l'attitude de l'intéressé, il ne saurait en résulter un avantage pour ce dernier.

Pour le surplus, le Conseil d'Etat rappelle qu'il ne dispose d'aucune compétence juridique ni de possibilité matérielle d'octroyer aux personnes en question un quelconque titre de séjour.

## **Pétition contre les renvois des 523 requérants**

### ***Rappel du texte de la pétition***

*Aux autorités cantonales :*

*Suite à l'accord passé entre le Conseil d'Etat vaudois et l'Office fédéral des Réfugiés au printemps 2004, accord qui consistait à statuer sur le cas de 1280 personnes dont le dossier n'avait pas encore été examiné par Berne et dont le verdict serait appliqué par le canton sans autre recours possible, 523 personnes sont sur le point d'être expulsées en cette fin d'été 2004.*

*Parmi ces 523 personnes, environ la moitié sont des enfants. En Suisse depuis 4, 7 ou 10 ans, certains sont nés ici et/ou y ont accompli toute leur scolarité ; d'autres ont rattrapé le handicap d'une langue nouvelle, ont entrepris une formation professionnelle...*

*Parmi ces 523 personnes, des pères de famille, qui gagnent la vie des leurs et soutiennent aussi la famille au pays.*

*Parmi ces 523 personnes, il y a des survivants et rescapés du massacre de Srebrenica en juillet 1995. Il y a des personnes que l'on renvoie vers des champs de ruines, minés, alors qu'elles pensaient avoir trouvé en Suisse un accueil.*

*Parmi ces 523 personnes, il y a des femmes kosovares isolées qu'un retour en Kosovë, seules ou avec leurs enfants, condamne à une vie d'exclusion. Beaucoup d'entre-elles n'auront comme seul moyen de subsistance que celui de rejoindre les nombreux réseaux de prostitution. Les mères risquent de se faire retirer la garde de leurs enfants, car dans certaines régions, les traditions ont pris le dessus sur le droit.*

*Parmi ces 523 personnes, certaines risquent leur vie en raison de la dictature qu'elles ont justement fui et qui est toujours en place dans leur pays.*

*Nous vous demandons de revenir sur votre accord passé avec l'Office fédéral des Réfugiés. De ne pas choisir d'ignorer que derrière ces dossiers il y a des êtres humains, et de régulariser la situation de ces personnes – pour lesquelles les autorités vaudoises avaient d'ailleurs déjà pris une décision favorable en envoyant leur dossier à l'ODR. Nous vous recommandons de garantir qu'elles puissent rester en Suisse.*

*Nous voulons être fier-e-s de la politique d'intégration de notre canton, et non avoir honte de ses décisions et de ses actes.*

### **Réponse du Conseil d'Etat**

En réponse à cette pétition, le Conseil d'Etat renvoie aux développements contenus dans la partie introductive du présent rapport.

### **Interpellation Michèle Gay Valotton sur la décision du Conseil d'Etat d'interdire aux requérants d'asile déboutés d'exercer une activité lucrative**

#### ***Rappel du texte de l'interpellation***

*Le 28 avril 2005, un communiqué du BIC nous informait de la décision du Conseil d'Etat d'interdire toute activité lucrative aux requérants d'asile dont la décision de renvoi est entrée en force.*

*Cette décision, présentée comme une adaptation de la pratique cantonale à la législation fédérale en vigueur, est justifiée de la manière suivante : « Aujourd'hui, le volet de la circulaire Metzler ouvrant la possibilité d'une régularisation à certains requérants d'asile déboutés n'est plus en vigueur. Aussi, perpétuer cette autorisation de travail ne se justifie plus. »*

*Or, la loi sur l'asile en vigueur, indépendamment de la circulaire Metzler, contient une disposition à l'art. 43 al. 3, qui autorise les autorités cantonales à déposer auprès de la Confédération une demande d'autorisation de travail pour leurs requérants déboutés, dans les termes suivants :*

*« Le département peut, en accord avec le Département fédéral de l'économie, habiliter les cantons à prolonger, au-delà du délai de départ, les autorisations d'exercer une activité lucrative de certaines catégories de personnes si des circonstances particulières le justifient. »*

*C'est sur cet article de loi que la pratique actuelle du Canton se fonde, de même que sur l'arrêté cantonal du 3 décembre 2001 et sur les directives du DIRE du 1<sup>er</sup> janvier 2002, et non sur la circulaire Metzler.*

*Par ailleurs, le communiqué de l'Etat passe sous silence le cas des requérants déboutés dont l'exécution du renvoi peut être de fait, et ce même si les autorités fédérales en ont décidé autrement :*

- a) impossible, au sens de l'art. 14a al. 2 de la Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (ci-après LSEE) « l'exécution du renvoi n'est pas possible lorsque l'étranger ne peut quitter la Suisse, ni être renvoyé, ni dans son Etat d'origine ou de provenance, ni dans un Etat tiers. »*
- b) illicite, au sens de l'art. 14a, al. 3 de la LSEE « l'exécution n'est pas licite lorsque le renvoi de l'étranger dans son Etat d'origine ou de provenance*

*ou dans un Etat tiers est contraire aux engagements de la Suisse relevant du droit international. »*

- c) *inexigible au sens de l'art 14a, al. 4 de la LSEE « l'exécution ne peut notamment pas être raisonnablement exigé si elle implique la mise en danger concrète de l'étranger. »*

*Un certain nombre de requérants déboutés sont dans cette situation, notamment les personnes venant d'Erythrée, d'Ethiopie, les Apatrides ou des personnes ayant signé leur renvoi et qui sont toujours en Suisse, pour ne citer que ces exemples particulièrement révélateurs. Et ils demeurent aussi dans le canton de Vaud. C'était d'ailleurs la constatation faite par le Conseiller d'Etat Cl. Ruey dans les directives précitées, qui indiquaient :*

*« Constatant que :*

- le renvoi de certains requérants d'asile faisant l'objet d'une décision de renvoi exécutoire demeure techniquement impossible durant de nombreux mois, voire des années ;*
- l'exécution du renvoi peut être suspendue par décision fédérale parfois pour plusieurs années ;*
- dans le cadre de la politique cantonale en matière d'asile, le Conseil d'Etat ou le chef de département ont été et sont amenés à suspendre des décisions de renvoi de certains requérants (...)*

*Ces personnes sont là depuis longtemps, souvent depuis 9-10 ans, puisque leur renvoi ne peut être exécuté. Ayant reçu une autorisation de travailler, pour laquelle le canton s'est fondé sur l'art. 43 al. 3 de la loi sur l'asile, ils assurent seuls leur subsistance et leur logement sans rien demander à l'Etat, paient leurs impôts et leurs assurances sociales, dont la cotisation à l'assurance-chômage. De plus, ils se sont acquittés chacun d'une somme allant de CHF 20'000.- à 25'000.- au titre du 10% prélevé sur le salaire pour couvrir les frais d'assistance et de départ.*

*Considérant de ce fait que la communication de l'Etat du 28 avril 2005 demande à être précisée, j'ai l'honneur de poser au Conseil d'Etat les questions suivantes :*

*1/ La loi fédérale sur l'asile permettant aux cantons de demander à la Confédération des autorisations de travail pour les requérants déboutés, et ce indépendamment de la circulaire dite « Metzler », quels arguments, autres que l'adaptation de la pratique cantonale à la loi fédérale, le Conseil d'Etat a-t-il*

*pour justifier sa décision d'interdire tout travail à ses requérants déboutés, quelles que soient les situations et les circonstances ?*

*2/ Le canton de Vaud pense-t-il utiliser le cadre légal que lui offre l'art 43. al. 3 Lasi, et de quelle manière ? Par le biais de nouvelles directives comme celles de M. Ruey ou par le biais de demandes au Département fédéral ?*

*3/ Est-ce que les autres cantons autorisent des requérants d'asile déboutés à travailler ? Si oui, quels sont les fondements de ces autorisations ?*

*4/ Quelles sont les mesures prises par le Conseil d'Etat pour faire en sorte que les dispositions du droit privé soient respectées, notamment les délais de licenciement pour les employeurs, les délais de résiliation de bail, etc. ?*

*5/ Le Conseil d'Etat envisage-t-il des solutions autres que l'assistance FAREAS pour assurer sur le long terme la subsistance et le logement des requérants déboutés dont l'exécution du renvoi est soit impossible, soit illicite et le logement, soit inexigible au sens de l'art 14 de la LSEE ? Si oui, lesquelles ?*

*6/ Compte tenu du fait que les requérants déboutés, ayant reçu une interdiction de travailler, vont devoir être pris en charge par l'Etat, et qu'ils ne paieront plus ni impôts ni assurances sociales d'autre part, quelle est l'estimation du coût engendré pour la collectivité publique par la décision du Conseil d'Etat, aussi bien en termes de charges que de non-recettes ?*

*Je remercie d'avance le Conseil d'Etat de ses réponses.*

*Cheseaux, le 16 mai 2005*

*(Signé) Michèle Gay Valotton*

## **Réponse du Conseil d'Etat**

### **Préambule**

Le Conseil d'Etat rappelle que l'art. 43 al. 3 de la loi fédérale sur l'asile autorise le Département fédéral de justice et police, en accord avec le celui de l'économie, à habiliter les cantons à prolonger les autorisations d'exercer une activité lucrative pour certaines catégories de personnes après l'échéance du délai de départ. Une telle mesure, qui relève d'une compétence fédérale et non cantonale permet, comme mentionné dans le message du Conseil fédéral du 4 décembre 1995, de tenir compte du fait que l'exécution du renvoi vers certains pays d'origine peut être difficile ou bloqué à long terme. Cette disposition a d'ailleurs été appliquée aux requérants déboutés ressortissants d'Ethiopie et d'Erythrée du 1<sup>er</sup> octobre 1999 (date de l'entrée en vigueur de la loi sur l'asile actuelle) au 21 avril 2002. A cette date en effet, considérant que les autorités de ces deux pays délivraient à leurs ressortissants des documents de voyage en cas

de retour volontaire, l'ODM a demandé aux cantons par voie de circulaire de ne plus tolérer la poursuite d'une activité lucrative pour ces deux catégories de personnes. Aussi, c'est à tort que l'interpellante prétend que la pratique cantonale d'autoriser l'activité lucrative après l'échéance du délai de départ reposait sur l'art 43 al. 3. Elle n'avait comme base aucune législation ou réglementation mais avait été autorisée, à certaines conditions, par la directive du DIRE du 1<sup>er</sup> janvier 2002, en se fondant sur l'adoption de la circulaire fédérale du 21 décembre 2001. En effet, dans la mesure où le critère principal défini par cette circulaire était constitué par l'intégration socioprofessionnelle (preuves d'une situation économique stable et absence de dépendance à l'assistance sociale), il paraissait judicieux de donner la possibilité aux personnes concernées d'accéder au monde du travail.

#### **Réponse à la question 1 et 2**

La mesure d'exception prévue à l'art. 43 al. 3 LAsi relève de la compétence du DFJP et s'applique à une catégorie précise de personnes sur un échelon national. Comme il a été confirmé à la délégation du Conseil d'Etat lors de sa rencontre du 8 mars 2006 avec le chef du DFJP, elle ne s'applique pas à des cas individuels d'un canton, d'autant plus lorsque les difficultés liées à l'exécution du renvoi vers le pays d'origine résultent d'une décision politique cantonale. Dès lors, le Conseil d'Etat n'entend pas déroger à l'application des dispositions fédérales en la matière. Toutefois, il tient à relever que le cas des Ethiopiens et des Erythréens, établis de longue date dans le canton, fait l'objet d'une intervention particulière auprès des autorités fédérales et qu'il entend le défendre sur un plan national avec l'appui des gouvernements cantonaux, en particulier dans le cadre des rencontres de la Conférence latine des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CLDJP).

#### **Réponse à la question 3**

Tous les cantons sont sensés appliquer la loi fédérale. Le Conseil d'Etat n'a pas connaissance que des autorisations officielles soient octroyées par d'autres cantons. Il croit savoir toutefois qu'une certaine tolérance est pratiquée dans les administrations cantonales, en particulier romandes, dans le cadre de contrôles de ressortissants éthiopiens et érythréens sur le marché du travail.

#### **Réponse à la question 4**

Le Conseil d'Etat souligne qu'une autorisation d'exercer une activité lucrative conférée à un requérant d'asile dépend étroitement de sa procédure d'asile. Une telle autorisation prend fin lorsqu'il lui est fait l'obligation de quitter la Suisse. Cette situation découle du fait que le but de son séjour en Suisse n'est pas

l'exercice d'une activité lucrative mais la reconnaissance d'un statut de réfugié. Tant l'employeur que le travailleur sait, dès l'octroi d'une autorisation de travailler, que celle-ci dépend de l'issue de la procédure d'asile et qu'elle peut dès lors être révoquée en tout temps. Dans ce sens, la jurisprudence du Tribunal fédérale relative à l'art. 337 du Code des obligations (CO) admet le défaut de renouvellement d'une autorisation de travailler comme juste motif de résiliation immédiate du contrat de travail par l'une des parties au contrat.

Le Conseil d'Etat tient à préciser que les requérants, dont l'échéance du délai de départ était échue et qui exerçaient une activité lucrative lors de l'entrée en vigueur de la directive du DIRE en mai 2005, de même que leurs employeurs respectifs, ont été personnellement informés par courrier de la mise en application de l'art. 43 al. 2 et ce, quelque trois mois avant la notification écrite de la date de la révocation de l'autorisation de travailler. En outre, plus d'un mois s'est écoulé entre la date de notification et celle à laquelle les intéressés n'étaient plus autorisés à travailler.

#### **Réponse à la question 5**

Le Conseil d'Etat attire l'attention de l'interpellatrice sur le fait que si l'exécution du renvoi d'un requérant n'est pas possible, illicite ou ne peut être raisonnablement exigée, celui-ci est mis au bénéfice d'une admission provisoire par l'autorité fédérale sous l'empire des dispositions de l'art. 14a al. 1. Dès lors, ce statut lui octroie le droit d'exercer une activité lucrative.

#### **Réponse à la question 6**

Le Conseil d'Etat rappelle que le coût de l'assistance à charge du Canton ne concerne que les requérants dont l'admission provisoire a été refusée dans le cadre de la circulaire Metzler. Le coût de l'assistance des autres requérants, en particulier, les ressortissants d'Ethiopie et d'Erythrée, est à la charge de la Confédération, l'inexécution de leur renvoi ne relevant pas d'une décision politique de l'autorité cantonale.

En ce qui concerne les requérants du groupe des 523, le Conseil d'Etat tient à préciser que le coût de l'assistance des personnes dont l'exécution du renvoi est suspendue dans le cadre d'une procédure en recours extraordinaire auprès de l'ODM ou de la CRA est également à la charge de la Confédération. Il s'agit au 30 mai 2006, de 123 personnes.

Lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle directive du DIRE en mai 2005, 33 % des personnes concernées par la circulaire Metzler et ne faisant pas l'objet d'une décision suspendant l'exécution de leur renvoi étaient financièrement autonomes. Sur la base d'un montant moyen d'assistance équivalant à Fr. 850.-

par mois et par personne, le Conseil d'Etat évalue pour 2006 un surcoût de Fr. 378'000.- au maximum. Toutefois, il n'est pas en mesure d'évaluer la charge en « non-recettes », du fait que s'il maîtrise le montant de l'assistance versée aux personnes qui ne travaillent pas ou travaillent partiellement, il ignore le montant du salaire d'un requérant entièrement autonome dès lors que celui-ci dépasse le montant de base de l'assistance.

### **Appel des professionnels de la santé en faveur des requérants déboutés**

#### ***Rappel du texte de la pétition***

*Nous, soussignés, tenons à exprimer à notre tour notre indignation face à la politique obstinée et aveugle du gouvernement vaudois, qui s'apprête à renvoyer par la force des requérants d'asile installés de longue date dans notre canton. La levée récente du moratoire qui protégeait les groupes les plus vulnérables est le signe d'une dérive humainement choquante et politiquement dangereuse.*

*Notre éthique professionnelle nous pousse à dénoncer les conséquences graves de cette politique sur la santé psychique et physique des personnes, adultes et enfants, qui nous consultent quotidiennement. Ces personnes ont toutes été fragilisées par des pertes et des traumatismes générés par la guerre et l'exil. En Suisse depuis de nombreuses années, elles ont trouvé un accueil, un refuge, une trêve qui leur a permis de commencer à se reconstruire comme individus dignes et respectés. Depuis bientôt une année, elles sont exposées à l'insécurité, à la stigmatisation et à des menaces de renvois répétées. Ce contexte génère des troubles importants tant chez les adultes que chez les enfants, qui manifestent des réactions d'anxiété majeures portant atteinte à leur santé psychique et à leur développement.*

*Nous demandons instamment au Conseil d'Etat de prendre acte des demandes multiples qui s'élèvent de tous les horizons de la société civile (employeurs, églises, professionnels) et politique, de renoncer à des mesures policières, violentes et brutales, de sinistre mémoire dans notre histoire helvétique et de trouver des solutions humaines respectant la dignité des personnes déboutées ainsi que notre dignité propre, notre conscience et notre tradition d'hospitalité. C'est pourquoi, nous professionnels de la santé, nous engageons à continuer de prodiguer la meilleure aide possible à ces personnes et à les soutenir dans leur lutte pour la reconnaissance de leurs droits à la sécurité et à la dignité.*

### **Réponse du Conseil d'Etat**

Le Conseil d'Etat renvoie aux développements contenus dans la partie introductive du présent rapport.

**Interpellation Roger Saugy : « Qu'a fait, que fera, que pourrait faire le Conseil d'Etat pour respecter la Convention des droits de l'enfant dans le cadre de la gestion des renvois des requérants d'asile ? »**

#### ***Rappel du texte de l'interpellation :***

*Qu'a fait, que fera, que pourrait faire le Conseil d'Etat pour respecter la Convention des droits de l'enfant dans le cadre de la gestion des renvois des requérants d'asile ?*

*Le 20 novembre 1989, la Convention relative aux droits de l'enfant était conclue à New York. Le 13 décembre 1996, l'Assemblée fédérale l'a approuvée. Les instruments de ratification ont été déposés par la Suisse le 24 février 1997.*

*Elle est entrée en vigueur pour la Suisse le 26 mars 1997.*

*Cette Convention précise certains droits de l'enfant qui peuvent nous intéresser dans le cadre du traitement de la situation des requérants d'asiles déboutés :*

*Article 3, alinéa 1 : « Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. »*

*Article 9 : « Les Etats parties veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré, à moins que les autorités compétentes ne décident, sous réserve de révision judiciaire. »*

*Article 12, alinéa 1 : « Les Etats parties, garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité. »*

*La Constitution fédérale précise dans l'alinéa 4 de l'article 5 : « La Confédération et les cantons sont tenus de respecter le droit international. »*

*Au vu des éléments ci-dessus,*

*1) je demande au Conseil d'Etat si, dans son traitement de cas des requérants à la suite des décisions fédérales, il a tenu compte des articles de la Convention des*

*droits de l'enfant.*

- 2) *Si ce n'est pas le cas, je demande au Conseil d'Etat s'il ne lui aurait pas été possible d'en tenir compte.*
- 3) *Au cas où il juge qu'il lui est légalement impossible de respecter cette importante Convention, le Conseil d'Etat a-t-il envisagé d'intervenir auprès du Département fédéral de Justice et Police ou directement auprès des organes de recours pour attirer leur attention sur le fait qu'il est mis en situation de non respect de cette Convention s'il applique à la lettre les décisions fédérales ?*

*Prilly, le 20 septembre 2005 (Signé) Roger Saugy*

### **Réponse du Conseil d'Etat**

Le Conseil d'Etat constate que l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant relève de la compétence de la Confédération pour ce qui est des décisions administratives et judiciaires prises par des autorités fédérales. Ainsi, il appartient en particulier à l'ODM, et, en cas de recours, à la CRA, de tenir compte des obligations découlant pour la Suisse de la Convention en ce qui concerne les décisions relatives à la reconnaissance ou non du statut de réfugié, à l'octroi ou au refus de l'asile, et à l'examen de la licéité et l'exigibilité du renvoi.

Quant à l'autorité cantonale, chargée de l'exécution des décisions fédérales de renvoi, elle s'assure que celle-ci s'effectue de manière conforme au droit international. A moins de conclure à une impossibilité objective de l'exécution du renvoi, le canton ne peut toutefois pas mettre en cause une décision fédérale exécutoire.

Afin d'illustrer la manière dont, dans le cadre de l'organisation des renvois, il tient compte des obligations découlant de la Convention des droits de l'enfant, le Conseil d'Etat souhaite mettre en exergue les points suivants :

Alors que le droit fédéral autorise la détention administrative à l'égard de mineurs dès l'âge de 15 ans révolus, une directive d'application interne des Départements des institutions et des relations extérieures et de la sécurité et de l'environnement exclut l'application de telles mesures à des personnes n'ayant pas atteint leur majorité, sous réserve de personnes ayant fait l'objet d'une condamnation pénale.

En cas d'application de mesures de contrainte à l'égard de membres d'une famille comptant des enfants mineurs, les dispositions sont prises pour assurer la prise en charge des enfants mineurs par au moins un des parents en tout temps.

Si, à titre exceptionnel, cela n'est pas possible, des solutions temporaires de prise en charge sont mises en place, avec le concours du Service de la protection de la jeunesse, en tenant compte prioritairement de l'intérêt des enfants.

Les départs concernant des familles sont toujours organisés de sorte à ne pas séparer les enfants de leurs deux parents. Le Conseil d'Etat ne saurait toutefois renoncer d'emblée à un départ dans les cas où une partie de la famille s'y soustrait volontairement.

Ainsi délibéré et adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 5 juillet 2006.

Le président :

*P. Broulis*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

**RAPPORT COMPLEMENTAIRE**

à l'EMPD créant le décret du... à la suite du renvoi au Conseil d'Etat de la motion des députés Serge Melly et consorts relative à la renonciation des mesures de contrainte pour les requérants d'asile déboutés dans le cadre de la circulaire dite « Metzler » - Régler la question une fois pour toutes

<b>1. HISTORIQUE DE LA MOTION DES DEPUTES SERGE MELLY ET CONSORTS .....</b>	<b>2</b>
<b>2. TYPOLOGIE DES DOSSIERS .....</b>	<b>4</b>
2.1 Groupe dit des « 523 ».....	4
2.1.1 Année du dépôt de la demande d'asile .....	4
2.1.2 Pays d'origine .....	4
2.1.3 Structure familiale.....	5
2.1.4 Coût de l'assistance sociale .....	5
2.1.5 Délinquance .....	5
2.2 Groupe dit des « 175 ».....	6
<b>3. RESULTAT DE LA NEGOCIATION.....</b>	<b>6</b>
3.1 Travaux.....	6
3.2 Résultat.....	8
<b>4. PROPOSITION DU CONSEIL D'ETAT .....</b>	<b>8</b>
4.1 Constat.....	8
4.2 Proposition.....	9

## **1. HISTORIQUE DE LA MOTION DES DEPUTES SERGE MELLY ET CONSORTS**

Interpellés par la décision du Conseil d'Etat, du 18 mai 2005, de procéder notamment aux renvois forcés de requérants d'asile déboutés dans le cadre de la circulaire dite « Metzler », plusieurs députés ont demandé, par voie de motion, que le Gouvernement vaudois « *renonce à appliquer des mesures de contrainte à l'endroit des requérants d'asile déboutés dans le cadre de la circulaire dite « Metzler », de ne pas les soumettre à des mesures discriminatoires (interdictions de travail ou de formation, suppression de l'aide sociale FAREAS) ou à toute autre forme de contrainte remettant en cause leur situation (convocations incessantes au SPOP subies par ces personnes, prolongations d'autorisations sommaire, etc...)* ».

Par ailleurs, en vue de garantir l'application du principe de l'Etat de droit, ces mêmes députés ont réclamé au Conseil d'Etat l'institution « *d'une commission consultative d'experts chargée de réexaminer les dossiers en cause en vue de chercher au cas par cas une issue digne à chaque dossier.* »

Enfin, dans le développement de leur motion ils constatent que :

1. *« Dans le dossier des requérants d'asile déboutés concernés par la circulaire Metzler, le Département fédéral de justice et police (DFJP) a refusé de contrôler la validité des décisions négatives, non motivées, de l'Office fédéral des migrations (ODM, ex-ODR). Cette décision de l'autorité fédérale est intolérable pour trois raisons. D'abord, elle viole le droit d'être entendu. Ensuite, elle laisse libre cours à l'arbitraire. Enfin, elle viole le droit à un recours effectif consacré par la CEDH.*
2. *Dès lors, le canton de Vaud est habilité à ne pas exécuter ces décisions fédérales et doit apporter des solutions qui respectent la dignité des personnes intéressées et éviter les tensions préjudiciables au canton.*
3. *Le Groupe d'analyse a proposé la création d'une Commission cantonale consultative en matière d'asile. Bien que le Conseil d'Etat n'ait pas retenu la proposition sous cette forme, il est indispensable de reconnaître la pertinence pour le futur d'avoir cette structure « d'aide à la solution » pour deux raisons.*

*Premièrement, les décisions prises par l'Office fédéral dans le cadre de la procédure particulière prévue par la circulaire dite « Metzler » ne font l'objet d'aucun contrôle par une autorité supérieure car le DFJP a refusé d'ouvrir une voie de recours. Au vu de cette démission de l'autorité fédérale qui viole le droit d'être entendu, et du risque d'arbitraire que cela induit, le canton est*

*habilité à déterminer, de son propre chef, quelles sont les personnes devant être renvoyées. Dans cette optique, la Commission aura pour tâche d'examiner si un renvoi est possible, illicite ou inexigible. Elle pourra ainsi se fonder sur le principe de non-refoulement, de la bonne foi et la Convention internationale des droits de l'enfant.*

*Deuxièmement, le canton a la compétence de proposer à l'ODM d'accorder l'admission provisoire, notamment lorsqu'il constate qu'un renvoi est contraire au principe de non-refoulement ou viole la Convention internationale des droits de l'enfant. Sous cet angle, la Commission pourra également déterminer quels sont les dossiers qui pourront faire l'objet d'une nouvelle demande auprès de l'autorité fédérale. Pour le surplus, s'en référer au projet de décret proposé par le Groupe d'analyse. »*

Cette motion a été renvoyée à l'examen d'une commission en date du 7 juin 2005. La commission s'est réunie le 30 juin 2005 et a conclu par 6 voix contre 5, que ce texte devait être adressé au Conseil d'Etat, charge à lui de proposer un projet de loi ou de décret. Un rapport de minorité a recommandé au Grand Conseil de refuser de prendre en considération ce document, avec pour motif que ses buts principaux violaient les constitutions vaudoise et fédérale, et que le texte légal qui en résulterait serait sans nul doute déféré à la Cour constitutionnelle.

Lors de la séance du 5 juillet 2005 par 78 voix contre 74 voix et 3 abstentions, le Grand Conseil a décidé de renvoyer la motion Serge Melly et consorts **« relative à la renonciation des mesures de contrainte pour les requérants d'asile déboutés dans le cadre de la circulaire dite « Metzler ». Régler la question une fois pour toutes. »** au Conseil d'Etat afin qu'il présente un projet de loi ou de décret.

Le Conseil d'Etat, en automne 2005, a décidé d'adopter le rapport et de transmettre, tout en recommandant son rejet, le projet de décret relatif à la motion des députés Serge Melly et consorts au Grand Conseil.

Enfin, le 17 janvier 2006, lors du débat au Parlement sur l'entrée en matière du décret, de nombreux députés ont chargé le Gouvernement de prendre contact avec le Chef du DFJP afin de traiter, une nouvelle fois, la question des requérants d'asile déboutés, dont le dossier avait été présenté sous l'angle de la circulaire du 21 décembre 2001 (dite circulaire « Metzler »).

## 2. TYPOLOGIE DES DOSSIERS

### 2.1 *Groupe dit des « 523 »*

En préambule, il convient de mentionner que sur le chiffre emblématique de 523 personnes dont les dossiers ont été refusés par l'ODM, il ne reste plus que 229 requérants d'asile (en date du 5 juillet 2006). En effet, 48 ont quitté la Suisse, alors que les autres ont bénéficié d'un autre type de règlement, principalement l'octroi d'une admission provisoire dans le cadre d'une procédure extraordinaire. Il est important de souligner que cette régularisation n'est pas le résultat de la durée de séjour en Suisse, ni du degré d'intégration dans notre pays - critères appliqués via la circulaire dite « Metzler » - mais découle exclusivement de l'examen individuel des cas par l'autorité fédérale, soit par l'ODM et la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA), **principalement en ce qui concerne la question de l'exigibilité du renvoi** (mise en danger concrète en cas de retour dans le pays d'origine). Dans une grande partie des situations concernées, les requérants ont pu faire valoir des motifs d'ordre médical relevant de cette notion de mise en danger concrète. Ajoutons que le canton n'est pas partie à ces procédures contrairement au rôle actif qu'il pouvait jouer dans le cadre de l'application de la « circulaire Metzler ».

#### 2.1.1 *Année du dépôt de la demande d'asile*

Sur les 229 personnes restantes, il faut retenir que **179 (78 %)** ont déposé leur demande d'asile dans une période située **entre 5 à 10 ans**, et **18 (8 %)** voient **plus de 10 ans**. Les dépôts de demandes d'asile à une date récente sont dus souvent à des membres de famille ayant rejoint tardivement le père de famille qui lui se trouvait en Suisse depuis longtemps, ou encore à des survivants des massacres de Srebrenica, dont l'ensemble des dossiers a été soumis dans le cadre de la circulaire en 2004, quelle que soit l'année du dépôt de leur demande d'asile.

#### 2.1.2 *Pays d'origine*

Sur les 229 personnes restantes, **168 (73 %)** proviennent de deux pays à savoir de **la Serbie et Monténégro** (principalement du Kosovo) et de **la Bosnie Herzégovine**. Techniquement, l'exécution du renvoi vers ces deux pays ne pose en règle générale pas de difficultés majeures (documents de voyage généralement disponibles).

En revanche, **41 personnes (18 %)** sont originaires de pays, **notamment africains et asiatiques**, vers lesquels l'exécution des renvois est extrêmement difficile, voire impossible à ce stade, faute de documents de voyage disponibles.

Cela ne signifie pas nécessairement que les personnes concernées ne pourraient pas retourner dans leur pays si elles le faisaient de plein gré, en collaborant pleinement à l'obtention de tels documents auprès de la représentation consulaire de leur pays respectif.

### 2.1.3 *Structure familiale*

Sur les 229 personnes restantes, **43 (19 %)** sont des **célibataires**. Il est important de signaler que **153 personnes (67 %)** appartiennent à **des familles** avec enfants mineurs, certaines également avec enfants majeurs. S'agissant **des familles monoparentales**, elles comprennent **26 personnes (12 %)** en tenant compte des parents et des enfants. Enfin, sur le total des 229 personnes, **88 (39 %)** sont des enfants mineurs.

### 2.1.4 *Coût de l'assistance sociale*

Durant les 3 premiers trimestres de l'année 2005, ce sont quelque **133 à 137 personnes**, y compris des enfants, qui ont bénéficié à des degrés divers de **l'assistance sociale** de la FAREAS, alors qu'environ **100 personnes étaient autonomes financièrement**. Si le coût pour le canton de Vaud en projection annuelle - **640'000 francs** - apparaît inférieur à ce qui était généralement attendu, cela provient du fait que le nombre de dépôts de demandes de réexamen en procédure extraordinaire auprès de l'ODM et de la CRA, assorties très souvent de l'effet suspensif, a sensiblement augmenté. Dans la mesure où la Confédération doit reprendre à sa charge l'assistance sociale des personnes au bénéfice d'un effet suspensif, **elle a dû assumer en projection annuelle un montant légèrement supérieur à 1 million de francs**.

Cela étant, compte tenu de la mise en œuvre, durant la dernière partie de l'année 2005, de l'interdiction de travail en vertu des dispositions de l'article 43 Lasi, les coûts à charge du canton et de la Confédération pour le 4<sup>ème</sup> trimestre de l'année dernière et pour le premier trimestre de 2006 seront plus élevés, respectivement de l'ordre de l'ordre de 1'050'000 francs (VD) et de 1'750'000 francs (CH) en projection annuelle, dans la mesure où la proportion d'effets suspensifs reste la même.

### 2.1.5 *Délinquance*

L'ensemble des dossiers des 229 personnes restantes a fait l'objet d'un examen individuel approfondi afin de détecter la nature des délits qu'elles ont pu commettre et le type de condamnation qu'elles ont dû subir. Si l'on exclu les deux dossiers comportant des condamnations graves (LFStup 18 mois avec sursis et plusieurs années de détention pour viol), que la Délégation du Conseil d'Etat a décidé de ne pas inclure dans la négociation globale, il apparaît **47**

**condamnations** réparties sur 26 dossiers. Parmi ces 47 condamnations, **il y a 19 amendes et 28 peines de prison dont 4 seulement sans sursis, ces peines s'échelonnant pour les 2/3 d'entre elles entre 3 et 25 jours et pour 1/3 d'entre elles entre 1 et 3 mois.** Par ailleurs, on constate que la plus grande part des délits (35 sur 47) ont été commis avant le 1<sup>er</sup> juillet 2003, date qui marque le début de la présentation massive de dossiers à l'ODM en application de la circulaire dite « Metzler ».

## 2.2 *Groupe dit des « 175 »*

La situation est relativement stable en ce qui concerne les ressortissants de l'Éthiopie et de l'Erythrée, au sujet desquels l'ODM a refusé d'examiner les dossiers dans le cadre de la circulaire dite « Metzler » et qui, par ailleurs, ont reçu une interdiction de travail de la part du canton de Vaud au cours de la dernière partie de l'année 2005.

Ainsi, sur 175 personnes faisant partie du groupe initial, 2 d'entre elles sont parties volontairement et 40 cas ont notamment bénéficié de ce que l'on appelle « un autre règlement ». Il reste aujourd'hui **133 personnes, dont 53 en suspension fédérale suite au dépôt d'une demande de réexamen.**

Les membres de ce groupe, dont la grande majorité (89 %) sont des ressortissants éthiopiens, se caractérisent par une longue durée de séjour puisque 96 % sont arrivées dans notre pays depuis plus de 7 ans.

Enfin, il est à signaler, au sujet de la structure familiale, que les personnes célibataires représentent le 80% des dossiers, ce qui est exactement l'inverse du groupe des « 523 ».

## 3. RESULTAT DE LA NEGOCIATION

### 3.1 *Travaux*

En date du 8 mars 2006, une délégation du Conseil d'Etat a rencontré le Conseiller fédéral Christoph Blocher pour évoquer le cas des requérants d'asile présentés par le canton dans le cadre de la circulaire dite « Metzler ». Le Chef du DFJP, tout en excluant une régularisation globale, s'est déclaré disposé à contribuer, dans les limites de ses possibilités, à trouver une solution pour ces personnes. Ainsi, il a demandé à être renseigné, en détails, sur tous les dossiers dont le canton souhaite une régularisation.

Par conséquent, le Service de la Population (SPOP) et le Secrétariat général du DIRE (SG-DIRE) ont procédé à **94 auditions** et se sont entretenus avec plus de

220 personnes (82 dossiers) entre le 3 avril et le 11 mai 2006. Ainsi, ils ont pu adresser aux Autorités fédérales, pour chaque cas, des informations actualisées sur :

- l'historique du séjour en Suisse
- le degré de connaissance d'une langue nationale
- l'intégration sociale
- l'intégration professionnelle (en tenant compte des interdictions de travailler prononcées par les autorités) et les perspectives de travail
- la situation scolaire des enfants
- l'état de santé
- le comportement des personnes

Enfin, M. le Conseiller fédéral Blocher, constatant que la problématique touchant les ressortissants éthiopiens et érythréens est commune dans tous les grands cantons, a tenu à ce que les cas soient traités de manière uniforme au niveau de la Suisse. En conséquence, le dossier de ces personnes sera examiné ultérieurement. Il est à préciser que le canton de Vaud avait déjà porté cette problématique, il y a plus d'une année, devant la Conférence Latine des Chefs de Départements de Justice et Police (CLDJP). Cette dernière a écrit, en date du 28 avril 2006, au Conseil fédéral pour s'inquiéter de la situation politique dans ces deux pays. Elle a également demandé la régularisation du statut des personnes qui ont un long séjour et qui sont bien intégrées. M. le Conseiller fédéral Blocher a répondu à la CLDJP, en juin 2006, que « *l'ODM n'envisage pas d'octroyer une admission provisoire pour impossibilité de l'exécution du renvoi en faveur de ces personnes (...) ce d'autant plus que des négociations sont en cours avec les autorités éthiopiennes et qu'un programme d'aide au retour est en préparation.* ».

Cependant, le Conseil d'Etat vaudois veillera à obtenir le plus rapidement possible un traitement positif de ce dossier.

Pour des explications supplémentaires sur l'historique de ce dossier, le Conseil d'Etat renvoie à son rapport au Grand Conseil et réponse à quinze interventions parlementaires concernant les requérants d'asile dont la décision de renvoi a été confirmé par l'autorité fédérale sous l'angle des critères de la circulaire fédérale du 21 décembre 2001, transmis au parlement en même temps que le présent document.

### 3.2 *Résultat*

En date du 5 juillet 2006, le Conseiller fédéral Christoph Blocher et une délégation du Conseil d'Etat vaudois se sont rencontrés une deuxième fois à Berne pour faire le point sur les dossiers que le Canton de Vaud avait adressés entre le 3 avril et le 11 mai 2006 à l'ODM.

Les deux parties ont constaté que, sur les 1'523 requérants déboutés présentés par le Canton de Vaud dans le cadre de la circulaire dite « Metzler », une régularisation a pu être trouvée pour 1'062 personnes. A ce stade, les dossiers de 229 personnes - qui se trouvent, soit en phase d'exécution du renvoi, soit sont engagées dans des voies de droit extraordinaires - étaient encore en suspens.

Les dossiers de 83 personnes se trouvant au regard de la loi en phase d'exécution de renvoi ont été examinés par l'ODM. Selon les autorités fédérales, 63 personnes sont admises en Suisse, 4 personnes pourront rester également, mais sous réserve de la vérification de leur identité, tandis que le renvoi de 16 personnes a été maintenu.

Les dossiers des 146 personnes restantes se trouvent encore dans une procédure extraordinaire, soit auprès de la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA), soit auprès de l'ODM. Ces dossiers pourront être examinés de la même manière seulement après qu'une décision de la CRA ou de l'ODM aura été prise.

## 4. PROPOSITION DU CONSEIL D'ETAT

### 4.1 *Constat*

Premièrement, le Conseil d'Etat relève que, sur les **1'523 personnes** que le canton a présenté en novembre 2003 (78% des cas présentés par l'ensemble des cantons) dans le cadre de la circulaire dite « Metzler », il n'y a, à ce jour, que **16 personnes concernées par un renvoi**. Même si d'autres refus de régularisation, dans les dossiers devant encore être traités, ne sont pas exclus, leur nombre sera vraisemblablement très limité. En effet, ils pourront obtenir une admission provisoire, soit pour impossibilité, inexigibilité ou illicéité du renvoi, soit pour des raisons humanitaires (aux mêmes conditions que les 63 personnes acceptées dans le cadre des négociations).

Deuxièmement, les relations entre la Confédération et le Canton de Vaud se sont améliorées, notamment par le fait que notre Etat, depuis plusieurs mois, s'est engagé à respecter les décisions fédérales en matière d'asile.

Troisièmement, il est illusoire de penser que le Gouvernement vaudois pourra négocier une troisième fois, avec le Chef du DFJP ou avec toutes autres autorités fédérales, les quelques dossiers qui n'auront pas trouvé une solution positive.

Enfin, le Conseil d'Etat rappelle que les articles 2 et 3 du décret, qu'il a proposé en janvier 2006, sont illégaux (voir le titre 3 du « *décret répondant à la motion des députés Serge Melly et consorts relative à la renonciation des mesures de contrainte pour les requérants d'asile déboutés dans le cadre de la circulaire dite « Metzler » - Régler la question une fois pour toutes* »).

#### 4.2 Proposition

Au vu des résultats obtenus par le Gouvernement vaudois dans ce dossier, le Conseil d'Etat considère que la plupart des demandes formulées dans la motion Melly obtiennent ou obtiendront satisfaction et que par conséquent le décret apparaît aujourd'hui sans objet. Ainsi, le Conseil d'Etat propose de ne pas adopter ce décret.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 30 août 2006.

Le président :

*P. Broulis*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

## RAPPORT DE LA COMMISSION

chargée d'examiner l'objet suivant :

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'EMPD créant le décret du ... à la suite du renvoi au Conseil d'Etat sur la motion Serge Melly et consorts relative à la renonciation des mesures de contrainte pour les requérants d'asile déboutés dans le cadre de la circulaire dite "Metzler" :**

**Régler la question une fois pour toutes**

### Composition de la commission

Mmes Sandrine Bavaud, Jaqueline Bottlang-Pittet, Michèle Gay Vallotton, Claudine Wyssa (remplaçant M. Dominique Kohli) et MM. André Delacour, Jean-Michel Dolivo, Pierre Grandjean, Serge Melly, Nicolas Rochat, Roger Saugy.

**Présidence** Félix Glutz

### Lieu et date de la séance

Votre commission s'est réunie le 16 mai 2008 de 14 heures à 15h30 à la Salle des conférences du Château cantonal à Lausanne.

### Représentants de l'Etat

Le gouvernement était représenté par M. le conseiller d'Etat Philippe Leuba accompagné par M. Henri Rothen, chef du Service de la population (SPOP).

### Rappel des faits

Ayant été confirmé dans son rôle de président rapporteur, Félix Glutz passe la parole à M. le conseiller d'Etat pour rappel et compléments d'informations.

Ce dernier, sur la base des tableaux statistiques présentés par M. Rothen, souligne que les demandes exprimées par la motion Serge Melly sont aujourd'hui très largement satisfaites puisque la quasi-totalité des cas en suspens ont pu trouver une forme de règlement. Dès lors, la motion et le décret n'ont plus de portée juridique, ce qui conduit le Conseil d'Etat à recommander leur rejet dans la perspective du deuxième débat au Grand Conseil.

Le motionnaire se réjouit de constater les effets très positifs de sa motion, mais se déclare gêné par l'expression de "quasi-totalité" employée par le chef du Département de l'intérieur (DINT). Il regrette que le Conseil d'Etat n'ait pas attendu que tous les cas soient réglés — 12 sur 13 si l'on exclut la personne ayant subi des condamnations pénales — avant de relancer le débat. Par conséquent, il souhaite le report de ce dernier. A quoi M. Leuba répond que c'est le Bureau du Grand Conseil qui a demandé la relance du débat.

### Délibérations

Un commissaire estime qu'il faut impérativement trouver une solution pour les 12 cas en suspens et

souligne que le temps joue en faveur de ces requérants déboutés. Il préconise dès lors de "mettre le dossier au frigo".

Une commissaire se félicite du nombre important de cas réglés et en tire la conséquence qu'il est toujours possible de trouver des solutions malgré ce que les autorités prétendent. Par ailleurs, elle n'admet pas la pression du Bureau du Grand Conseil. Elle conteste également les chiffres présentés dans les tableaux statistiques que M. Rothen confirme néanmoins être exacts, se tenant volontiers à disposition pour les expliciter dans le détail.

Un commissaire fait remarquer qu'au-delà du groupe dit des "523", d'autres cas ne doivent pas être oubliés. Il confie son malaise en comparant certains d'entre eux qui ont été régularisés par rapport à d'autres qui ne l'ont pas été. Il constate aussi avec satisfaction que la commission consultative en matière d'asile est maintenant opérationnelle, mais regrette que son mandat ne porte pas sur l'examen de cas individuels.

Le nombre de cas régularisés impressionne un commissaire qui déplore néanmoins que le débat traduise un manque de soutien et de confiance envers le gouvernement et l'administration cantonale. Il approuve sans réserve le rapport du Conseil d'Etat.

"La dimension humaine dans les nombreux cas réglés n'a pas été oubliée" se réjouit une commissaire qui observe encore que la ligne du Conseil d'Etat est désormais claire, le dossier devant dès lors être clos. Elle se contentera donc, pour les 12 cas encore en suspens, d'être simplement renseignée par l'exécutif.

M. le représentant du gouvernement rappelle qu'il est tout à fait inhabituel de suspendre l'examen d'un texte entre les deux débats au Grand Conseil. Il ajoute que la seule manière de "relancer la machine" consiste à ce que le Conseil d'Etat présente un rapport. Il relève également que ce n'est pas le décret qui est soumis à la commission. M. le conseiller d'Etat prend enfin l'engagement d'informer la Commission de gestion et/ou la Commission consultative en matière d'asile des résultats des procédures, qui peuvent encore être très longues pour les cas en suspens. Il lui apparaît ainsi que les conditions sont réunies pour que le Grand Conseil puisse très bientôt mettre un terme à ce dossier.

Une commissaire admet ces explications mais indique que si le rapport devait être accepté, cela impliquerait le refus du décret et, par conséquent, une prise de position différente par rapport au premier débat. L'acceptation du rapport du gouvernement donnerait ainsi à penser aux autorités fédérales que tous les cas sont réglés, ce qui ne correspond pas encore à la réalité. Elle défend dès lors l'idée de "mettre en veilleuse" le deuxième débat afin de confirmer la volonté du Grand Conseil qu'une solution satisfaisante soit trouvée concernant des dossiers que le canton avait pourtant soutenu.

M. Leuba souligne que les autorités fédérales ne sont pas sensibles à la pression du Grand Conseil vaudois. Il cite notamment les pétitions qui ne sont jamais prises en considération par la Confédération. En revanche, il estime que la crédibilité du canton dépend très directement du respect du cadre légal fédéral. Il rappelle aussi que M. Blocher, alors chef du DFJP, avait été très bienveillant envers le canton de Vaud pour pouvoir l'aider à sortir d'une situation inextricable, mais que la contrepartie à cet esprit d'ouverture consistait à mettre définitivement fin à "l'exception vaudoise" et à respecter les lois fédérales. M. Leuba insiste encore sur le caractère inconstitutionnel du décret qui, s'il était adopté, entamerait le crédit des autorités vaudoises et, partant, le pénaliserait à moyen et à long termes dans d'autres demandes légitimes de régularisation.

Une commissaire plaide néanmoins pour un report du deuxième débat en attendant qu'une solution soit trouvée pour les 12 cas en suspens.

M. Rothen rappelle que, contrairement à la situation qui prévalait lors de l'utilisation des dispositions de la circulaire dite "Metzler" — bases légales très faibles et beaucoup de place laissée à la négociation — nous disposons aujourd'hui d'une base légale solide, à savoir l'article 14 alinéa 2 de la loi sur l'asile (LAsi), pour présenter des demandes de régularisation au bénéfice de requérants déboutés.

Un commissaire est persuadé que le Conseil d'Etat va poursuivre sa politique qui a donné d'excellents

résultats et qu'il va suivre attentivement les cas encore en suspens. Il recommande donc l'acceptation du rapport. Ce que relève également un de ses collègues tout en faisant part de son malaise face aux personnes pour lesquelles un règlement n'a pas encore été trouvé. Il espère dès lors l'unanimité de la commission pour que le rapport reste dans les mains de cette dernière, ce que propose aussi une autre commissaire afin de ne pas marquer une défiance envers le Conseil d'Etat.

### **Vote**

Au vote, en dépit des réserves de M. le conseiller d'Etat quant à la procédure choisie, c'est à l'unanimité des commissaires que proposition est faite au Grand Conseil que le rapport soit conservé au sein de la commission parlementaire en attendant le règlement des 12 cas en suspens.

### **Recommandations au Grand Conseil**

1. La commission recommande au Grand Conseil d'accepter à l'unanimité le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'EMPD créant le décret du... à la suite du renvoi au Conseil d'Etat de la motion Serge Melly et consorts relative à la renonciation des mesures de contrainte pour les requérants d'asile déboutés dans le cadre de la circulaire dite "Metzler" - Régler la question une fois pour toutes.
2. Elle prend acte que le Conseil d'Etat, sur proposition du Département de l'intérieur (DINT), adressera un rapport final lorsque tous les cas des requérants d'asile déboutés dans le cadre de la circulaire dite "Metzler" (soit le groupe dit des "ex-523" et celui des Ethiopiens et des Erythréens) seront traités par les autorités fédérales.

---

Montreux, le 6 novembre 2008.

Le rapporteur :  
(Signé) *Félix Glutz*

## RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

à l'EMPD créant le décret du ... à la suite du renvoi au CE de la motion S. Melly et consorts relative à la renonciation des mesures de contrainte pour les requérants d'asile déboutés dans le cadre de la circulaire dite "Metzler". Régler la question une fois pour toutes.

(2ème rapport complémentaire)

### 1 HISTORIQUE

#### 1.1 Parcours de la motion

Interpellés par la décision du Conseil d'Etat du 18 mai 2005 de procéder aux renvois forcés de requérants d'asile déboutés dans le cadre de la circulaire dite "Metzler" (soit le groupe dit des "ex-523" et celui des Ethiopiens et des Erythréens), plusieurs députés ont demandé, par voie de motion, que le Gouvernement vaudois :

- " renonce à appliquer des mesures de contrainte à l'endroit des requérants d'asile déboutés dans le cadre de la circulaire dite "Metzler"
- ne soumette pas ce groupe "à des mesures discriminatoires (interdictions de travail ou de formation, suppression de l'aide sociale FAREAS) ou à toute autre forme de contrainte remettant en cause leur situation (convocations incessantes au SPOP subies par ces personnes, prolongations d'autorisations sommaire, etc...)".

Par ailleurs, ces mêmes députés ont réclamé au Conseil d'Etat l'institution :

- "d'une commission consultative d'experts chargée de réexaminer les dossiers en cause en vue de chercher au cas par cas une issue digne à chaque dossier."

Le Conseil d'Etat, en automne 2005, a décidé d'adopter le rapport relatif à la motion des députés Serge Melly et consorts et de transmettre au Grand Conseil le projet de décret s'y référant, tout en recommandant son rejet (voir l'EMPD 309).

Le 17 janvier 2006, lors du débat d'entrée en matière, de nombreux députés ont exprimé le souhait que le Gouvernement prenne contact avec le Chef du DFJP afin de traiter une nouvelle fois la question des requérants d'asile déboutés dont le dossier avait été présenté sous l'angle de la circulaire du 21 décembre 2001 (dite circulaire "Metzler").

Le 23 octobre 2006, une commission du Grand Conseil s'est penchée sur le rapport complémentaire que le Conseil d'Etat avait adopté et présenté au Parlement le 30 août 2006 à la suite des négociations avec M. le Conseiller fédéral Christoph Blocher (voir le rapport complémentaire 384). Ce rapport arrivait à la conclusion que le résultat des négociations avec le Département fédéral de justice et police (DFJP) conduisait à ce que la plupart des demandes formulées dans la motion Melly avaient ou allaient

obtenir satisfaction et que par conséquent le décret apparaissait sans objet.

Enfin, lors des débats parlementaires sur la loi cantonale sur l'aide aux requérants d'asile et à une certaines catégories d'étrangers (LARA), le Grand Conseil a introduit un article 8 qui institue une commission consultative en matière d'asile. La loi est entrée en vigueur le 7 mars 2006 et le Gouvernement a adopté, le 6 juin 2007, un règlement qui fixe le cadre de cette commission. En date du 28 novembre 2007, le Conseil d'Etat a nommé les 11 membres de cette commission. Enfin, cette commission s'est réunie pour la première fois le 8 janvier 2008.

## **1.2 Nouvelle disposition de la Loi fédérale sur l'asile (article 14 al.2 LAsi)**

Avant le 1er janvier 2007, la Loi fédérale sur l'asile (LAsi) ne donnait pas la possibilité au canton de proposer une régularisation d'un cas de rigueur grave en raison de l'intégration poussée de la personne. Seul l'ancien article 44 alinéas 3 et 4 LAsi prévoyait cette possibilité, qui était toutefois limitée aux personnes qui n'avaient pas reçu de décision exécutoire en procédure ordinaire dans les quatre ans qui suivaient le dépôt d'une demande d'asile.

Depuis le début de l'année 2007, le nouvel article 14 alinéas 2 et suivants LAsi prévoit que :

*"2 Sous réserve de l'approbation de l'office, le canton peut octroyer une autorisation de séjour à toute personne qui lui a été attribuée conformément à la présente loi, aux conditions suivantes :*

- a. la personne concernée séjourne en Suisse depuis au moins cinq ans à compter du dépôt de la demande d'asile ;*
- b. le lieu de séjour de la personne concernée a toujours été connu des autorités ;*
- c. il s'agit d'un cas de rigueur grave en raison de l'intégration poussée de la personne concernée.*

*<sup>3</sup> Lorsqu'il entend faire usage de cette possibilité, le canton le signale immédiatement à l'office.*

*<sup>4</sup> La personne concernée n'a qualité de partie que lors de la procédure d'approbation de l'office."*

Il y a donc trois critères **d'entrée en matière**, soit :

- Attribution de la personne au canton de Vaud dans le cadre de la procédure d'asile
- Cinq ans de séjour au minimum
- Ne pas avoir, durant la procédure, disparu aux yeux des autorités.

La loi exige ensuite une intégration poussée.

Jusqu'au 31 décembre 2007, les critères de l'intégration étaient précisés dans le cadre de l'ordonnance 1 sur l'asile (OA 1), à son article 33, qui énonce la liste des points devant être notamment remplis, à savoir :

- L'intégration sociale du requérant
- L'intégration économique
- Le respect de l'ordre juridique suisse
- La période et la durée de scolarisation des enfants
- La durée du séjour en Suisse
- L'état de santé
- La possibilité de réintégration dans l'Etat de provenance.

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les étrangers (LEtr), cette disposition a été remplacée au 1er janvier 2008 par l'article 31 de l'Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative qui reprend les mêmes critères et précise par ailleurs que le requérant doit justifier de son identité.

L'article 14 LAsi fournit dès lors désormais une base légale permettant, sous certaines conditions, l'octroi d'une autorisation de séjour (permis B) à des personnes faisant l'objet d'une décision de renvoi suite au rejet de leur demande d'asile en procédure ordinaire. L'approbation des autorités fédérales est

requis dans tous les cas. Les intéressés peuvent recourir au Tribunal fédéral administratif contre les décisions fédérales.

Dès janvier 2007, le canton a utilisé cette nouvelle disposition pour traiter les demandes des personnes bien intégrées. Il a commencé par entendre, dans le cadre d'auditions, les personnes relevant du groupe des Ethiopiens et des Erythréens - groupe que le Chef du DFJP avait refusé de traiter dans le cadre des négociations avec le canton – et celles du groupe dit des "ex-523" qui n'avait pas fait partie des discussions avec les autorités fédérales car leurs dossiers étaient engagés dans une procédure judiciaire extraordinaire.

Ainsi, les dossiers des 146 personnes relevant des "ex-523" en procédure extraordinaire et ceux des 168 ressortissants éthiopiens et érythréens ont tous été instruits et présentés à l'Office des migrations (ODM) sous l'angle de l'article 14 alinéa 2 LAsi dans le but d'obtenir une autorisation de séjour (permis B).

## **2 DECRET**

### **2.1 Tableau miroir**

Pour mémoire, le tableau miroir reproduit en annexe met en regard le projet de décret du Conseil d'Etat et le texte juridique amendé par le Grand Conseil.

### **2.2 Rappel de la problématique qu'entraînent les demandes de la motion**

#### *A. Renoncement aux mesures de contrainte*

La détention administrative est prévue aux articles 75 et ss. LEtr en vue d'exécuter la décision de renvoi. En renonçant à ce moyen, le canton se mettrait alors dans l'impossibilité d'exécuter ces décisions, permettant ainsi aux intéressés de poursuivre leur séjour en Suisse. Une telle pratique du canton serait illégale, car la loi fédérale donne clairement aux autorités de la Confédération la compétence exclusive de statuer sur les renvois des requérants d'asile (article 25 LAsi). Ainsi, l'analyse juridique des services de l'Etat a démontré dans l'EMPD 309, que le canton ne pouvait pas, même pour un groupe défini, renoncer à l'utilisation en *ultima ratio* des mesures de contrainte.

#### *B. Permettre aux requérants d'asile déboutés de travailler*

Au vu de l'article 43 alinéa 2 LAsi, le Conseil d'Etat a informé le Parlement qu'il n'avait pas la compétence pour permettre à des requérants d'asile déboutés de travailler ou de se former par le biais d'un apprentissage. Le Parlement a d'ailleurs reconnu ce fait puisqu'il a amendé l'article 3 du décret. Cependant, même ainsi rédigé, l'article 3 du décret ne peut rester que lettre morte. En effet, il semble illusoire de penser que le DFJP et le Département fédéral de l'économie (article 43. al. 3 LAsi) permettent au canton de Vaud de laisser des requérants d'asile déboutés prendre un emploi alors que, depuis le 1er janvier 2008, des nouvelles dispositions de la loi sur l'asile entraînent, pour cette catégorie de personne, un durcissement des conditions de séjour (notamment en ce qui concerne l'assistance).

#### *C. Création d'une Commission cantonale consultative en matière d'asile*

La création d'une Commission cantonale en matière d'asile n'était en soi pas considérée comme illégale. Le Conseil d'Etat avait cependant précisé que cet organe ne pouvait avoir qu'un avis consultatif puisque les compétences en matière de séjour des requérants d'asile relèvent exclusivement des autorités fédérales.

### **3 ETAT DES LIEUX DU DOSSIER**

#### **3.1 Historique**

Avant le dépôt de la motion et les rencontres avec le Chef du DFJP en 2006, le Gouvernement vaudois avait obtenu la régularisation de 1'062 personnes. Le Parlement demandait un règlement pour les 229 personnes restantes (ex-523) et pour le groupe des ressortissants d’Ethiopie et d’Erythrée (168 personnes).

Comme déjà évoqué dans le rapport complémentaire, M. le Conseiller fédéral Christoph Blocher a reçu le 8 mars et le 5 juillet 2006 une délégation du Conseil d’Etat pour évoquer le cas des requérants d’asile déboutés présentés par le canton dans le cadre de la circulaire dite "Metzler". Le Chef du DFJP, tout en excluant une régularisation globale, s’est déclaré disposé à contribuer, dans les limites de ses possibilités, à trouver une solution pour ces personnes. Cependant, il a refusé de traiter le dossier des ressortissants éthiopiens et érythréens, car il considérait que cette problématique touchait l’ensemble des cantons et qu’elle devait être traitée de manière uniforme au niveau Suisse. Il a également écarté de la négociation les 146 personnes du groupe des "ex-523" qui étaient en procédure extraordinaire devant les autorités fédérales.

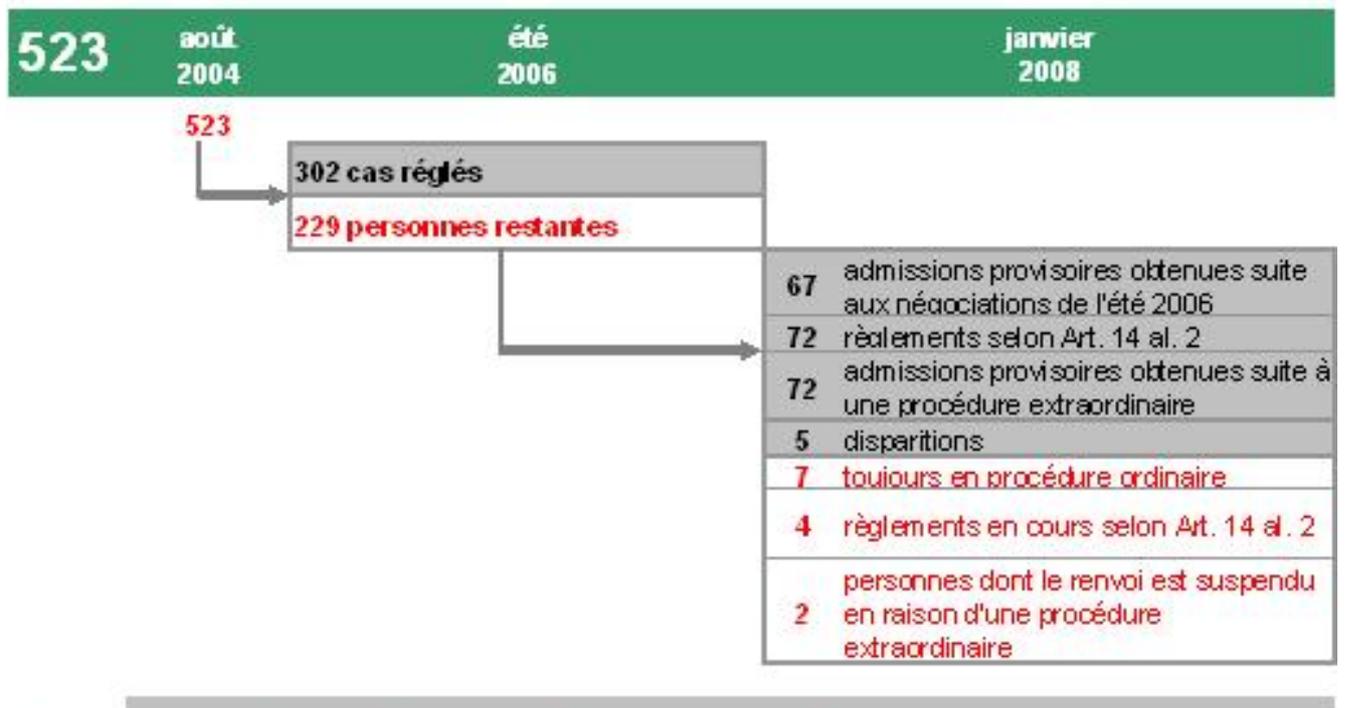
Ainsi, la discussion a concerné les dossiers de 83 personnes. 67 (63 + 4 après vérification de leur identité) ont pu être régularisés alors que pour 16 autres, le renvoi a été confirmé.

#### **3.2 Etat actuel du dossier**

Comme déjà relevé ci-dessus, depuis le 1er janvier 2007, une nouvelle disposition de la loi sur l’asile, l’article 14 alinéa 2 LAsi, prévoit une possibilité pour les cantons de proposer à l’ODM une régularisation d’un cas de rigueur grave en raison de l’intégration poussée de la personne. Notre canton a utilisé cette disposition sans tarder et a traité prioritairement les dossiers des requérants d’asile présentés par le canton dans le cadre de la circulaire dite "Metzler".

Ainsi, tous les dossiers n’ayant pas été discutés lors des entretiens avec le Chef du DFJP, ont été présentés dans le cadre de cette procédure.

Le tableau suivant se réfère au groupe dit des "523", à savoir plus précisément aux 221 (dans le tableau 229, voir remarque ci-dessous) personnes restantes en juillet 2006. Il en ressort que parmi ce groupe, cinq personnes ont disparu, le renvoi de deux est suspendu dans le cadre d'une procédure extraordinaire devant les autorités fédérales et que la procédure d'asile de sept est toujours en cours. Toutes les autres personnes ont été mises soit au bénéfice d'une admission provisoire (139), ou d'une autorisation de séjour (72), à l'exception de quatre dont le dossier est encore actuellement traité sous l'angle de l'article 14 LAsi.



*Remarque: le chiffre de 229 englobe 8 personnes supplémentaires suite à des naissances et des regroupements familiaux..*

Le tableau suivant concerne les ressortissants éthiopiens et érythréens dont le dossier avait été soumis à l'autorité fédérale sous l'angle de la circulaire "Metzler". Il montre que parmi cette population, une personne est considérée comme disparue, deux ont quitté la Suisse alors que la procédure d'asile de six a été reprise par les autorités fédérales. Toutes les autres personnes de ce groupe ont été mises soit au bénéfice d'une admission provisoire (15), soit d'une autorisation de séjour (144 = 24+113+7 octroi d'asile).

175 (168 cas VD)	août 2004	juillet 2006	janvier 2008
<b>décision négative</b>	<b>168</b>	<b>132</b>	
<b>en procédure ordinaire</b>		<b>1</b>	<b>6</b>
admission provisoire		19	15
règlements LEtr		11	24
<i>mariage avec ressortissant C/CH</i>			7
<i>permis B / L suite mariage</i>			3
<i>permis B regroupement familial</i>			1
<i>permis B 13' OLE (transformation d'un livret F en un permis B)</i>			13
permis B par l'art. 14 al. 2			113
départs		2	2
autres règlements		3	8
<i>octroi d'asile</i>			7
<i>disparition</i>			1

#### 4 PROPOSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat constate que ce dossier peut être considéré comme clos. En effet, les tableaux ci-dessus montrent que sur les 397 personnes (229 + 168) faisant partie du groupe concerné par le décret en rapport avec la motion Melly et consorts, 370 ont été mises au bénéfice d'une autorisation de séjour (permis B) ou d'une admission provisoire, alors que la procédure d'asile ordinaire se poursuit pour treize personnes, que huit ont soit quitté la Suisse, soit disparu, que le renvoi de deux requérants est suspendu dans le cadre d'une procédure extraordinaire, et que la situation de quatre personnes est encore traitée sous l'angle de l'article 14 al. 2 LAsi. Par ailleurs, la LARA a créé la Commission cantonale consultative en matière d'asile qui est désormais opérationnelle. **Toutes les solutions ont été trouvées dans le strict respect du droit fédéral.**

Le Conseil d'Etat considère dès lors que le décret en question est devenu sans objet.

En ce qui concerne plus particulièrement les régularisations, le Gouvernement rappelle que celles-ci passent exclusivement par des moyens relevant du droit fédéral. En effet, en matière de migration, les cantons n'ont que très peu de compétences et ne peuvent pas délivrer un statut à un étranger si une

décision fédérale a ordonné le renvoi de Suisse de ce dernier, à moins qu'une base légale fédérale ne le prévoit (par exemple le regroupement familial à la suite d'un mariage). Le grand nombre de régularisations dont ont bénéficié des requérants d'asile déboutés attribués au canton de Vaud au cours de ces dernières années a été possible essentiellement sur la base de la circulaire dite "Metzler", par des voies de droit extraordinaires et grâce à l'entrée en vigueur, le 1er janvier 2007, d'une nouvelle disposition de la LAsi.

Enfin, sur le plan légal, le Conseil d'Etat maintient que l'article 2 du décret initial est contraire au droit fédéral. Il en va de même de l'article 3, alors que ce même article amendé par le Parlement n'est d'aucune utilité. L'article 4 est également contraire au droit fédéral, notamment au vu de la nouvelle teneur de l'article 82 LAsi, entré en vigueur le 1er janvier 2007.

Dès lors, constatant que la Commission consultative en matière d'asile est opérationnelle et que la quasi totalité des dossiers ont trouvé une solution dans le respect strict du droit fédéral, le Conseil d'Etat propose de rejeter le décret.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 5 mars 2008.

Le président :

*P. Broulis*

Le chancelier :

*V. Grandjean*



JANVIER 2006

RC-309  
(maj.)

**RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION  
chargée d'examiner l'exposé des motifs et projet de décret créant  
le décret du... A la suite du renvoi au Conseil d'Etat de la motion  
des députés Serge Melly et consorts relative à la renonciation des mesures  
de contrainte pour les requérants d'asile déboutés dans le cadre  
de la circulaire dite « Metzler »  
Régler la question une fois pour toutes**

La commission, présidée par M. Philippe Leuba, a siégé à deux reprises, les 12 et 15 décembre 2005. La première séance a vu la commission dans la composition suivante : M<sup>me</sup> et MM. Josiane Aubert, Roger Saugy (remplaçait Mme Christiane Rithener), Denis-Olivier Maillefer, Nicolas Mattenberger, Claude-André Fardel, Serge Melly, Alain Monod, Armand Rod, Nicolas Daïna, Yves Ferrari, Philippe Martinet (remplaçait M<sup>me</sup> Anne Weill-Lévy), François Brélaz, Jean-Pierre Grin-Hofmann, Massimo Sandri et Philippe Leuba. La seconde séance comprenait la même participation, à l'exception de M<sup>me</sup> Michèle Gay Vallotton qui remplaçait M<sup>me</sup> Josiane Aubert.

**Historique récent et contexte :**

Le projet de décret qui nous occupe aujourd'hui constitue la réponse à la motion Melly renvoyée à l'examen d'une commission en date du 7 juin 2005. Rappelons que la motion demande au Gouvernement vaudois de renoncer à appliquer des mesures de contrainte à l'endroit des requérants d'asile déboutés dans le cadre de la circulaire dite Metzler, de ne pas les soumettre à des mesures discriminatoires (interdiction de travail ou de formation, suppression de l'aide sociale FAREAS) ou toute autre forme de contrainte remettant en cause leur situation.

Parallèlement, la motion demande que le canton institue une commission consultative d'experts chargée de réexaminer les dossiers en cause, en vue de chercher au cas par cas une issue digne à chaque dossier.

Ce projet de décret intervient dans un contexte toujours très tendu, qui divise la classe politique et a vu plusieurs déboutés, déterminés à ne pas rentrer dans leur pays - dans le contexte et les conditions imposées - choisir la voie de la clandestinité et trouver abri dans des lieux de culte. A relever que, ce projet de décret mis à part, aucune solution autre n'est à ce jour sérieusement étudiée.

Il est important de préciser déjà à ce stade que le projet de décret demandé par la motion couvre exclusivement la situation des groupes dits des « 523 » et des «175 », ce second groupe comprenant des ressortissants Ethiopiens et Erythréens pour lesquels l'autorité fédérale a refusé en bloc l'examen des situations. Ainsi, au vu des chiffres fournis par le SPOP, les mesures prévues par le présent décret ne s'appliqueront que pour un groupe inférieur à 400 personnes. Ce chiffre inférieur à l'addition des deux groupes ci-dessus s'explique par le fait que si l'application de la circulaire Metzler a été supprimée depuis fin septembre 2004, demeure la possibilité de demande de réexamen pour fait nouveau, possible même après une décision définitive.

#### **Examen du décret :**

##### Présentation :

La position gouvernementale est présentée en préambule : le Conseil d'Etat, dans sa majorité, répond à la motion Melly par un décret allant dans le sens du motionnaire mais considère les articles proposés comme non applicables, ce qui pourrait conduire le Gouvernement à porter le cas devant la Cour constitutionnelle.

De même, un commissaire de la minorité rappelle que l'essentiel des compétences en matière d'asile revient à la Confédération. Le même commissaire a pris un contact avec l'ODM concernant le projet de décret. Cet office a répondu que le projet pourrait contrevenir au partage des compétences entre Confédération et canton et pourrait ne pas respecter les dispositions fédérales relatives à l'exercice d'une activité lucrative et à la prise de mesures de contrainte.

Des commissaires de la majorité répliquent à ces premiers arguments en relevant que le Grand Conseil a la compétence d'édicter ce décret, nullement contraire au droit fédéral, parce que clairement circonscrit à une série de cas. Il est rappelé que, dans toute exécution de lois fédérales, les cantons disposent d'une marge de manœuvre, s'appliquant ici à la non utilisation des mesures de contrainte. Lire à ce sujet l'avis du Professeur Bernard Voutat, constitutionnaliste et spécialiste de la Constitution vaudoise, plus particulièrement son analyse concernant le fédéralisme d'exécution (en annexe). Egalement consulté en qualité d'expert en droit constitutionnel fédéral et cantonal, le Professeur Pascal Mahon partage cette analyse qu'il juge convaincante juridiquement.

Par ailleurs, à l'argument de la minorité qui s'inquiéterait de l'apparition d'un statut particulier pour les requérants concernés par le décret, qui aurait pour conséquence de les confiner au seul territoire vaudois, la majorité répond que ces personnes préfèrent de loin cette limitation géographique à la contrainte brutale d'un retour non consenti.

En ce qui concerne l'autorisation de travailler, la majorité de la commission présentera un amendement permettant de rendre cette mesure légale.

**Etude de l'exposé des motifs :**

Plusieurs commissaires interviennent pour rappeler les particularités de ce dossier.

Notamment la responsabilité de la classe politique vaudoise qui a laissé durant de nombreuses années le problème dans les tiroirs, donnant à ces personnes l'espoir qu'elles pourront rester. Il est relevé également que la situation sociale, économique et politique dans certains pays ne permet que très difficilement d'envisager un retour et que les mesures d'aide sont insuffisantes et proposées avec un délai de réflexion trop court.

Ajouter à cet ensemble une très forte mobilisation d'une grande partie de la société civile vaudoise qui s'oppose à ces renvois brutaux : partis politiques, églises, associations, employeurs, artistes et intellectuels. Même s'il convient de donner acte, à ce stade, au Conseil d'Etat des résultats positifs obtenus pour plus de mille personnes dont les dossiers ont été présentés et qui ont obtenu une admission provisoire de Berne. Cela rend d'ailleurs d'autant plus incompréhensible la situation de celles et ceux dont le dossier n'a pas été retenu, quand bien même le canton les avait soumis aux mêmes critères de sélection que ceux ayant été acceptés. Ces refus de l'ODM constituant bel et bien des décisions, selon l'avis de droit du 8 septembre 2004 du professeur Moor, une motivation du refus, ainsi que l'indication d'une voie de recours auraient dû les accompagner : ne sommes-nous pas en présence d'un déni de justice ?

**Réponse du Conseil d'Etat à la motion :**

Au Conseil d'Etat qui estime que le Grand Conseil s'immisce dans les compétences d'exécution du Conseil d'Etat et des services de l'administration, la majorité de la commission rétorque que, la motion Melly portant sur l'édiction de règles de rang législatif modifiant ou dérogeant à celles établies dans la loi cantonale d'application de la LSEE, le Parlement est compétent – sous l'angle du droit cantonal – pour édicter de telles règles, étant donné qu'il

est lui-même à l'origine de celles qu'il souhaite modifier. De plus la Constitution vaudoise accorde au Grand Conseil la possibilité d'adopter des décrets consistant en des actes concrets et de durée déterminée, qui, rappelons-le, sont aussi soumis au référendum facultatif (pour plus d'information, se référer en annexe à l'avis du Professeur Bernard Voutat confirmé par le Professeur Pascal Mahon).

Pour ce qui est de la compatibilité du décret avec la législation fédérale, c'est à tort que le Conseil d'Etat soutient, de manière péremptoire, dans l'exposé des motifs que le canton n'a aucune marge de manœuvre en matière d'asile et qu'en conséquence le projet de décret viole le droit fédéral.

En résumé, la majorité de la commission ne conteste pas le fait que l'article 121 de la Constitution fédérale prescrit que la Confédération a une compétence exclusive pour légiférer à propos de l'entrée, de la sortie, du séjour et l'établissement des étrangers ainsi que sur l'octroi de l'asile. Par contre, l'article 46 de la même constitution prévoit que les cantons mettent en œuvre le droit fédéral conformément à la Constitution et à la loi, étant précisé que la Confédération doit laisser aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible et tenir compte de leurs particularités.

L'obligation faite à un canton d'exécuter le droit fédéral et les décisions prises sur la base du droit fédéral trouve deux limites principales, l'une liée aux principes découlant du fédéralisme d'exécution et l'autre liée à l'obligation faite à l'autorité d'exécution de contrôler la légalité de la décision finale.

1. Limitation liée aux principes généraux découlant du fédéralisme d'exécution :

Comme précédemment indiqué, lorsqu'un canton assume des tâches d'exécution du droit fédéral, il dispose d'une certaine marge de manœuvre. Ainsi, les cantons ne sont pas de simples et aveugles exécutants du droit fédéral mais sont, au contraire, amenés à le mettre en œuvre et à le concrétiser en tenant compte d'éléments d'appréciation qui échappent à l'autorité fédérale au moment où celle-ci a statué ou légiféré.

S'agissant du renvoi des étrangers, la législation fédérale contient deux dispositions dont l'articulation n'est pas totalement claire et dont l'interprétation détermine en fait la marge de manœuvre du canton dans ce domaine. Alors que la disposition de la loi sur l'asile impose au canton une obligation générale d'exécuter les décisions fédérales de renvoi, la disposition relevant du séjour et de l'établissement des étrangers se borne à accorder au canton la faculté de recourir à des mesures de contrainte, parmi d'autres

possibilités, pour exécuter une décision de renvoi. Le dispositif législatif fédéral, par sa formule potestative, ne prévoit pas que le canton doive obligatoirement recourir à des mesures de contrainte dans le cas où les autres possibilités s'avèrent inopérantes.

De la formulation potestative des articles 13a et 13b LSEE, l'on peut déduire que le canton possède à sa disposition une palette de différentes mesures d'exécution et qu'il, peut en dépit de cette pluralité d'instruments, renoncer, comme il l'a notamment fait à juste titre pour le cas de femmes kosovares isolées, à l'usage de mesures de contrainte.

S'agissant particulièrement du cas des personnes englobées dans le présent décret, les mesures de contrainte ne constituent pas un moyen anodin d'exécuter le droit fédéral. Tout comme les Professeurs Bernard Voutat et Pascal Mahon, la majorité des commissaires estime que dans ce domaine là, sans nul doute plus que dans bien d'autres domaines où le canton est amené à mettre en œuvre le droit fédéral, l'appréciation des moyens doit être laissée à l'autorité cantonale, et cela d'autant plus lorsque celle-ci est, comme dans le cas d'espèce, le Grand Conseil soit la plus haute autorité cantonale.

La majorité de la commission est consciente du fait qu'une norme générale du droit cantonal, qui exclurait dans tous les cas le recours à des mesures de contrainte, violerait le droit fédéral. Or tel n'est pas le cas en l'espèce puisque le présent décret ne fait que traiter un nombre limité et bien déterminé de cas. Dans ces conditions, il est erroné de soutenir, comme le fait le Conseil d'Etat, que le Grand Conseil ferait obstacle en acceptant le décret à l'application du droit fédéral.

2. Limitation liée à l'obligation de contrôle par l'autorité d'exécution de la légalité de la décision finale :

Lorsqu'il exécute une décision relevant du droit fédéral, le canton est tenu de respecter la Constitution fédérale et le droit international.

Ainsi, s'il entend faire usage de mesures de contrainte pour appliquer une décision fédérale, le canton doit préalablement déterminer si celle-ci est juridiquement conforme au droit fédéral et à la Constitution fédérale.

Suivant l'avis de droit du Professeur Pierre Moor, expert en droit administratif, la majorité des commissaires considère que les cas des requérants soumis sur proposition du canton à l'application de la circulaire « Metzler » donnent lieu, particulièrement s'agissant des cas qui se sont vu refuser l'admission provisoire, à des décisions. A cet égard, il y a lieu de rappeler que le SJL (anc. SJIC) a soutenu, à deux reprises (avis de droit du 14 septembre 2004 et du 8 avril 2005),

que l'analyse du Professeur Pierre Moor est pertinente et que l'argumentation du Département fédéral de justice et police apparaît quelque peu douteuse sur le plan juridique.

En conséquence, l'Office des migrations (ODM) aurait dû, dans le cadre de l'application de cette norme de droit, respecter les exigences posées par la loi fédérale sur la procédure administrative (LJPA) et rendre des décisions motivées pouvant faire l'objet d'un recours, comme l'exige l'article 44 LJPA.

Le vice majeur que constitue ce défaut de motivation entraîne de plein droit la nullité de l'acte qui, dans les faits, est une décision au sens de l'article 5 LJPA par lequel l'ODM refuse d'admettre un cas sur la base de la circulaire « Metzler ».

Par ailleurs, on ne peut pas suivre l'avis par lequel le SJL prétend que le vice de procédure existant devant l'ODM a été réparé dans le cadre de la procédure de recours devant le DFJP, puisque ce département n'a pas examiné les cas qui lui étaient soumis sur le fond, mais uniquement sous l'angle de la recevabilité.

De plus, et comme l'a démontré l'avis de droit de Me Minh Son Nguyen, chargé de cours en droit des étrangers à l'Université de Lausanne, plusieurs décisions de refus fondées sur la circulaire susmentionnée sont également nulles car contraires à l'article 9 de la Constitution fédérale et à la Convention internationale des droits de l'enfant.

Cette nullité doit être d'office constatée et retenue par l'autorité cantonale dans le cadre de l'application des mesures de contrainte. Dans ces conditions, le canton peut s'autoriser, par voie de décret, à ne pas faire usage de mesures de contrainte à l'encontre des requérants déboutés dans le cadre de la circulaire « Metzler ». En agissant de la sorte et contrairement à ce que soutient le Conseil d'Etat, le canton ne viole pas le droit fédéral.

Après ces analyses juridiques, plusieurs commissaires placent ensuite leur analyse sous l'angle de l'efficacité des mesures de contrainte, observent qu'elles ont montré leurs limites, puisque les taux de départ entre cantons recourant fortement aux mesures de contrainte et cantons ne les utilisant que rarement ne diffèrent pas sensiblement. Un rapport de gestion du Conseil national rappelle d'ailleurs qu'il n'est pas imposé aux cantons d'y recourir (cf : rapport des Services du Parlement du 15 mars 2005 à l'attention de la commission de gestion du Conseil national). La formulation potestative retenue allant dans le sens d'une marge de manœuvre cantonale bien réelle.

La solution, selon ces commissaires, consiste en une aide au retour réaliste et bien ciblée permettant d'envisager l'avenir dans son pays d'origine avec un strict minimum de sérénité.

#### **Etude des articles du décret :**

##### Préambule :

Une première proposition d'amendement est déposée, trouvant place immédiatement avant l'article 1. La teneur de l'amendement est : « Vu l'arrêté du Conseil d'Etat du 1er mai 1996, modifié le 3 décembre 2001, sur l'activité lucrative provisoire des personnes ayant présenté une demande d'asile et des étrangers admis à titre provisoire »

Cet amendement, à première vue peut-être superflu pour certains, a pour but de rappeler qu'il existe un arrêté du Conseil d'Etat (AALPA), modifié en décembre 2001, actuellement toujours en vigueur et qui prévoit dans son article 2 : « Les requérants d'asile dont la demande a été enregistrée dans le canton de Vaud ne sont pas autorisés à y exercer une activité provisoire durant les trois premiers mois qui suivent le dépôt de la demande ».

A comparer avec l'ancienne version modifiée en décembre 2001 qui disait : « Les requérants d'asile dont la demande a été enregistrée dans le canton de Vaud ne sont pas autorisés à y exercer une activité lucrative provisoire durant les trois premiers mois qui suivent le dépôt de la demande et dès décision définitive et exécutoire de rejet d'asile ou d'admission provisoire ».

L'examen des deux versions nous permet de constater que le texte actuellement en vigueur ne fait pas interdiction aux requérants déboutés de travailler, d'où l'intérêt de mentionner cet arrêté en début de décret.

Il est objecté par la minorité et le chef du SJL qu'il est d'usage d'indiquer dans le préambule uniquement des références au droit supérieur.

#### **L'amendement est accepté par 8 voix contre 7.**

##### Article 1 :

Un amendement est présenté par la minorité, initialement à l'article 2, puis finalement à l'article 1, avec la teneur suivante : « Elles (les mesures de contrainte) restent applicables à l'égard des autres étrangers en situation irrégulière ».

Certains s'étonnent de cette proposition, visant à clarifier une situation déjà claire, à savoir que le décret ne s'applique qu'aux « 523 » et « 175 ».

Un commissaire de la majorité propose un autre amendement à l'article 1, alinéa 2 in fine allant dans le même sens : « Le présent décret ne s'applique ni aux personnes qui remplissent les conditions posées à l'article 13a, lettre e de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE), ni aux autres personnes en situation irrégulière dans le canton de Vaud ».

Le dépositaire de l'amendement de la minorité se déclare partiellement satisfait de la formulation, mais propose néanmoins un sous-amendement à l'amendement de la majorité : « Le présent décret, notamment son article 2, ne s'applique ni aux personnes qui remplissent les conditions posées à l'article 13a, lettre e de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE), ni aux autres personnes en situation irrégulière dans le canton de Vaud ».

**Le sous-amendement est accepté par 8 voix contre 4 et 3 abstentions.**

**L'amendement de la majorité sous-amendé est accepté à l'unanimité.**

L'article 1 amendé aura donc la teneur suivante :

*Le présent décret s'applique aux requérants d'asile dont le dossier a été soumis par le canton à l'Office fédéral des migrations (anciennement Office fédéral des réfugiés) dans le cadre de la circulaire du 21 décembre 2001, concernant la réglementation du séjour dans les cas d'extrême gravité et auxquels les autorités fédérales ont refusé une admission provisoire (ci-après : les requérants).*

*Le présent décret, notamment son article 2, ne s'applique ni aux personnes qui remplissent les conditions posées à l'article 13a, lettre e de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE), ni aux autres personnes en situation irrégulières dans le canton de Vaud.*

**L'article tel qu'amendé et sous-amendé est accepté par 8 voix contre 7.**

Article 2 :

Pas d'amendement, mais une discussion générale sur, entre autres, le temps insuffisant laissé aux déboutés pour décider d'un retour, sur la difficulté dans certains pays d'obtenir, une fois rentré, des documents officiels ; sur le fait que ce décret ne vise pas à empêcher une détention administrative pour d'autres catégories de personnes ; sur l'indignation que suscite la présence d'étrangers ayant commis de graves délits sur notre sol, alors que l'on s'acharne à renvoyer des personnes honorables...

**Au vote, l'article 2 est accepté par 8 voix contre 7.**

Article 3 :

Un amendement est proposé par la majorité, visant à rendre cet article compatible avec la législation fédérale, laquelle précise en son article 43 alinéa 3 de la LAsi : « Le département (il faut comprendre ici le DFJP) peut, en accord avec le Département fédéral de l'économie publique, habiliter les cantons à prolonger, au-delà du délai de départ, les autorisations d'exercer une activité lucrative de certaines catégories de personnes si des circonstances particulières le justifient ». Il convient donc que le canton adresse une demande d'autorisation auprès des organes compétents de la Confédération et c'est bien le sens de l'amendement déposé, qui reformule l'article de la manière suivante :

*« Les requérants peuvent exercer une activité lucrative et suivre une formation pour autant qu'ils en aient obtenu l'autorisation selon le droit fédéral et tant qu'ils séjournent sur le territoire vaudois.*

*Le Conseil d'Etat requiert les autorisations nécessaires ».*

**L'amendement est accepté par 8 voix et 7 abstentions ; l'article 3 ainsi amendé est accepté par 8 voix contre 7.**

Article 4 :

**Accepté par 8 voix contre 7.**

Article 5 :

**Accepté par 8 voix contre 7.**

Article 6 :

**Accepté par 8 voix contre 7.**

Article 7 :

**Accepté par 8 voix contre 7.**

A la demande d'un commissaire soucieux que le décret puisse entrer le plus rapidement possible en vigueur, M. le Conseiller d'Etat assure que le Conseil d'Etat ne « jouera pas la montre » pour autant que le décret ait bien entendu franchi les différents obstacles juridiques qui l'attendent.

*Vote d'entrée en matière :*

**La commission recommande par 8 voix contre 7 d'entrer en matière sur le décret.**

**Point de vue du motionnaire :**

Ce dernier s'estime satisfait des réponses apportées à sa motion, à l'exception du point 3.5.

**Conclusion :**

La majorité de la commission, par 8 voix contre 7, demande au Grand Conseil de soutenir le projet de décret tel qu'amendé.

Les objectifs de ce décret sont modestes et réalistes. Il ne s'agit pas de remettre en cause l'exécution des renvois, mais de se déterminer sur la méthode, sur les mesures à prendre et à ne pas prendre. Il s'agit de renoncer à exercer des mesures de contraintes à l'encontre d'un groupe de moins de 400 personnes, durablement installées sur notre sol, donc bien intégrées et pénalement irréprochables. De plus, cette mesure permettra aux intéressés de poursuivre leur activité professionnelle, dans leur propre intérêt et dans celui de la collectivité. Cette mesure permettra, entre autres, de mener une réflexion sur le concept vaudois de l'aide au retour et, le cas échéant, de l'améliorer, ce qui devrait pouvoir convaincre certaines personnes hésitantes à envisager le retour.

La majorité de votre commission est consciente des embûches qui attendent le décret, il a en effet été clairement déclaré que des voies de droit seraient suivies pour s'y opposer : éventuels recours à la Cour constitutionnelle et au Tribunal fédéral.

Elle reste toutefois confiante et répète que son action, certes politique – ici dans son acception humanitaire - s'inscrit dans le respect de l'ordre juridique. Serait-ce aller contre la loi qu'un parlement cantonal exerce les compétences législatives pour lesquelles il a été élu, s'étant préalablement assuré que les dites compétences ne contreviennent pas à priori au droit fédéral ?

Un rapport de minorité a été annoncé.

Valeyres-sous-Rances, le 3 janvier 2006.

Le rapporteur :

(Signé) *Denis-Olivier Maillefer*

Annexe : avis du Professeur Bernard Voutat

**Analyse et commentaires**

*à propos de la motion Serge Melly et consorts relative à « la renonciation des mesures de contrainte pour les requérants d'asile déboutés dans le cadre de la circulaire dite Metzler. Régler la question une fois pour toute ».*

**Bernard Voutat — professeur à l'Université de Lausanne**

Le 13 décembre 2005

---

**I. Faits et contexte**

1. Déposée le 31 mai 2005 à la suite d'une décision du Conseil d'Etat de procéder au renvoi de requérants d'asile appartenant au groupe dit des « 523 », le cas échéant par des mesures de contrainte, la motion du député Serge Melly a été signée par 91 députés du Grand Conseil, soit la majorité absolue du législatif vaudois. Cette motion a été développée devant le Grand Conseil lors de sa séance du 7 juin 2005 et, à l'issue d'un débat de deux heures, renvoyée à l'examen d'une commission chargée de préavis sur la prise en considération et le renvoi au Conseil d'Etat (148 al. 2 LGC).

2. La commission chargée de l'examen de cet objet a conclu à la prise en considération de la motion et à son renvoi au Conseil d'Etat, par 6 voix contre 5 et l'avis contraire également du représentant du Conseil d'Etat, Monsieur Jean-Claude Mermoud. Ce préavis favorable à la prise en considération de la motion a été suivi par une majorité du Grand Conseil lors de sa séance du 5 juillet 2005 (78 voix contre 74 et 3 abstentions), de sorte que cet objet est désormais entre les mains du Conseil d'Etat, qui est chargé de présenter un projet de loi ou de décret dans le sens de la motion, le cas échéant en lui opposant un contre-projet (152 LGC).

3. Le dépôt de cette motion s'insère dans le contexte plus général de la politique du canton de Vaud dans le domaine de l'asile et concerne plus spécifiquement les procédures menées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002 en relation avec la circulaire dite Metzler relative à la régularisation de requérants déboutés, mais non renvoyés. Il s'agissait initialement d'un groupe de 1280 personnes, parmi lesquelles 175 personnes en provenance d'Erythrée et d'Ethiopie dont la situation n'a pas été examinée par l'ODR au motif de l'impossibilité d'un renvoi les concernant.

4. Un accord a été conclu le 26 mai 2004 entre le DFJP et le Conseil d'Etat. Le premier s'engageait à examiner la situation des requérants sous l'angle des critères figurant dans la directive Metzler, un taux d'acceptation de plus de 50% étant par ailleurs mentionné. Le Conseil d'Etat s'engageait de son côté à exécuter les décisions fédérales. C'est dans ce contexte que l'admission provisoire a été refusée à 523 personnes. Parmi celles-ci, certaines ont quitté la Suisse de leur propre gré, d'autres ont obtenu une admission provisoire, voire l'asile, ensuite d'une procédure qu'elles ont ouvertes elles-mêmes. A l'heure actuelle, ce sont un peu plus de 300 personnes qui restent concernées par l'acte de refus prononcé par l'autorité fédérale, à quoi s'ajoutent les personnes en provenance d'Erythrée et d'Ethiopie, qui entraient dans les critères fixés par la directive Metzler, mais dont le dossier a été écarté par l'ODR.

5. Le 18 janvier 2005, le Conseil d'Etat a prononcé un moratoire partiel de l'usage des mesures de contrainte pouvant être prises à l'égard des familles avec enfant(s), des femmes kosovares isolées et des survivantes de Srebrenica. Ce moratoire excluait toutefois les célibataires et les couples sans enfant. Depuis mai 2005, le Conseil d'Etat a suspendu ce moratoire et a procédé dans plusieurs cas à l'exécution de renvois forcés par l'usage de mesures de contrainte. Par son intitulé même, la présente motion s'inscrit donc dans ce contexte précis où l'exécutif cantonal affirme sa volonté d'exécuter les renvois prononcés par l'autorité fédérale, en recourant aux moyens dont il dispose en vertu du droit fédéral, et procède dans les faits à des renvois exécutés par des mesures de contrainte.

6. Toute cette période a en outre été marquée par plusieurs prises de position et actions de différents milieux — politiques, syndicaux, associatifs, Eglises, quelques autorités communales — en faveur des personnes faisant l'objet des mesures prises par le Conseil d'Etat ou susceptibles de l'être dans un proche avenir. Outre les aspects éthiques et politiques du débat, celui-ci s'est plus particulièrement fixé sur le terrain juridique, suite notamment au rejet d'un recours contre la décision de l'ODR prononcée par la Commission fédérale en matière d'asile qui s'est en l'espèce déclarée matériellement incompétente et au rejet de ce recours par le DFJP, à qui le dossier avait été transmis par la Commission, le département l'ayant déclaré irrecevable au motif que l'acte contesté n'était pas une décision.

7. Deux avis de droit consacrés, pour l'un (avis de droit du 8 septembre 2004 du Professeur Pierre Moor de l'Université de Lausanne), à la nature de l'acte de refus de l'admission provisoire en droit d'asile et, pour l'autre (avis de droit du 4 mars 2005 de Minh Son Nguyen, avocat et chargé de cours à la faculté de droit de l'Université de Lausanne), à la situation juridique des personnes pour lesquelles un renvoi a été prononcé, doivent plus particulièrement retenir l'attention, attendu que l'un et l'autre convergent, entre autres éléments analysés, pour admettre que l'acte conduisant au refus de l'admission provisoire et au prononcé du renvoi constitue une décision au sens technique, qui doit par conséquent être motivée et pouvoir faire l'objet d'un recours conformément aux règles générales du droit administratif découlant du droit constitutionnel et du droit international. Partant, les décisions de l'autorité fédérale seraient frappées de nullité, de sorte que le canton, contrôlant préjudiciellement la décision d'irrecevabilité du DFJP, devrait renoncer à exercer sa compétence d'exécution des renvois.

8. Il va sans dire que le Conseil d'Etat, qui s'appuie sur des avis de droit de son administration (SPOP et SJIC), récuse pour l'essentiel cette argumentation, considérant notamment que les « décisions » en question — pour peu que cette qualification soit correcte — lient le canton dans la mesure où elles ne sont entachées d'aucun vice rédhibitoire (absence de déni de justice formel, absence de violation de la Constitution fédérale ou du droit international).

9. La nullité éventuelle des décisions négatives de l'autorité fédérale pourrait donc constituer un élément important d'appréciation de la validité juridique de la motion. Les opposants (une minorité parlementaire et la majorité du Conseil d'Etat) estiment en effet que, s'agissant de l'obligation faite au canton par le droit fédéral d'exécuter les décisions fédérales en matière d'asile, décisions par ailleurs considérées comme valides dans les cas d'espèce, la motion, une fois concrétisée dans un texte cantonal de rang législatif, porterait sur un objet dans lequel, pour l'essentiel, le canton n'est pas compétent du point de vue de la répartition des tâches entre le canton et la Confédération, et placerait ce dernier dans une situation d'illégalité violant le principe de la fidélité confédérale. Les partisans de la motion estiment au contraire que le canton, dans sa tâche d'exécution du droit fédéral, dispose d'une certaine marge de manœuvre et, dans la mesure où il est amené à contrôler à titre péjudiciel la validité des décisions fédérales, devrait en outre ne pas exécuter celles qui, comme les décisions auxquelles la motion renvoie, sont contraires à la Constitution fédérale et au droit international.

10. Par ailleurs, au moment de l'examen de la motion en commission, le Conseil d'Etat, s'appuyant sur une note de l'un de ses services (SJIC), en a contesté la validité juridique sous l'angle du droit cantonal. Il a notamment évoqué le fait que la motion, en droit vaudois, tend à l'adoption d'un acte de rang législatif (loi ou décret), un acte donc qui entre dans le domaine de compétence du Grand Conseil et non dans celui du Conseil d'Etat. Or, selon l'avis juridique émis par le SJIC, la motion Melly porterait sur un objet (l'exécution des renvois) relevant des compétences exclusives de l'exécutif et de ce fait ne pourrait donner lieu à un décret ou à une loi et, partant, à une motion.

11. La présente analyse portera tout d'abord et principalement sur le grief évoqué au point 10 (validité juridique de la motion du point de vue des règles du droit cantonal). Il examinera

ensuite le grief soulevé au point 9 (compétence du canton en matière d'exécution des décisions fédérales dans le présent contexte).

\*\*\*\*\*

## **II. Analyse de la conformité de la motion au droit cantonal**

### (a) L'objet de la motion

12. La motion Melly et consorts demande que le Conseil d'Etat

- (i) renonce à recourir à des mesures de contraintes pour les requérants d'asile déboutés (point 4 ci-dessus) à la suite des procédures ouvertes dans le cadre de la circulaire Metzler ;
- (ii) renonce de même à soumettre ces personnes à des mesures prévoyant des interdictions de travail ou de formation, ainsi que la suppression de l'aide sociale allouée par la FAREAS ou encore débouchant sur des pratiques administratives telles que la multiplication de convocations au SPOP ou la délivrance de prolongations d'autorisations sommaires ;
- (iii) mette en place une commission consultative d'experts chargée d'examiner les dossiers de ces personnes en vue de chercher au cas par cas une issue digne à chaque dossier.

13. Les aspects soulevés sous (i) et (iii) sont clairs : d'une part, le canton ne recourra pas à des mesures de contrainte pour exécuter les décisions de renvoi de l'autorité fédérale relatives aux personnes considérées (qui peuvent être aisément identifiées par l'administration); d'autre part, un organe est institué, qui devra procéder à un réexamen des dossiers avant toute nouvelle mesure de renvoi. Le point (ii) est moins précis, attendu qu'il concerne certaines décisions ou pratiques, jugées « discriminatoires, contraignantes et susceptibles de remettre en cause la situation des requérants d'asile » concernés (interdiction de travail, convocations fréquentes auprès des services de l'administration).

\*\*\*\*\*

### (b) Analyse

14. En droit vaudois, la motion est une proposition soumise au Grand Conseil chargeant le Conseil d'Etat de présenter un projet de loi ou de décret. Elle est motivée et expose le sens de la législation souhaitée (art. 147 LGC). Lorsqu'elle est prise en considération, le Conseil d'Etat est invité à présenter, immédiatement en cas d'urgence, un projet de loi ou de décret dans le sens de la motion et éventuellement des conclusions du rapport de la commission (149 al. 2 let. a LGC). Une fois acceptée, la motion est impérative pour le Conseil d'Etat, qui doit présenter un projet de loi ou de décret au sens demandé. Le Conseil d'Etat peut accompagner celui-ci d'un contre-projet (art. 152 LGC).

15. La question qui se pose est donc de savoir si les matières visées par la motion Melly relèvent des compétences du Grand Conseil, auquel cas elles peuvent faire l'objet d'une loi ou d'un décret, ou au contraire si ces matières entrent dans le cercle des compétences exclusives du Conseil d'Etat. C'est en ces termes du moins que le Conseil d'Etat, se fondant sur une note de son service de législation (SJIC) pose le problème. Selon cette note, la compétence des cantons en matière d'exécution des renvois de requérants déboutés est instituée par le droit fédéral (article 46 LAsi), lequel ne détermine cependant pas — par respect de l'autonomie des cantons dans l'aménagement des pouvoirs et la détermination de leurs compétences respectives, pourrait-on ajouter — quelle autorité au sein du canton est dépositaire de cette tâche. En outre, le droit vaudois n'est pas particulièrement explicite à ce sujet, attendu qu'il ne contiendrait pas de disposition d'application de la LAsi. Le service mentionne toutefois l'article 6 de la loi vaudoise du 29 août 1934 d'application de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE), qui prévoit que les autorités cantonales de police des étrangers et d'asile sont compétentes pour requérir les mesures de

contrainte. Le DIRE étant désigné comme département en charge des domaines de la population et des migrations, selon le règlement du 12 novembre 1997 sur les départements de l'administration, on peut en déduire que ce département est actuellement en charge de l'exécution des législations fédérales dans ces domaines, notamment dans celui de l'exécution des mesures de contrainte.

16. Cette première partie de l'argumentation est pour l'essentiel correcte. Le droit vaudois ne contient pas de loi d'application de la législation fédérale sur l'asile. Toutefois, la loi vaudoise du 29 août 1934 d'application de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) mentionne à plusieurs reprises la législation fédérale relative à l'asile, de sorte que l'on doit considérer que cette loi intègre cette matière dans le droit cantonal, notamment dans le domaine des mesures de contrainte.

17. En revanche, on ne peut suivre l'argumentation soutenue par le Conseil d'Etat, selon laquelle les matières visées par la motion seraient de sa compétence « exclusive ».

Extrait de la note du SJIC : « Quoi qu'il en soit, on peut relever que le renvoi de requérants d'asile déboutés est une activité de rang administratif, en tant qu'elle s'inscrit dans le cadre de la procédure d'asile. Les cantons disposent d'ailleurs à cet égard d'une marge de manœuvre restreinte, puisque l'article 46 LAsi les enjoint d'exécuter les décisions de renvoi, sous réserve des cas où celui-ci est impossible, dans lesquels une admission provisoire peut être demandée à l'Office fédéral des migrations. Comme nous l'indiquions dans notre avis du 8 avril 2005, les autorités cantonales ne disposent d'un certain pouvoir d'appréciation que quant aux modalités d'exécution du renvoi. Le recours aux mesures de contrainte n'est ainsi qu'une possibilité offerte aux cantons par le droit fédéral (art. 13a LSEE). Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit là d'une mesure s'inscrivant dans le cadre d'une procédure administrative et relevant ainsi en principe de la compétence de l'exécutif. Il ne s'agit pas ici d'édicter des règles générales et abstraites, mais d'entreprendre des démarches administratives pour régler la situation concrète des personnes dont la demande d'asile a été rejetée et qui font l'objet d'une décision de renvoi entrée en force. Dans ces conditions, même si le droit cantonal pourrait être plus précis quant à l'autorité compétente pour exécuter les renvois dans le canton de Vaud, il ne fait guère de doute que cette tâche incombe à l'autorité exécutive. En outre, le type d'acte visé par la motion nous paraît de nature individuelle et concrète, et non générale et abstraite comme doit l'être une loi, du moins si l'on se réfère à la définition donnée par l'article 110, 1er alinéa, lettre a Cst-VD ».

En effet, fondée sur une conception fonctionnelle — et dogmatique (Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, volume I : l'Etat, Berne, Staempfli, 2000, n° 54 ss, 1652 ss et 1680 ss) — de la séparation des pouvoirs, cette analyse considère que la répartition des compétences entre différents organes résulterait de la « nature » supposée des tâches étatiques. Selon cette conception, au pouvoir législatif reviendrait la fonction d'édicter les lois (fonction législative); au pouvoir exécutif celle de les exécuter (fonction exécutive). On notera que, s'agissant des procédures de renvoi par des mesures de contrainte, l'analyse du SJIC va très loin en les considérant comme des activités à caractère administratif incombant tout naturellement à l'exécutif, voire à un département au sein de celui-ci, voire encore — le SJIC reconnaît que la loi n'est pas des plus claires à ce sujet — à l'administration.

18. En réalité, la conception qui prévaut en droit vaudois relative à l'aménagement du principe de la séparation des pouvoirs n'est pas fonctionnelle, mais organique, à savoir que les tâches, sans considération de leur éventuelle nature, sont réparties entre des organes distincts dont la composition est différente et qui exercent les compétences que leur attribuent la Constitution et la loi. C'est en tout cas ce qui ressort de l'article 89 Cst. VD, qui n'utilise pas la notion de fonction, mais celle de pouvoir, pour désigner les trois autorités — législative, exécutive et judiciaire — dont se compose le canton. La Constitution précise (article 92) que le Grand Conseil est l'autorité suprême du canton, sous réserve des droits du peuple, et que le Conseil d'Etat est l'autorité exécutive supérieure du canton (article 112), par quoi il faut entendre, notamment, qu'il dirige l'administration cantonale et qu'il édicte des règles de droit dans la mesure permise par la Constitution ou la loi, ainsi que les dispositions nécessaires à l'application des lois et des décrets. Les articles 19 ss de la loi du 11 février

1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat (LOCE) consacrent ces différents principes, attendu que les compétences du Conseil d'Etat trouvent leur fondement dans la Constitution ou la loi (article 19), en dehors des autres tâches qu'il peut assumer en tant qu'exécutif (tâches de représentation, de coordination et de gestion des finances publiques notamment).

19. Il faut donc conclure de ce qui précède que les compétences du Conseil d'Etat ne sont pas déterminées d'après la nature supposée d'une tâche particulière, mais par la Constitution ou la loi. S'agissant de l'exécution de mesures de contrainte prises à l'égard de requérants d'asile déboutés, la loi actuelle est — relativement — claire. Ces mesures sont requises par les autorités cantonales de police des étrangers et d'asile, qui exercent cette compétence sous la responsabilité d'un département, dont le chef statue sur l'expulsion des étrangers, ce dernier répondant par ailleurs de son activité devant le Conseil d'Etat, autorité collégiale à qui il incombe, notamment, d'assurer la direction de l'ensemble de l'administration (articles 116, 117 et 123 Cst. VD).

20. La motion Melly ayant pour objet l'application de mesures touchant les requérants d'asile, elle porte donc sur l'édiction de règles de rang législatif modifiant ou dérogeant à celles établies dans la loi cantonale d'application de la LSEE. Il est donc erroné de considérer que le Grand Conseil ne serait pas compétent, sous l'angle du droit cantonal, pour édicter de telles règles, attendu qu'il est lui-même à l'origine de celles qu'il souhaite modifier, dans une mesure qu'il convient certes d'établir et qu'il appartiendra au Conseil d'Etat de préciser, sous réserve des décisions finales du Grand Conseil lui-même.

21. La note du SJIC évoque *in fine* un ultime argument, à savoir que :

« Au vu de ce qui précède, nous sommes d'avis que la motion Melly touche à des objets relevant de la compétence du Conseil d'Etat. Il en va ainsi de l'injonction faite au Conseil d'Etat de renoncer à l'usage des mesures de contrainte à l'encontre des requérants déboutés, mais également de la demande visant à la création d'une commission d'experts chargée de réexaminer les dossiers en cause en vue de chercher une issue digne à chacun d'entre eux. En effet, cette mesure vise encore une fois à régler un problème dont nous n'ignorons pas l'importance politique, mais qui demeure *ponctuel, individuel et concret*, et qui s'inscrit dans le cadre d'une procédure administrative réglée par le droit fédéral. L'autorité compétente pour en connaître ne peut donc être qu'exécutive. *D'ailleurs, la motion ne demande pas l'élaboration d'un texte législatif, mais intime l'ordre au Conseil d'Etat d'agir d'une certaine manière dans le cadre de ses compétences.* On aurait à la rigueur pu admettre la demande visant à la création d'une commission d'experts, si cette requête s'était inscrite dans un cadre général de traitement des dossiers de renvois. Or, rien de tel en l'espèce, puisque cette commission ne serait chargée, à en croire les motionnaires, que de régler les cas actuellement en souffrance. On pourrait comparer cette motion avec une demande visant à ce que le Conseil d'Etat renonce à licencier un collaborateur ou au contraire qu'il engage un candidat jugé valable. Accepter une telle motion reviendrait par exemple à en rendre une possible concernant l'élection du nouveau procureur général, pour prendre un dossier d'actualité récente. Il s'agit dans un cas comme dans l'autre de procédures administratives, visant à régler un cas individuel et concret, et qui relèvent toutes deux de la compétence du Conseil d'Etat. Ainsi, en tant qu'elle excède le cadre posé par l'article 147 LGC, la motion Melly n'est juridiquement pas recevable ».

Ce passage (certains extraits sont soulignées par nous) reprend l'argumentation précédente (ch. 17) relative à la nature purement exécutive des tâches visées par la motion. Il prolonge cependant cette argumentation en limitant le champ des objets susceptibles d'être visé par une motion parlementaire à l'élaboration de textes législatifs.

22. En réalité, le rang des objets, en droit vaudois, se détermine d'après l'organe qui les a adoptés, et non en fonction de leur nature supposée. Il ressort en effet de l'article 110 Cst. VD que le Grand Conseil exerce ses compétences, d'une part, sous la forme de lois pour les règles générales et abstraites de durée indéterminée et, d'autre part, sous la forme de décrets pour les autres actes, soit des actes qui ne revêtent pas les deux caractéristiques précédentes ou qui n'en présentent qu'une des deux. En l'espèce, l'acte dont il est demandé l'élaboration porte sur un nombre déterminé de situations et devrait être adopté pour un temps limité. On notera que la distinction entre les deux types d'acte, dans la mesure où elle

n'est pas toujours facile à établir, a néanmoins une portée réduite, voire nulle, dès lors que la loi comme le décret sont soumis au référendum facultatif (article 84 al. 1 let. a Cst. VD) et qu'ils occupent de ce fait la même position dans la hiérarchie des actes normatifs. Dans cette optique, les compétences législatives du Grand Conseil vaudois ne se limitent pas à la seule adoption des lois, c'est-à-dire de textes de portée générale et de durée indéterminée. Tout au contraire, la Constitution lui accorde la possibilité d'adopter sous la forme du décret des actes concrets et de durée déterminée. Dans la mesure, enfin, où la motion est un instrument chargeant le Conseil d'Etat de présenter un projet de loi ou de décret sur la base d'un vœu formulé d'une manière générale à propos d'une question particulière, cette proposition peut donc porter, comme c'est le cas de la motion Melly, sur l'élaboration, puis l'adoption d'un acte concret de durée déterminée. Il n'y a rien dans la systématique de la Constitution vaudoise ou dans celle de la loi sur le Grand Conseil qui permettrait d'exclure certains objets du cercle des compétences du Grand Conseil, autorité suprême du canton, sous réserve des droits du peuple et dans le cadre des compétences que lui accorde la Constitution. De son côté, le Conseil d'Etat exerce les compétences que lui attribue la Constitution, c'est-à-dire le peuple, ou la loi, c'est-à-dire le Grand Conseil.

23. A cet égard, on relèvera que la dernière partie de la citation, qui évoque un certain nombre d'exemples censés démontrer la nature purement exécutive des procédures suivies dans le domaine du renvoi (forcé) des requérants d'asile n'est pas convaincante sur le plan juridique. En réalité, le Conseil d'Etat engage les agents de l'Etat (fonctionnaires) ou nomme le procureur général, non pas en vertu du fait que cette activité serait par nature exécutive, mais parce que la loi l'y autorise. Dans certains Etats, certaines fonctions administratives ou judiciaires sont repourvues à la suite d'une élection par le corps électoral lui-même. Certes, le Grand Conseil ne pourrait actuellement pas intervenir dans une procédure en cours tendant à la désignation du procureur général. Il pourrait cependant modifier la loi, attendu que cette modification pourrait avoir un effet sur la personne désignée ou sur les procédures ultérieures de désignation d'une personne nouvelle à cette fonction. Mais nous sommes ici dans le domaine de la politique fiction. Encore que l'objection du SJIC soulève de facto la question de savoir si, la motion étant prise en considération, le Conseil d'Etat est autorisé à poursuivre les procédures de renvoi prises à l'encontre des requérants entrant dans le cercle des personnes visées par la motion. Assurément, tant qu'un décret n'est pas adopté, le Conseil d'Etat est juridiquement habilité à agir selon la législation en vigueur. Quant à savoir si le maintien de sa ligne de conduite est politiquement opportune, il lui appartiendra de se déterminer à ce sujet.

24. En définitive, la motion, qui a un caractère impératif pour le Conseil d'Etat, implique l'adoption d'un décret dérogeant à la loi cantonale d'application de la loi fédérale sur l'établissement et le séjour des étrangers sur un point au moins, à savoir la compétence accordée au chef du Département en charge des questions de population et de migration — actuellement le DIRE — de statuer sur le renvoi des étrangers, sous réserve des décisions que prendrait le collège gouvernemental dans ce domaine. Pour les autres aspects, le décret ne ferait que compléter la loi, qui ne contient aucune disposition touchant les matières en cause. Bien que ce décret serait postérieur à la loi précitée et que sa portée serait spécifique par rapport à celle-ci, il conviendrait peut-être de mentionner explicitement cet effet dérogatoire du décret dans le texte soumis au Grand Conseil et préciser la place de ce décret par rapport à la loi. Mais ceci est une question pure de technique législative.

\*\*\*\*\*

## **II. Analyse de la conformité de la motion au droit fédéral**

25. Deux questions se posent : d'une part, celle de savoir dans quelle mesure le décret adopté ensuite de la motion serait contraire au droit fédéral ; d'autre part celle de savoir si le Conseil d'Etat pourrait ne pas donner suite à la motion s'il estimait que celle-ci contrevient effectivement au droit fédéral.

\*\*\*\*\*

(i) En ce qui concerne la première question

26. La Constitution fédérale prévoit à son article 42 que la Confédération accomplit les tâches, c'est-à-dire exerce les compétences que lui attribue la Constitution. Selon l'article 121 de la Constitution fédérale, la Confédération dispose d'une compétence exclusive pour légiférer à propos de l'entrée, de la sortie, du séjour et l'établissement des étrangers, ainsi que sur l'octroi de l'asile. Cette compétence est exercée, notamment, à travers la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) et la loi fédérale sur l'asile (LAsi).

27. L'article 46 de la Constitution fédérale prévoit de son côté que les cantons mettent en œuvre le droit fédéral conformément à la Constitution et à la loi, précision étant faite (alinéa 2) que la Confédération laisse aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible et tient compte de leurs particularités. Cet article définit ce qu'il est convenu d'appeler le fédéralisme d'exécution, forme du fédéralisme en Suisse par laquelle les cantons assument la mise en œuvre et l'exécution du droit fédéral dans son ensemble. Il convient donc d'examiner la marge de manœuvre du canton en matière de séjour et d'établissement des étrangers, ainsi que dans le domaine de l'asile.

28. Le droit fédéral englobe les traités internationaux auxquels la Suisse est liée, la Constitution fédérale, ainsi que les lois et ordonnances fédérales. Aussi convient-il également d'examiner dans quelle mesure le projet de décret est compatible avec l'ensemble du droit fédéral, non seulement avec la législation en matière de séjour et d'établissement des étrangers et en matière d'asile, mais aussi avec d'autres normes relevant du droit fédéral, qu'elles soient constitutionnelles (comme par exemple les droits fondamentaux : dignité humaine, principe de la bonne foi, garanties en matière de procédure judiciaires, protection contre l'expulsion et le refoulement, etc.), ou législatives (loi fédérale sur la procédure administrative), ou encore qu'elles relèvent du droit international (comme la Convention internationale des droits de l'enfant). Le cas échéant, il convient également de déterminer si, parmi ces normes relevant du droit fédéral et international, certaines d'entre elles doivent primer sur d'autres dans l'examen de la situation juridique qu'il s'agit d'éclaircir.

29. S'agissant du renvoi des étrangers, la législation fédérale contient deux dispositions dont l'articulation n'est pas complètement limpide et dont l'interprétation détermine en fait la marge de manœuvre du canton dans ce domaine. D'une part, selon l'article 46 LAsi, le canton est *tenu d'exécuter* la décision de renvoi. Cette disposition concrétise un principe général selon lequel les cantons sont en effet tenus d'exécuter le droit supérieur. Ils ne peuvent par exemple pas édicter des normes cantonales contraires au droit fédéral, ni non plus se soustraire aux décisions fédérales prises sur la base de ce même droit fédéral. D'autre part, selon les articles 13 a et 13 b LSEE, l'autorité cantonale *peut* ordonner la détention administrative (mesure de contrainte), afin d'assurer le déroulement d'une procédure de renvoi, ainsi que l'exécution d'une décision de renvoi. Alors que la disposition de la loi sur l'asile impose au canton une obligation générale d'exécuter les décisions fédérales de renvoi, la disposition relevant du séjour et de l'établissement des étrangers se borne à accorder au canton la faculté de recourir à des mesures de contrainte, parmi d'autres possibilités, pour exécuter une décision de renvoi. Le dispositif ne prévoit pas, au moins explicitement, que le canton *doive* recourir à des mesures de contrainte dans le cas où les autres possibilités s'avèreraient inopérantes. Pour apprécier la marge de manœuvre du canton, il convient de préciser que l'obligation faite au canton d'exécuter le droit fédéral et les décisions prises sur la base du droit fédéral trouve deux limites principales.

30. La première limite se trouve dans les principes généraux du fédéralisme d'exécution. Selon ces principes, lorsqu'un canton assume des tâches d'exécution du droit fédéral, il dispose d'une certaine marge de manœuvre. Cette marge peut dépendre des circonstances dans lesquelles le canton est amené à exécuter le droit fédéral ou à appliquer une décision fédérale, et donc du contexte dans lequel s'inscrit l'action du canton. C'est du reste l'un des fondements du fédéralisme d'exécution que de rapprocher l'application du droit fédéral du terrain concret de cette application. Les cantons ne sont donc pas conçus dans cet

aménagement particulier des principes du fédéralisme comme de simples et aveugles exécutants du droit fédéral, mais sont amenés à le mettre en œuvre et à le concrétiser en tenant compte d'éléments d'appréciation qui échappent à l'autorité fédérale au moment où celle-ci a statué ou légiféré. La Constitution fédérale prévoit du reste une telle manière de concevoir les tâches d'exécution, dès lors qu'elle impose à la Confédération d'accorder aux cantons la plus grande marge de manoeuvre possible, attendu néanmoins qu'elle doit également veiller à une application en principe uniforme du droit fédéral sur le territoire helvétique.

31. Il a beaucoup été question ces dernières années, notamment dans la presse et dans les arènes parlementaires, de l'exception vaudoise en matière d'asile. Cette notion d'exception vaudoise désigne en effet une appréciation en partie différente effectuée par les autorités cantonales vaudoises par rapport à celle de nombreux autres cantons à propos des politiques fédérales dans le domaine de l'asile et, surtout, une évaluation particulière de leur capacité à les mettre en œuvre. Pour des raisons dans le détail desquelles il n'est pas nécessaire de s'étendre ici, la mise en œuvre du droit fédéral se heurte dans le canton de Vaud à un certain nombre d'obstacles, qui tiennent pour beaucoup à une mobilisation de l'opinion publique sans doute peu comparable à celle qui prévaut ailleurs dans le pays. Ce phénomène impose dès lors d'admettre que, pour des raisons qui tiennent à une appréciation politique des retombées possibles d'une application analogue à celles des autres cantons de certaines décisions fédérales, les autorités cantonales (et ici le Grand Conseil lui-même, la plus haute autorité politique du canton) aient été mises devant l'obligation de nuancer certaines mesures d'application des décisions fédérales, sans pour autant que soit fondamentalement mis en péril le principe d'une application cohérente et uniforme du droit fédéral. C'est ainsi que, par le passé, le canton a usé de sa marge de manoeuvre dans l'exécution de renvois prononcés par les autorités fédérales, notamment en ne respectant pas toujours les délais impartis, voire en procédant au réexamen de certains dossiers à la lumière d'éléments nouveaux étant survenus entre le moment de la décision fédérale et celui où il s'agissait de la mettre en œuvre, voire encore en n'exécutant pas certaines décisions fédérales. Cette position est du reste régulièrement exposée par le Conseil d'Etat du canton de Vaud, notamment dans son rapport 2002 sur la politique d'asile et dans son rapport du 18 septembre 2003, dans lesquels il affirme à répétition reprises vouloir appliquer le droit fédéral « avec discernement », le cas échéant en n'appliquant pas certaines décisions fédérales.

32. On rappelle que l'on est ici en présence d'un nombre *très limité* de cas où les décisions fédérales sont certes appliquées (le canton intervient auprès des personnes concernées pour les engager à quitter le territoire helvétique, notamment en mettant en place des programmes dits d'aide au retour), mais avec un certain discernement, qui tient à sa connaissance particulière des dossiers et du contexte politique vaudois. C'est d'ailleurs ce que le Conseil d'Etat a fait en décidant de ne pas faire appel aux mesures de contrainte à l'encontre des femmes kosovares isolées. Ce qui est valable pour cette catégorie de personnes doit l'être également pour les autres qui se trouvent dans la même situation. S'agissant de traiter par un décret un nombre fort limité de cas, un peu plus de 300 personnes, on ne saurait parler d'obstacle fait par le canton de Vaud à l'application du droit fédéral, comme semble l'affirmer le Conseil d'Etat dans l'exposé des motifs présentant le projet de décret qu'il propose au Grand Conseil, avec une recommandation de rejet.

33. Les mesures de contrainte ne constituent pas un moyen anodin d'exécuter le droit fédéral. Dans ce domaine là, plus sans doute que dans bien d'autres domaines où le canton est amené à mettre en œuvre le droit fédéral, l'appréciation des moyens doit être laissée à l'autorité cantonale, et cela d'autant plus lorsque cette autorité est, comme dans le contexte du traitement de la motion Melly, la plus haute autorité du canton. Comme déjà indiqué, mettre des personnes en détention et les contraindre par la force à quitter le pays constituent des mesures qui ne sauraient être considérées comme relevant de simples actes administratifs laissés à l'entière responsabilité des agents de l'administration, voire du seul

gouvernement ou de l'un de ses membres. Il s'ensuit que la formulation postestative des articles 13 a et 13 b de la LSEE peut non seulement être comprise comme indiquant le fait que le canton a à sa disposition une palette de mesures différentes, mais aussi comme lui permettant, en dépit de cette pluralité d'instruments, de renoncer, dans certaines situations, à l'usage de mesures de contraintes. Il est clair qu'une norme générale du droit cantonal, qui exclurait dans tous les cas le recours à des mesures de contrainte, violerait le droit fédéral. On ne peut en effet exciper de la formulation postestative des articles 13 a et 13 b de la LSEE une faculté générale pour le canton de renoncer en tout temps et pour tous les cas à recourir à des mesures de contrainte. On ne peut pour autant pas totalement exclure la possibilité d'un tel renoncement dans certains cas, même s'il s'avérait que les autres moyens sont impuissants à remplir leur objectif, soit ici le départ de certaines personnes étrangères pour lesquelles un renvoi a été prononcé. D'autres éléments entourant la mise en œuvre du droit fédéral doivent donc entrer en considération.

34. Hors les aspects de cette problématique qui entrent dans le cadre d'une interprétation générale du fédéralisme d'exécution, il convient d'ajouter le fait que, même lorsqu'il exécute le droit fédéral, le canton est tenu de respecter la Constitution fédérale et le droit international. Autrement dit, le canton n'est pas un exécutant aveugle du droit fédéral. Lorsqu'il s'agit de prendre une mesure de contrainte en application d'une décision fédérale, elle-même fondée sur le droit fédéral, le canton doit en examiner la validité juridique. On ne saurait exiger du canton qu'il exécute des décisions fédérales présentant des vices rédhibitoires ni non plus présumer, dans le contexte du fédéralisme d'exécution, que toutes les décisions fédérales sont réputées valides, par nature, pourrait-on dire. Par ailleurs, lorsqu'il exécute des décisions fédérales, le canton peut évaluer sa marge de manœuvre à l'aune de certains principes généraux du droit public, légalité, intérêt public, proportionnalité et bonne foi notamment.

35. Pour ce qui est tout d'abord du respect des exigences relatives à la loi fédérale sur la procédure administrative, on rappelle que dans son avis de droit, le Professeur PIERRE MOOR a démontré que les refus de l'office fédéral d'accorder l'admission provisoire sur la base de la circulaire Metzler étaient des décisions. Cet avis a été reconnu comme pertinent par le SJIC lui-même dans un document du 14 septembre 2004. Sur le plan de la procédure administrative, une décision doit être motivée et, surtout, pouvoir faire l'objet d'un recours (voir à ce sujet l'art. 44 de la loi fédérale sur la procédure administrative). Or, les refus de l'ODM n'étaient pas du tout motivés. D'autre part, le Département fédéral de justice et police, autorité de recours compétente dans ces cas, n'a pas du tout examiné les recours quant au fond, car il a considéré qu'il ne s'agissait pas de décisions. C'est dire donc qu'il n'y a eu aucun contrôle du bien-fondé matériel des refus de l'office fédéral des migrations. Cette absence de contrôle viole gravement les principes fondamentaux de l'Etat de droit (dénier de justice formel). *Les décisions prises en la matière sont donc nulles.* Cette nullité peut être constatée par toute autorité dans le cadre de l'application des mesures de contrainte. Les décisions nulles étant inexécutables, il s'ensuit que le canton peut s'autoriser, par voie de décret, à ne pas faire usage des mesures de contrainte. De ce point de vue, un décret prévoyant la renonciation à l'application des mesures de contrainte à l'égard de la population concernées par la procédure d'examen des situations selon la Circulaire Metzler peut en réalité être conçue comme conforme au droit fédéral dans son ensemble, sous l'angle des garanties de procédure fixées notamment par la Constitution. Ces garanties étant en l'espèce fondées à être appliquées, le décret aurait alors pour effet de corriger une situation juridique entachée de décisions viciées de l'autorité fédérale.

36. Il reste l'article 9 Cst. et la Convention internationale des droits de l'enfant. Cet aspect a lui aussi déjà été analysé dans l'avis de droit de Me NGUYEN. On se contentera ici de préciser que les autorités cantonales doivent respecter non seulement la LSEE, mais également l'article 9 Cst. et les normes de la Convention internationale des droits de l'enfant qui, si elles étaient appliquées correctement, conduiraient, selon toute probabilité, à considérer comme nulles un nombre significatif de décisions rendues dans le cadre des

procédures indiquées par la motion Melly. A y regarder de plus près, le décret vise précisément au respect de ces textes. Partant, on ne saurait soutenir qu'il est contraire au droit fédéral.

37. On notera que les deux avis de droit précités pourraient constituer également des motifs pouvant conduire le canton à demander la révision des décisions prises par l'autorité fédérale sur la base de la circulaire dite Metzler, attendu qu'à ce jour aucune instance n'a admis sa compétence (formelle dans un cas, matérielle dans l'autre cas) pour trancher un recours.

38. Il découle de ce qui précède que le canton peut également renoncer à prononcer une interdiction générale de travail à l'encontre des personnes ayant fait l'objet de décisions sur lesquelles pèse un grief sérieux de nullité (et qui ne sont donc pas comme telles exécutoires), cela dans l'attente de pouvoir être portées devant une instance de recours ou d'être l'objet d'une révision de la part de l'autorité fédérale. Dans les deux cas, il s'agit d'autoriser ces personnes à exercer une activité lucrative, conformément à une pratique antérieure, du reste codifiée dans un arrêté sur l'activité lucrative provisoire des personnes ayant présenté une demande d'asile et des étrangers admis à titre provisoire (AALPA), adopté par le gouvernement en mai 1996 et révisé le 3 décembre 2001. Il ressort en effet de cet arrêté que le canton a décidé d'autoriser les déboutés de l'asile à poursuivre leur travail, en application de la législation fédérale qui prévoit (article 43 LAsi) la possibilité d'autoriser l'exercice d'une activité lucrative.

39. Pour le reste, la motion Melly prévoit la mise en place d'une commission consultative d'experts. Une telle commission existe à Neuchâtel et sa conformité au droit fédéral n'est pas contestée.

\*\*\*\*\*

(ii) En ce qui concerne la seconde question.

40. Il s'agit de déterminer dans quelle mesure le Conseil d'Etat pourrait ne pas présenter un projet au Grand Conseil dans l'hypothèse où il estimerait que la concrétisation de la motion Melly contrevient au droit fédéral. En réalité, le Conseil d'Etat a pris acte du caractère contraignant de la motion en droit vaudois et a présenté un projet de décret, qui sera débattu au Grand Conseil dans les semaines à venir. Le Conseil d'Etat maintient toutefois que la motion Melly, quelle que soit la façon dont elle est concrétisée, implique l'adoption de règles de droit cantonal contradictoires au droit fédéral. Aussi propose-t-il au Grand Conseil de rejeter le projet de décret qu'il lui propose, consacrant de longs développements de son exposé des motifs à indiquer les éléments qui, selon lui, sont de nature à démontrer les violations du droit fédéral entraînées par l'adoption du décret tel qu'il l'a lui-même formulé (!).

41. Assurément, le glissement du débat sur un terrain strictement juridique débouche sur une situation à la Kafka où le gouvernement fait mine de se soumettre (formellement) aux injonctions du parlement, sans toutefois tenir compte dans le projet des arguments à la fois juridiques et politiques des motionnaires, qui représentent tout de même la majorité absolue du Grand Conseil. Ces derniers ne font, en réalité, qu'invoquer une politique cantonale ancienne, mais par rapport à laquelle la majorité du Conseil d'Etat, et en particulier son nouveau ministre en charge du dossier de l'asile, a décidé de rompre, mettant en péril, soit dit en passant, les relations antérieures entre l'administration cantonale et les requérants d'asile sous l'angle du principe général de la bonne foi (consacré par la Constitution fédérale), qui doit guider la conduite des autorités et des administrés dans leurs relations réciproques. Il n'a du reste pas échappé à la presse vaudoise le fait que le traitement de ce dossier tenait, hélas, de plus en plus de la comédie dramatique et de la gabegie politico-juridique, avec au final une perte de dignité dans le règlement d'un problème, certes délicat, mais circonscrit à un nombre relativement peu élevé de situations.

42. C'est le lieu de rappeler ici que le droit n'est pas une science exacte, que ses usages ne se réduisent pas à la seule question de son respect (ou de sa violation éventuelle) et que

son invocation (ici par le Conseil d'Etat dans sa réponse à la motion Melly) relève plus d'un jeu politique dont l'enjeu est de pouvoir se présenter comme ayant le droit avec soi. En l'espèce, la motion Melly heurte la majorité du Conseil d'Etat (ils sont tout de même trois sur quatre à avoir rendu publique leur divergence dans cette affaire), moins parce qu'elle contreviendrait au droit fédéral, ce qui à *tout le moins* est discutable, que parce qu'elle contredit une ligne politique cantonale qui actuellement se modifie dans le domaine de l'asile.

43. L'analyse effectuée plus haut rend au moins vraisemblable la possibilité que soient interprétées différemment les différentes dispositions pertinentes du droit tant international que fédéral. Deux avis de droit ont été émis, qui convergent sur la conclusion selon laquelle les décisions en question peuvent raisonnablement être considérées comme nulles, de sorte que le canton, en vertu du droit fédéral lui-même, ne saurait se considérer comme étant tenu de les exécuter. D'autre part, l'invocation du droit fédéral dans le domaine de la politique d'asile, et en particulier dans celui des mesures de contrainte, prend une dimension tout de même singulière. Il convient de rappeler ici que de sérieux doutes pesaient sur la constitutionnalité des mesures de contrainte elles-mêmes au moment de leur adoption, selon plusieurs analyses émanant de juristes tout à fait éminents. Plus largement, la politique fédérale dans le domaine des migrations (séjour et établissement, asile) fait l'objet d'analyses récurrentes mettant en question d'éventuelles violations des principes élémentaires de l'Etat de droit, notamment en relation avec le respect du principe de non-refoulement. La présente procédure, ponctuée par un accord *politique* concernant l'application de la directive Metzler, accord dans lequel figurait explicitement la mention d'un taux d'acceptation des dossiers avant même leur examen par l'autorité compétente, laisse à nouveau songeur quant à la réalisation des principes de l'Etat de droit dans les pratiques suivies par les autorités politiques et administratives dans le domaine de l'asile.

44. Le Conseil d'Etat, en tant qu'autorité exécutive du canton, a certes raison de rendre attentif le Grand Conseil, lorsqu'il propose l'adoption d'un décret ou d'une loi, à certaines questions juridiques souvent complexes, concernant ici la conformité d'une règle cantonale au droit supérieur. Il dispose à cet effet de services juridiques comptant des professionnels du droit de très haut niveau. Dans le cas d'espèce, on doit relever que le Conseil d'Etat n'est pas pour autant le dépositaire ultime de l'interprétation du droit fédéral. Considérant ce qui précède, le parlement (rappelons une fois encore que la motion a été signée par la majorité absolue des parlementaires) pouvait s'attendre, en tant qu'autorité suprême du canton, à être orienté d'une manière moins unilatérale qu'il ne l'a été dans cette affaire, que ce soit sur le traitement de la motion (avec à la clé la question de la séparation des pouvoirs) ou sur la nature du principe de la primauté du droit fédéral dans le contexte du fédéralisme d'exécution ou encore sur l'interprétation des normes fédérales impliquées par la motion Melly. Au final, le projet de décret que le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil avec une recommandation de rejet est en réalité un plaidoyer politique contre les objectifs des motionnaires, que ce soit à travers l'exposé des motifs ou la formulation même de certaines dispositions du décret, alors qu'il eût pu déboucher sur une présentation plus nuancée de la législation fédérale pertinente avec, à la clé, une proposition plus équilibrée de décret, le cas échéant appuyée par une analyse juridique moins unilatérale dans sa compréhension des obligations cantonales dans le domaine du droit des étrangers.

\*\*\*\*\*

#### Conclusions

45. Il ressort de la première partie de cette analyse que le Conseil d'Etat doit présenter un projet au Grand Conseil. S'agissant de régler un nombre limité de situation, il s'impose que ce projet prenne la forme d'un décret.

46. Il ressort de la seconde partie de cette analyse (i) que la motion Melly présente certes des aspects problématiques sous l'angle de leur compatibilité avec le droit fédéral. Considérant toutefois la marge de manœuvre — autrefois revendiquée par le canton — dont

dispose le canton dans le contexte du fédéralisme suisse dit d'exécution, il apparaît que cette marge de manœuvre laissée au canton par les dispositions fédérales (LSEE et LAsi) en matière de renvoi de requérants déboutés n'est sans doute pas aussi réduite que le prétend le Conseil d'Etat.

47. D'autre part, il ressort également de cette analyse, seconde partie également (i), que des griefs sérieux pèsent sur certaines décisions fédérales. Attendu que, nonobstant la marge de manœuvre dont dispose le canton dans ce domaine, il lui incombe de ne pas appliquer celles qui violeraient le droit supérieur, ce refus ne constitue dès lors pas une violation du droit fédéral, à moins de considérer que les décisions fédérales prises en application du droit fédéral sont présumées compatibles avec celui-ci.

48. Il ressort enfin de l'analyse, seconde partie (ii), que le souci exprimé par le gouvernement cantonal de respecter le droit fédéral s'affirme d'une manière si unilatérale dans la conception du contenu de ce droit et l'appréciation de la marge de manœuvre du canton en matière d'asile (nulle dans cette perspective) que l'on est en droit de se demander s'il ne s'agit pas en fait d'un souci plus politique que proprement juridique de transformer, au nom du droit, la politique vaudoise en matière d'asile.



JANVIER 2006

RC-309  
(min.)

**RAPPORT DE MINORITE DE LA COMMISSION  
chargée d'examiner l'exposé des motifs et projet de décret  
créant le décret du... A la suite du renvoi au Conseil d'Etat  
de la motion des députés Serge Melly et consorts relative à la renonciation  
des mesures de contrainte pour les requérants d'asile déboutés  
dans le cadre de la circulaire dite « Metzler »  
Régler la question une fois pour toutes**

*Préambule*

Votre commission s'est réunie les 12 et 15 décembre 2005. Lors de sa première séance, elle était composée de M<sup>m</sup>es et MM. Josiane Aubert, Nicolas Daïna, François Brélaz, Alain Monod, Jean-Pierre Grin-Hofmann, Claude-André Fardel, Yves Ferrari, Nicolas Mattenberger, Denis-Olivier Maillefer, Roger Saugy (en lieu et place de Christiane Rithener), Massimo Sandri, Philippe Martinet (en lieu et place de Anne Weill-Lévy), Armand Rod, Serge Melly et du soussigné, confirmé comme président. Lors de la seconde séance, Michèle Gay-Valloton remplaçait Josiane Aubert.

M. le conseiller d'Etat Jean-Claude Mermoud représentait le Gouvernement ; il était assisté de M<sup>e</sup> Schwaar, chef du SJL, de M. Rothen, chef du SPOP, et de M. Maucci, adjoint au secrétariat général du DIRE. Ce dernier prit les notes de séances, ce dont la commission lui sait gré.

Vos commissaires ont également bénéficié des documents annexés. Deux tableaux présentant la situation actualisée des personnes directement concernées par le présent projet de décret ainsi qu'un courrier adressé par l'Office fédéral des migrations (ODM) à M. le député François Brélaz. Ces pièces sont annexées à ce rapport.

*L'enfer pavé de bonnes intentions*

La motion Melly dont est issu le présent décret part incontestablement d'un bon sentiment. Ses objectifs sont au nombre de trois : interdire au Conseil d'Etat l'usage des mesures de contrainte à l'endroit des requérants concernés, autoriser ceux-ci à travailler, créer une commission cantonale consultative. Le tout est résumé dans l'intitulé de sa motion : « régler la question une fois pour toutes ».

Rarement l'adage affirmant que « l'enfer est pavé de bonnes intentions » n'aura trouvé meilleure application.

Loin de régler une fois pour toutes la douloureuse situation des personnes concernées, le présent décret, s'il était adopté, déboucherait sur une solution inacceptable sur le plan humain, insoutenable sur le plan juridique et inacceptable sur le plan politique.

*Une solution inacceptable sur le plan humain*

L'application du présent décret contraindrait les autorités vaudoises à admettre la présence des réfugiés d'asile déboutés dans le cadre de la circulaire « Metzler » sans pour autant délivrer à ceux-ci un quelconque permis. Ces réfugiés resteraient en situation irrégulière, et leur présence ne serait tolérée que dans notre Canton. M<sup>me</sup> la conseillère d'Etat Anne-Catherine Lyon l'a d'ailleurs formellement reconnu devant les présidents des groupes parlementaires : aucun permis ne peut leur être délivré, aucun statut juridique ne peut leur être accordé !

Lesdits réfugiés seraient ainsi condamnés à ne jamais sortir du Canton, sous aucun prétexte !

#### **Est-ce régler la question une fois pour toutes ?**

La motion Melly demandait que le Conseil d'Etat autorise les requérants concernés à exercer une activité lucrative et à suivre une formation. Conscient qu'une telle demande viole le droit fédéral, les partisans de cette motion – y compris le motionnaire – l'ont modifié dans le sens suivant (nouvel article 3) :

*« Les requérants peuvent exercer une activité lucrative et suivre une formation pour autant qu'ils en aient obtenu l'autorisation selon le droit fédéral et tant qu'ils séjournent sur le territoire vaudois.*

*Le Conseil d'Etat requiert les autorisations nécessaires. »*

Le changement est fondamental. Il reconnaît l'absence totale de compétence cantonale en matière d'autorisation de travailler. De plus, et de l'avis même du chef du département, il y a très peu, sinon aucune chance que les autorisations requises soient octroyées. Il en résulterait, pour les requérants concernés, une interdiction définitive et illimitée de travailler ou de se former...y compris pour les enfants.

#### **Est-ce régler la question une fois pour toutes ?**

*Une solution insoutenable sur le plan juridique*

Avant d'aborder les questions juridiques posées par la présente motion, vous nous permettrez d'affirmer avec force que l'Etat de droit protège de l'arbitraire et du désordre. Il en va finalement des libertés individuelles et de la cohésion sociale. Dans un tel système, celui qui juge une règle de droit pourtant régulièrement adoptée, inadmissible, doit agir pour l'abroger et non la violer. Ce devoir ne saurait souffrir la moindre exception provenant d'un corps constitué dont la mission est de légiférer et de veiller au respect du droit. Toute autre attitude mine l'Etat de droit. Qu'advierait-il de la cohésion sociale si chaque individu avait la faculté de choisir souverainement les lois qu'il entendait respecter et celles qu'il s'arrogeait le droit de violer ? Qu'advierait-il de la fidélité confédérale, si chaque canton avait la faculté de choisir souverainement les législations fédérales qu'il entendait respecter et celle qu'il s'autorisait d'enfreindre ?

*a) la renonciation aux mesures de contrainte*

Aux termes de l'article 46 de la Constitution fédérale (cst), « les cantons mettent en œuvre le droit fédéral conformément à la Constitution et à la loi ». A l'alinéa 2 de cette disposition, il est mentionné que « la Confédération laisse aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible et tient compte de leurs particularités ». Il convient ici de préciser, qu'aux termes même de cet alinéa, c'est la Confédération qui décide de la marche de manœuvre laissée aux cantons, et non ceux-ci.

L'article 121 cst stipule expressément que « la législation sur l'entrée en Suisse, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers et sur l'octroi de l'asile relève de la compétence de la Confédération ».

L'article 46 de la loi sur l'asile (LAsi) précise que « le canton d'attribution est tenu d'exécuter la décision de renvoi ».

Manifestement et contrairement aux affirmations des partisans de la motion Melly, le Souverain et les Chambres fédérales n'ont octroyé aucune compétence aux cantons ni sur le séjour et l'établissement des étrangers, ni sur l'octroi de l'asile, ni encore sur la faculté d'exécuter ou non une décision de renvoi.

Les articles 13a et 13 b de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) précise que le canton peut recourir aux mesures de contrainte, afin d'assurer le déroulement d'une procédure de renvoi. Les partisans de la motion Melly considère que l'emploi du « peut » démontre que les cantons ne seraient pas tenus de recourir aux mesures de contrainte et, partant, qu'ils ne seraient pas contraints d'exécuter la décision de renvoi. Cette interprétation ne tient pas. D'abord, l'on ne voit pas comment les art. 13a et 13b limiteraient l'injonction claire, nette et précise faites aux cantons d'exécuter la décision de renvoi (art.

46 LAsi). La seule interprétation cohérente du verbe « pouvoir » utilisé aux art. 13a et 13b LSEE réside dans une autorisation octroyée aux cantons de recourir aux mesures de contraintes lorsqu'il en va de l'exécution de la décision de renvoi.

Autrement dit, les art. 13a et 13b ne signifient pas que les cantons ont le choix d'exécuter la décision de renvoi mais que les cantons sont autorisés à recourir aux mesures de contrainte afin de respecter leur obligation d'exécuter la décision de renvoi.

Chacun sait qu'un Etat qui renoncerait d'emblée – comme le stipule le présent projet de loi – aux mesures de contrainte, renonce dans les faits à son devoir d'exécuter les décisions de renvoi. En cela, le présent projet est inconstitutionnel.

*b) L'autorisation d'exercer une activité lucrative*

La motion Melly et le projet de loi qui en résulte — dans sa version gouvernementale — prévoit l'octroi, par le canton, d'une autorisation de travailler ou de se former délivrée aux réfugiés déboutés concernés. Un tel octroi est, lui aussi, manifestement inconstitutionnel parce que violant le droit fédéral. Aujourd'hui, même les partisans de la motion Melly le reconnaissent ; d'où la nouvelle teneur de l'article 3 du projet de décret. Au terme de celle-ci, les requérants (concernés) ne pourraient ni exercer une activité lucrative, ni suivre une formation tant qu'ils n'en auraient pas obtenu l'autorisation, selon le droit fédéral.

Inutile de souligner que les responsables politiques et administratifs du dossier estiment, qu'en l'état, les chances d'obtenir de telles autorisations sont infimes. Il en résulterait très certainement, pour les réfugiés déboutés en question, l'interdiction illimitée de travailler que nous avons dénoncée précédemment. Ceux-ci seraient, de droit, condamnés à l'assistanat.

**Est-ce régler la question une fois pour toutes ?**

Le présent projet de loi enfreint les articles 46 et 121 de la Constitution fédérale ainsi que l'article 46 de la loi sur l'asile. Pour cette raison, il ne saurait être adopté sans constituer une violation du principe constitutionnel de la fidélité confédérale.

*c) La Commission cantonale consultative*

Personne n'a jamais contesté le caractère constitutionnel de la création d'une telle commission. Peu ont admis son utilité.

*Une solution inacceptable sur le plan politique*

Sur le plan politique, le présent décret constituerait l'introduction du doigt dans un engrenage infernal.

Pour les réfugiés déboutés concernés d'abord, qui ne pourraient plus ni sortir des limites cantonales ni travailler, comme nous l'avons souligné.

Ensuite, pour les autorités et la population, vaudoise et étrangère, habitant le canton, elles devraient faire face à un afflux de requérants d'asile, attirés par le précédent que constitue le présent décret, et susceptibles d'attiser le racisme. A notre connaissance, aucun pays occidental n'a promulgué une législation comparable au présent décret. Nul doute que, si celui-ci déployait ses effets, il serait rapidement connu dans les milieux qui, pour des raisons honorables ou non, souhaitent immigrer ou favoriser l'immigration. Les effets ne sont que trop facilement prévisibles.

Enfin, comment limiter la politique prônée par le présent décret aux seuls « 523 et 175 », sans tomber dans l'arbitraire le plus scandaleux ? Les clandestins — estimés entre 10'000 et 15'000 dans le canton — dont une partie est là depuis plus longtemps que les « 523 et 175 », en seraient exclus, alors qu'ils sont généralement également intégrés. Faut-il rappeler que l'intégration des « 523 » est l'unique raison fondamentale avancée par les partisans de la motion Melly ?

#### *Conclusion*

L'enfer est pavé de bonnes intentions. La situation vécue par une partie tout au moins des réfugiés concernés par le présent décret est incontestablement dramatique. Personne ne le conteste, surtout pas les soussignés.

Au regard du droit, les cantons n'ont aucune compétence en matière d'asile. C'est peut-être regrettable ; cependant, plus longtemps les Autorités vaudoises nieront cette évidence, plus les drames humains seront lourds et nombreux. Le présent décret constitue une énième tentative de « faire comme si » nous étions souverains dans ce domaine. L'erreur est humaine dit-on, c'est perséverer qui est diabolique.

La souffrance des réfugiés déboutés concernés devrait convaincre chacun que poursuivre dans la fiction de compétences cantonales en matière d'asile ne peut déboucher que sur de nouveaux drames.

#### **Est-ce régler la question une fois pour toutes ?**

La minorité de la commission, composée de MM. les députés Nicolas Daïna, François Brélaz, Alain Monod, Jean-Pierre Grin-Hofmann, Claude-André Fardel, Armand Rod et du soussigné, est malheureusement convaincue du

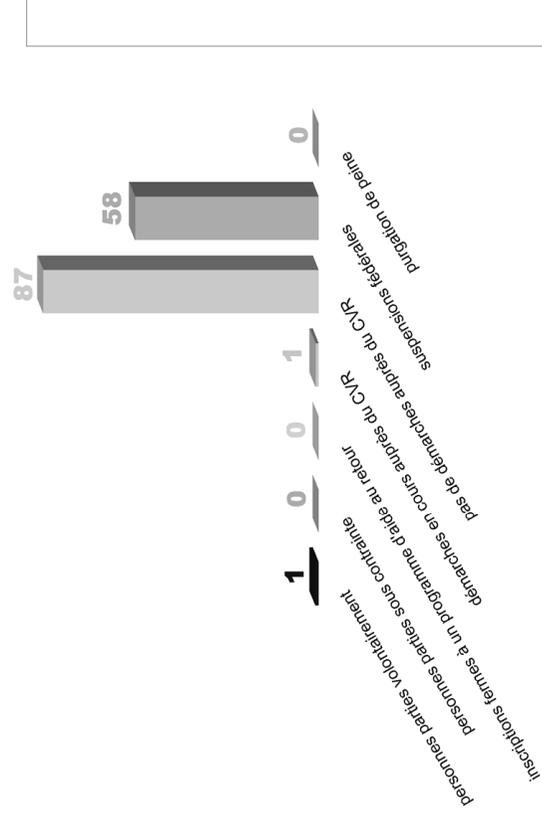
contraire. En conséquence, elle vous appelle à refuser d'entrer en matière sur le présent décret.

Chexbres, le 10 janvier 2006.

Le rapporteur :  
(Signé) Philippe Leuba

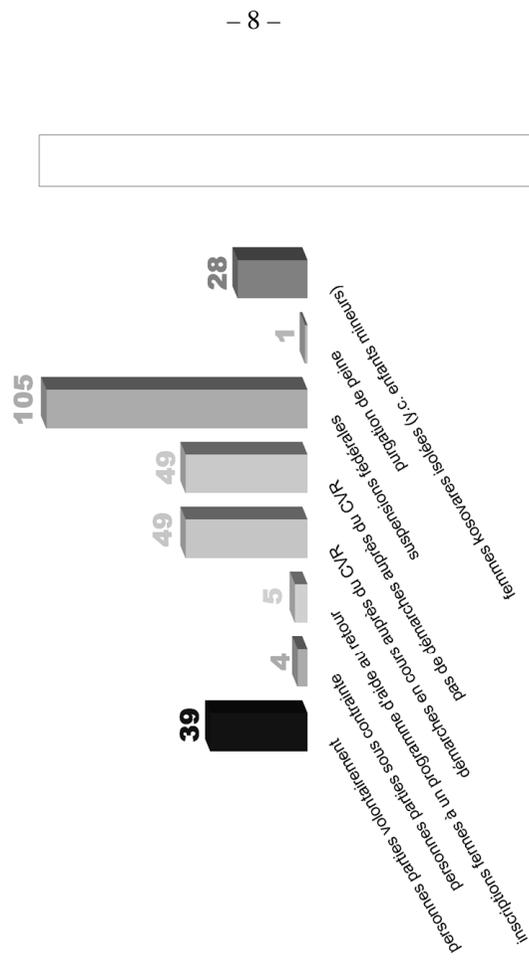
N.B. En annexe, nous joignons, d'une part, les tableaux susmentionnés, dont le contenu a été révélé en séance de commission et, d'autre part, l'avis de droit du SJIC élaboré à la suite de l'analyse de M. le Professeur Voutat. Ni l'analyse ni l'avis de droit n'ont été distribués aux commissaires.

**Situation des personnes dont le dossier a été examiné par l'ODR  
dans le cadre de la circulaire ODR/IMES du 21.12.2001**



**175 : personne partie (1) & personnes devant partir selon l'ODM (146)  
état au 09.12.05**

### Situation des personnes dont le dossier a été examiné par l'ODR dans le cadre de la circulaire ODR/IMES du 21.12.2001



**523 : personnes parties (43) & personnes devant partir selon l'ODM (237)**  
état au 09.12.05



Service juridique et législatif

Affaires juridiques

Place du Château 1  
1014 Lausanne

Réf. : A3 513/2005/jls

le 9 janvier 2006

## NOTE

à : Monsieur Jean-Claude Mermoud, chef du DIRE

de : Jean-Luc Schwaar, chef du SJL

**Objet :** Motion Serge Melly et consorts relative à la renonciation des mesures de contrainte pour les requérants d'asile déboutés dans le cadre de la circulaire dite "Metzler" - Note de synthèse

**But de la note :** Suite aux travaux de la commission chargée d'examiner le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat, et à l'avis de droit du professeur Voutat, vous livrer l'avis du SJL sur l'ensemble de la problématique posée par la motion mentionnée en titre

La présente note fait suite à celle du 6 juin 2005 relative à la validité juridique de la motion mentionnée en titre (ci-après motion Melly). Elle a essentiellement pour but de constituer un avis de droit complet sur l'ensemble des problèmes juridiques posés par ladite motion et de répondre, dans une certaine mesure, à l'avis de droit du professeur Voutat.

### 1. Contexte général

Pour mémoire, la motion déposée par le député Serge Melly et signée par 91 députés demande « *que le Conseil d'Etat renonce à appliquer des mesures de contrainte à l'endroit des requérants d'asile déboutés dans le cadre de la circulaire dite « Metzler », de ne pas les soumettre à des mesures discriminatoires (interdictions de travail ou de formation, suppression de l'aide sociale Fareas) ou à toute autre forme de contrainte remettant en cause leur situation (convocations incessantes au SPOP subies par ces personnes, prolongations d'autorisation sommaires, etc.)* ». Par ailleurs, la motion requiert que « *en vue de garantir l'application du principe de l'Etat de droit, le canton institue une commission consultative d'experts chargée de réexaminer les dossiers en cause en vue de chercher au cas par cas une issue digne à chaque dossier* ». Cette motion a été renvoyée au Conseil d'Etat le 5 juillet 2005.

Dans sa séance du 26 octobre 2005, pour donner suite à la motion Melly, le Conseil d'Etat a renvoyé un projet de décret au Grand Conseil, tout en recommandant son rejet, du fait de son incompatibilité avec le droit fédéral. Lors de ses travaux, la commission parlementaire chargée d'examiner le projet a quant à elle, par 8 voix contre 7, préavisé en faveur de l'entrée en matière sur le décret présenté par le Conseil d'Etat. Dans ce cadre, un commissaire a annoncé qu'un avis de droit serait rendu par M. Bernard Voutat, professeur extraordinaire à la faculté des sciences sociales et politiques de l'Université de Lausanne. Ledit avis, daté du 13 décembre 2005, conclut en résumé que la motion

Service juridique et législatif – Département des institutions et des relations extérieures  
T 41 21 316 45 63 F 41 21 316 45 59

[www.vd.ch](http://www.vd.ch)

e-mail : [jean-luc.schwaar@sjl.vd.ch](mailto:jean-luc.schwaar@sjl.vd.ch)

Melly est juridiquement valable et conforme tant à la Constitution cantonale (Cst-VD) qu'à la loi sur le Grand Conseil (LGC), et que, si elle présente des aspects problématiques sous l'angle de leur compatibilité avec le droit fédéral, elle n'en demeure pas moins admissible sous l'angle de la marge de manœuvre laissée au canton de Vaud de par le fédéralisme d'exécution, consacré à l'article 46, 2<sup>e</sup> alinéa de la Constitution fédérale (Cst). Le professeur Voutat estime en outre que la motion est d'autant plus défendable qu'elle s'oppose à des décisions fédérales entachées de nullité. A cet égard, l'avis fait référence à une analyse antérieure, effectuée par Me Minh Son NGuyen, sur laquelle le SPOP et le SJL avaient déjà émis leur avis.

## **2. Objet du présent avis**

Comme déjà mentionné, la présente note a pour but de vous présenter une analyse juridique globale des problèmes posés par la motion Melly et par le projet de décret sur lequel le Grand Conseil devra se prononcer prochainement. Jusqu'à présent, les services de l'Etat s'étaient limités à plusieurs analyses sectorielles. En outre, l'avis de droit présenté par la majorité de la commission visant également l'ensemble des questions juridiques soulevées par la motion, il apparaît opportun que vous soyez nanti d'un document présentant l'opinion du SJL sur la totalité des problèmes posés.

Le présent avis portera donc :

- sur la validité de la motion sur le plan juridique ; cette question est devenue académique, dès lors que le Conseil d'Etat a décidé de présenter un projet de décret au Grand Conseil; néanmoins, elle présente un intérêt certain pour l'avenir des relations entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat;
- sur la comptabilité des mesures requises par la motion et reprises par le projet de décret avec le droit fédéral;
- enfin, pour mémoire, sur la question de la validité des décisions rendues par l'Office fédéral des migrations (ODM) et par le Département fédéral de justice et police (DFJP), et des conséquences d'éventuels vices sur l'action des autorités cantonales dans ce dossier.

Conformément à notre mission, le présent avis se limite strictement à une analyse juridique. Il ne nous appartient pas de nous prononcer sur les considérations de nature politique émises par le professeur Voutat, en particulier en fin de son avis.

## **3. Validité juridique de la motion**

Dans notre note du 6 juin 2005 à votre adresse, nous concluions que la motion Melly n'était juridiquement pas valable, en tant qu'elle touchait un objet relevant de la compétence du Conseil d'Etat et ne demandait pas l'élaboration d'un projet de loi ou de décret. Cette opinion est contestée par le professeur Voutat. Selon ce dernier, une conception organique, et non fonctionnelle, de la séparation des pouvoirs, qui prévaudrait

en droit vaudois, permettrait au Grand Conseil, par voie de décret, de déroger au système de répartition de compétences et d'intervenir dans des cas individuels et concrets.

Comme déjà relevé, cette question revêt aujourd'hui un caractère académique, puisque le Conseil d'Etat a répondu à la motion et satisfait à son obligation légale en présentant un projet de décret au Grand Conseil. A cet égard, on note que les articles 147 à 152 LGC, qui traitent de la motion, n'imposent pas au Conseil d'Etat de soutenir le projet présenté. L'article 152, 2<sup>e</sup> alinéa LGC permet même à ce dernier de présenter un contre-projet. L'attitude adoptée par le Conseil d'Etat dans ce dossier est donc juridiquement admissible.

Dans son acception classique, le principe de la séparation des pouvoirs contient à la fois une composante fonctionnelle et un aspect organique. En effet, on part certes d'une division des fonctions entre législation et application, laquelle est subdivisée entre administration et judiciaire, mais pour ensuite attribuer ces fonctions à des organes distincts, afin d'éviter la concentration des pouvoirs en un seul endroit et d'éviter les abus (v. Pascal Mahon, le principe de la séparation des pouvoirs, in Thürer/Aubert/Müller, Droit constitutionnel suisse, Zurich, 2001, p. 1013). La doctrine n'oppose pas les deux conceptions, mais remet en cause le principe même de la séparation des pouvoirs, relevant que tant la délimitation des fonctions que leur attribution exclusive à des organes séparés ne correspondent plus au fonctionnement d'un Etat moderne (ibidem, p. 1016). On ne peut en effet aujourd'hui affirmer que le législateur ne s'occupe que de législation et l'exécutif que d'administration. Comme le relève le professeur Voutat, le Grand Conseil vaudois dispose également de quelques compétences en matière administrative et peut, comme les Chambres fédérales d'ailleurs, parfois rendre des actes individuels et concrets (p. ex. élection d'un juge cantonal). Ainsi, même si l'on peut légitimement s'interroger sur la réelle volonté du Constituant vaudois d'ancrer une conception « organique » de la séparation des pouvoirs dans la Constitution du 14 avril 2003, le commentaire et les débats ne contenant aucun élément à ce propos et le texte de l'article 89 Cst-VD ne faisant que reprendre une terminologie classique dont il nous paraît hasardeux de déduire une quelconque réflexion juridique, on doit relever que le principe de séparation des pouvoirs ne conduit plus, aujourd'hui, à un cloisonnement des compétences de chaque pouvoir, lesdites compétences étant d'ailleurs définies par la Constitution et par la loi.

Là n'est toutefois pas la question. Comme nous l'indiquions dans notre note du 6 juin 2005, la motion ne demande pas formellement l'élaboration d'un décret ou d'une loi, mais donne en fait une série d'injonctions directes au Conseil d'Etat sur la manière dont il doit traiter les dossiers des personnes entrant dans le groupe dit des « 523 ». Le problème qui se pose ici est donc certes lié à la séparation des pouvoirs, mais se rapporte en fait aux moyens de collaboration entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat, plus précisément encore aux effets juridiques de la motion. La question doit être posée en ces termes : le Grand Conseil peut-il donner des ordres au Conseil d'Etat dans un domaine qui relève de la compétence de ce dernier, étant précisé que cette compétence est établie par la loi, et non pas uniquement par une conception fonctionnelle de la séparation des pouvoirs ? La motion enjoignant le Conseil d'Etat à renoncer à requérir des mesures de contraintes et à prendre des mesures jugées discriminatoires dans des cas particuliers, il ne s'agit pas ici d'une action indirecte, par la modification d'une loi, mais d'une ingérence directe dans une

série de procédures administratives particulières, afin de contraindre le Conseil d'Etat à renoncer à plusieurs outils à sa disposition et à agir d'une certaine manière. En cela, nous ne pouvons suivre l'argumentation du professeur Voutat : la motion ne vise pas à modifier, même provisoirement les règles de compétence établies à l'article 6 de la loi du 29 août 1934 d'application dans le canton de Vaud de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LVLSEE), mais uniquement à imposer un comportement au Conseil d'Etat, respectivement à l'autorité de police des étrangers et au juge de paix, qui est en définitive seul compétent pour ordonner la mise en détention (art. 6a, 1<sup>er</sup> alinéa LVLSEE).

La question de l'ingérence directe du parlement dans les domaines relevant de la compétence de l'exécutif a longtemps fait l'objet de débats au niveau fédéral. L'article 22 de l'ancienne loi fédérale sur les rapports entre les conseils disposait que la motion chargeait le Conseil fédéral de déposer un projet de loi ou d'arrêté ou de prendre une mesure. Cette définition, plus large que celle de l'article 147 LGC, s'est néanmoins avérée problématique, dans la mesure où les Chambres fédérales ne parvenaient pas à s'entendre sur la portée du terme « mesures ». Ainsi, le règlement du Conseil national disposait qu'une motion n'était inadmissible que lorsqu'elle visait à « influencer sur un acte administratif pris dans une procédure ordonnée par la loi ou sur une décision de recours » et lorsqu'elle demandait « la modification de l'acte ou de la décision » (art. 32, al. 1, RCN). Au contraire de la position du Conseil national, le Conseil des Etats a adopté, le 24 septembre 1986, une modification de son règlement, qui précisait qu'une motion était inadmissible lorsqu'elle demandait au Conseil fédéral de prendre une mesure ayant trait « à une affaire qui relève de la seule compétence du Conseil fédéral ou de l'Assemblée fédérale ou à une compétence législative déléguée au Conseil fédéral » (art. 25, al. 1, RCE ; rapport de la commission des institutions politiques du Conseil national au sujet de l'initiative parlementaire visant à l'élaboration d'une nouvelle loi sur le parlement; Feuille fédérale 2001, p. 3332).

Cette situation a été modifiée par l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale. L'article 171 Cst prescrit en effet que « l'Assemblée fédérale peut confier des mandats au Conseil fédéral. La loi règle les modalités et définit notamment les outils à l'aide desquels l'Assemblée fédérale peut exercer une influence sur les domaines relevant de la compétence du Conseil fédéral ». Cette disposition suit les conclusions du rapport d'une commission d'experts, laquelle estimait que le Parlement avait besoin d'un instrument qui lui permette d'exercer une influence sur l'activité du Conseil fédéral, sans mettre en cause la liberté de décision du gouvernement. Cet instrument pour agir dans le domaine de compétence du Conseil fédéral ne pouvait donc, toujours selon cette commission, être la compétence de donner des instructions, mais celle de donner des directives (Rapport de la commission d'experts instituée par les Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales du 15 décembre 1995 ; FF1996 II, p. 452). Dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle loi sur l'Assemblée fédérale (LParl), la commission des institutions politiques du Conseil national avait proposé de suivre les recommandations de la commission d'experts et de prévoir que lorsqu'elle touchait à la sphère de compétences du Conseil fédéral, la motion avait valeur de directive, le Conseil fédéral devant toutefois justifier s'il s'en écartait. A la suite de longs débats devant les

Chambres, qui se sont terminés en conférence de conciliation, le législateur fédéral a finalement adopté le texte suivant, figurant à l'article 120 LParl :

« *La motion charge le Conseil fédéral de déposer un projet d'acte de l'Assemblée fédérale ou de prendre une mesure.*

<sup>2</sup> *Si le Conseil fédéral est compétent pour prendre la mesure, il le fait ou soumet à l'Assemblée fédérale le projet d'un acte par lequel la motion peut être mise en oeuvre.*

<sup>3</sup> *Une motion visant à influencer sur une décision administrative à prendre dans le cadre d'une procédure ordonnée par la loi ou sur une décision sur recours est irrecevable ».*

Une interprétation historique de l'alinéa 2 permet de comprendre cette disposition comme suit : soit le Conseil d'Etat accepte la motion et prend lui-même la mesure, soit il présente au Parlement un projet de loi par lequel celui-ci reprend la compétence déléguée à l'exécutif (v. interventions Wicki, Bulletin officiel du Conseil des Etats du 5 mars 2002, p. 25 et Vallender, Bulletin officiel du Conseil national du 3 décembre 2002, p. 1922). Cela étant, les Chambres fédérales se sont accordées à reconnaître que la motion ne pouvait viser à intervenir dans une procédure administrative en cours afin d'influer sur la décision à prendre dans ce cadre.

Contrairement à la Constitution fédérale, la Constitution cantonale du 14 avril 2003 ne contient aucune disposition permettant au Grand Conseil de confier des mandats au Conseil d'Etat. L'analyse du rapport de la commission thématique n° 5 permet de constater que ce point n'a apparemment pas été abordé par le Constituant. De plus, comme déjà relevé, la définition de la motion donnée par la LGC est plus restrictive que celle de la LParl, et même que celle que contenait l'ancienne loi fédérale sur les rapports entre les conseils. Selon l'exposé des motifs relatif à l'article 147 LGC (art. 144 du projet), il est expressément précisé que « *la motion nouvelle formule a été clarifiée dans son contenu et ses effets ; elle ne porte plus que sur une compétence propre du Grand Conseil, légiférer. L'invitation au Conseil d'Etat à présenter un projet de loi ou de décret est donc impérative. Le rapport ou la demande d'une mesure, auxquels la nouvelle motion ne peut plus tendre puisque touchant à une compétence du Conseil d'Etat, peut être requis par le biais du postulat. Ainsi, les droits des députés ont été préservés* » (BGC janvier 1998, p. 6912). Ainsi, le droit vaudois ne connaît pas de mandat impératif donné par le législateur à l'exécutif. Sur ce point, la nouvelle Constitution n'a apporté aucun changement, puisqu'elle se contente d'énumérer les droits institutionnels des députés, sans indiquer leur contenu (art. 101, 1<sup>er</sup> al. Cst-VD). On doit en conclure que le Grand Conseil ne peut, par voie de motion, donner des instructions au Conseil d'Etat dans un domaine relevant de la compétence de ce dernier. Au surplus, même si cela était possible, on devrait admettre, comme l'ont fait les Chambres fédérales, que le législateur ne peut, au moyen d'une motion, s'immiscer dans une procédure administrative en cours, afin d'en influencer l'issue.

En l'espèce, la motion Melly est rédigée comme suit :

« *Les députés signataires demandent par voie de motion que le Conseil d'Etat renonce à appliquer (nous soulignons) des mesures de contrainte à l'endroit des requérants d'asile déboutés dans le cadre de la circulaire dite « Metzler », de ne pas les soumettre à des mesures discriminatoires (interdiction de travail ou de formation, suppression de l'aide sociale Fareas) ou à toute autre forme de contrainte remettant en cause leur situation (convocations incessantes au SPOP subies par ces personnes, prolongations d'autorisation sommaires, etc.).* »

Le libellé clair de la motion permet de constater que son but est d'enjoindre le Conseil d'Etat à adopter un certain comportement dans la procédure de renvoi ouverte à l'encontre des personnes visées. Les motionnaires ne demandent pas que la compétence d'ordonner des mesures de contrainte et de mener la procédure de renvoi soit attribuée au Grand Conseil. En cela, leur motion est donc déjà contraire à l'article 147 LGC. Par ailleurs, la procédure d'exécution du renvoi doit sans conteste être qualifiée de procédure administrative, au cours de laquelle l'autorité est amenée à prendre plusieurs actes dont certains constituent des décisions au sens juridique du terme. La procédure relative à la mise en détention en vue du renvoi est même judiciaire, puisqu'elle se déroule devant le juge de paix. Or, la motion vise expressément à intervenir dans ces procédures et à en influencer l'issue, en tous les cas lorsqu'elle enjoint le Conseil d'Etat à renoncer aux mesures de contrainte, à allouer des prestations d'aide sociale aux personnes visées et à lever leur interdiction de travailler. Pour ce motif également, la motion apparaît juridiquement insoutenable. A cet égard, nous ne partageons pas l'avis du professeur Voutat, qui nous paraît contradictoire lorsqu'il affirme que le Grand Conseil peut intervenir en l'espèce, alors qu'il ne le pourrait pas dans le cadre de l'élection du procureur général par exemple. Il s'agit pourtant de deux situations tout à fait semblables de ce point de vue, s'agissant dans les deux cas de procédures aboutissant à des décisions, soit à des actes individuels et concrets. Enfin, il y a lieu de relever ici que les mesures de contrainte constituent le seul moyen coercitif à disposition des autorités cantonales pour exécuter un renvoi contre le gré de la personne visée. En tant qu'elle enjoint le Conseil d'Etat à renoncer à ce type de mesure, la motion lui impose également, de facto, de renoncer aux renvois eux-mêmes. En cela, la motion influe directement sur l'issue des procédures menées par l'autorité de police des étrangers, tout en laissant à cette dernière la compétence de poursuivre lesdites procédures.

Au vu de cette analyse, nous ne pouvons que maintenir notre avis du 6 juin 2005 : la motion Melly ne répond pas à la définition de l'article 147 LGC et aurait donc dû être déclarée irrecevable. Autre est la question de savoir si le décret lui-même, s'il était voté, serait contraire au principe de la séparation des pouvoirs, expressément garanti par l'article 89, 1<sup>er</sup> alinéa Cst-VD. Certes, l'instrument utilisé pour aboutir au décret était contraire au droit cantonal, mais cela ne signifie pas pour autant que le décret lui-même le soit. On peut néanmoins voir un problème dans le fait que, sans reprendre les compétences déléguées au Conseil d'Etat, le Grand Conseil lui enjoint d'agir d'une certaine manière, hors de tout cadre constitutionnel ou légal. Certes, les règles attributives de compétences ne sont pas immuables, mais pour pouvoir prendre les mesures envisagées, le Grand Conseil aurait dû au préalable reprendre les compétences en matière de renvoi des requérants d'asile déboutés. Comme il ne l'a pas fait, mais se

contente d'intervenir ponctuellement dans des procédures particulières, il n'est pas exclu que le Conseil d'Etat puisse se plaindre d'une violation de la séparation des pouvoirs.

#### **4. Compatibilité du décret avec le droit fédéral**

##### *a) Dispositions problématiques*

Sur les sept articles du décret, deux apparaissent problématiques sous l'angle du droit fédéral : l'article 2, relatif à la renonciation aux mesures de contrainte, et l'article 5, relatif aux documents de séjour des personnes visées par le décret. Dans la version présentée par le Conseil d'Etat, l'article 3 était également sujet à caution, dans la mesure où il instituait une autorisation de travailler contraire à l'article 43, 2<sup>o</sup> alinéa de la loi fédérale sur l'asile (LAsi). La commission chargée d'examiner le projet a cependant proposé d'amender l'article 3 comme suit :

*« Les requérants peuvent exercer une activité lucrative et suivre une formation pour autant qu'ils en aient obtenu l'autorisation selon le droit fédéral et tant qu'ils séjournent sur le territoire vaudois. »*

*Le Conseil d'Etat requiert les autorisations nécessaires »*

Ainsi libellée, et sous réserve du problème posé par l'ingérence du Grand Conseil sous l'angle de la séparation des pouvoirs, (v. ch. 3 ci-dessus), cette disposition nous paraît désormais compatible avec l'article 43 LAsi. Selon son 3<sup>o</sup> alinéa, « *le département peut, en accord avec le Département fédéral de l'économie, habiliter les cantons à prolonger, au-delà du délai de départ, les autorisations d'exercer une activité lucrative de certaines catégories de personnes si des circonstances particulières le justifient.* ». Les cantons peuvent donc effectivement requérir auprès du DFJP l'autorisation de prolonger les autorisations de travailler des personnes visées par le décret. Sous cet angle, l'article 3, tel qu'amendé, ne nous semble plus poser de problème de sa compatibilité avec le droit fédéral.

##### *b) Mesures de contrainte (art. 2 du projet de décret)*

Pour ce qui concerne les mesures de contraintes, comme le soulèvent l'exposé des motifs et l'avis de droit du professeur Voutat, la question à régler est celle de l'articulation entre les articles 46 LAsi, d'une part, 13a et 13b de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) de l'autre. En effet, si la première stipule, à son alinéa 1<sup>er</sup>, que « *le canton d'attribution est tenu d'exécuter la décision de renvoi* », les secondes contiennent une disposition de type potestatif, l'autorité cantonale *pouvant* ordonner la mise ou le maintien en détention d'une personne étrangère en vue de son renvoi, aux conditions posées par la loi. Si l'exposé des motifs indique que cette formulation potestative ne doit pas mener à l'inexécution du renvoi, le professeur Voutat estime que la marge de manœuvre du canton en matière de mesures de contrainte doit être examinée à l'aune du fédéralisme d'exécution, institué par l'article 46 Cst, de la nullité des décisions rendues par l'ODM et le DFJP au sujet des personnes concernées par le

décret, et de l'ensemble du droit fédéral et international, ce qui mène le professeur Voutat à estimer que, dans les cas visés, une renonciation aux mesures de contrainte est admissible, sous l'angle du droit fédéral.

Nous sommes quant à nous d'avis que cette question doit être résolue à la lumière des règles sur l'interprétation des textes de lois. En effet, il s'agit ici uniquement de déterminer comment comprendre la formulation potestative contenue aux articles 13a et 13b LSEE.

Selon la jurisprudence, la loi s'interprète en premier lieu d'après sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégagant de tous les éléments à considérer, soit de sa relation avec d'autres dispositions légales, de son contexte (interprétation systématique), du but poursuivi, de l'esprit de la règle, des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique; cf. ATF 128 II 56, consid. 4, p. 62; ATF 125 II 192 consid. 3a p. 196, 183 consid. 4 p. 185, 177 consid. 3 p. 179; RDAF 1998 II p. 148 consid. 2c p. 151).

En l'occurrence, comme l'expose le professeur Voutat, la formulation potestative des articles 13a et 13b LSEE peut être comprise de deux manières :

- comme une indication du fait que les cantons disposent d'une palette de mesures pour exécuter le renvoi, les mesures de contrainte ne constituant que l'une d'entre elles ;
- comme une clause lui permettant de renoncer, dans certaines situations, à l'usage des mesures de contrainte.

Ainsi, la lettre des articles 13a et 13b n'est pas absolument claire et peut être comprise de deux manières différentes. Il y a donc lieu d'utiliser d'autres méthodes d'interprétation pour résoudre le problème posé. Ces dispositions posant problème en relation avec l'article 46 LAsi, c'est en premier lieu à leur interprétation systématique que nous procéderons. A cet égard, on relève en premier lieu que l'article 46, 1<sup>er</sup> alinéa LAsi ne laisse, lui, pas de place à l'interprétation. Sous réserve de l'impossibilité prévue à l'alinéa 2, les cantons n'ont d'autre choix que d'exécuter les décisions fédérales en matière de renvoi. Le terme « est tenu » est, de ce point de vue, particulièrement éloquent, surtout lorsqu'on sait qu'en rédaction législative, le présent de l'indicatif suffit déjà à fonder une obligation légale. Sous cet angle, on ne peut comprendre la formulation potestative des articles 13a et 13b que comme une latitude laissée aux cantons de choisir la mesure la plus opportune, mais non comme une possibilité de renoncer aux mesures de contrainte, si cela doit mener à la non-exécution du renvoi. L'hypothèse inverse reviendrait à instaurer une contradiction entre la LSEE et la LAsi, la première posant une cautèle à l'exécution des renvois que la seconde ne connaît pas. Une interprétation historique des articles 13a et 13b LSEE va dans le même sens. Selon le message relatif à la loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers, le Conseil fédéral précise que « la formulation potestative fournit aux cantons une base juridique pour n'arrêter quelqu'un

*que lorsque la détention s'avère être, dans le respect du principe de la proportionnalité, le moyen nécessaire le plus opportun pour garantir le déroulement normal de la procédure »* (FF 1994 I, p. 319). Cette phrase montre bien que la détention constitue une mesure, parmi d'autres, permettant de garantir l'exécution du renvoi. A aucun moment, le législateur fédéral n'a évoqué la possibilité de permettre aux cantons de renoncer aux mesures de contrainte, si cela devait conduire à renoncer également au renvoi lui-même. Selon cette méthode d'interprétation, la formulation potestative n'est qu'une expression du principe de la proportionnalité. Enfin, l'interprétation téléologique des textes visés paraît également abonder dans le sens de la première variante mentionnée ci-dessus. En effet, le but de la loi fédérale sur les mesures de contrainte était de limiter la liberté de mouvement des personnes sous le coup d'une décision de renvoi, ou dont la demande d'asile pouvait être jugée abusive. La loi visait également à garantir une meilleure exécution des renvois, de manière à rendre la politique d'asile de la Confédération plus crédible (Message du Conseil fédéral relatif à la loi sur les mesures de contrainte ; FF 1994 I p. 312, 314 et 319ss.). Ainsi, les articles 13a et 13b LSEE ont pour but de garantir l'exécution des renvois prononcés par les autorités fédérales, et non de permettre aux cantons, par la renonciation aux mesures de contrainte, de créer des exceptions au principe posé à l'article 46, 1<sup>er</sup> alinéa LAsi.

Cette analyse nous permet de conclure que, si l'interprétation grammaticale de ces dispositions laisse subsister un doute quant au sens de la formulation potestative qu'elles contiennent, les autres méthodes d'interprétation penchent clairement en faveur de la thèse selon laquelle cette formulation n'est qu'une expression de la palette des mesures à disposition des cantons et de la proportionnalité avec laquelle les mesures de contrainte doivent être appliquées.

Dans son avis, le professeur Voutat semble privilégier la méthode d'interprétation systématique, en ce sens qu'il estime que le canton pourrait renoncer à recourir aux mesures de contrainte au vu de plusieurs dispositions de droit fédéral ou international. Il cite en particulier la Convention internationale du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant (CDE), l'article 9 Cst, qui consacre l'interdiction de l'arbitraire et la protection de la bonne foi, ainsi que les dispositions de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA) relatives à la possibilité de recourir contre une décision. Au sujet des deux premiers textes cités, le professeur Voutat renvoie à l'avis de droit de Me NGuyen. Pour mémoire, celui-ci estimait que les personnes visées par le décret pouvaient faire valoir un droit à la protection de leur bonne foi. Cet avis a déjà été longuement discuté dans les notes du Service de la population (SPOP) du 31 mars 2005 et du SJIC du 8 avril 2005. Nous n'y reviendrons donc pas ici, si ce n'est pour relever que le droit à la protection de la bonne foi, s'il pouvait être valablement invoqué, contraindrait le canton à renoncer au renvoi lui-même, et non uniquement aux mesures de contrainte. Quant à l'application de la CDE, il est également renvoyé aux notes du SPOP et du SJIC susmentionnées. Contrairement à ce que semblent soutenir Me NGuyen et le professeur Voutat, le canton n'est pas habilité à réexaminer la licéité de la décision de renvoi dans le cadre de l'exécution de ce dernier. Tout au plus pourrait-il constater la nullité de ladite décision (v. à ce propos ch. 5 ci-dessous), mais il ne saurait substituer sa propre appréciation juridique à celle à laquelle les autorités fédérales ont déjà procédé. En outre, et quoi qu'il en soit, le canton ne peut

en tout cas pas, dans le cadre de ses compétences d'exécution, revoir la conformité du droit fédéral au droit supérieur et, par conséquent, refuser d'appliquer une loi fédérale qui lui impose une obligation claire. L'article 191 Cst dispose en effet que « *le Tribunal fédéral et les autres autorités sont tenus d'appliquer les lois fédérales et le droit international* ». Cette disposition interdit notamment au Tribunal fédéral, comme aux autres autorités fédérales ou cantonales, de revoir la conformité d'une loi fédérale au droit supérieur. Or, encore une fois, l'obligation faite aux cantons par l'article 46 LAsi est sans équivoque. On ne voit pas quelle règle d'interprétation permettrait au canton de s'en écarter, au motif qu'elle serait contraire à une règle de droit supérieur.

La même remarque vaut pour le fédéralisme d'exécution, invoqué par le professeur Voutat. Certes, la règle posée à l'article 46, 2<sup>o</sup> alinéa Cst vaut à la fois comme mandat législatif et dans le cadre de l'application du droit fédéral (v. Jean-François Aubert/Pascal Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, Zurich, 2003, n<sup>o</sup> 2 ad art. 46). Cela étant, le fédéralisme d'exécution ne saurait permettre aux cantons de refuser d'appliquer le droit fédéral dans certains cas jugés dignes d'intérêt. Selon la doctrine, l'article 46, 2<sup>o</sup> alinéa Cst constitue surtout une injonction faite au législateur fédéral de laisser une certaine latitude aux cantons dans la législation d'exécution, dans les domaines de compétences concurrentes ou lorsque les compétences fédérales sont limitées aux principes (Aubert/Mahon, op. cit., n<sup>o</sup> 5 ad art. 46). Cette disposition ne peut en revanche être invoquée lorsque les cantons ne disposent d'aucune marge de manœuvre. Or, comme déjà relevé, en matière d'exécution des renvois, les cantons n'en ont aucune comme d'ailleurs, d'une manière générale, dans le domaine du séjour et de l'établissement des étrangers, réglé exhaustivement par le droit fédéral (v. lettre b ci-dessous). Le canton ne saurait donc en appeler au fédéralisme d'exécution si son refus de recourir aux mesures de contrainte devait conduire à l'inexécution du renvoi d'une personne sous le coup d'une décision exécutoire rendue par les autorités fédérales, car il excéderait alors le cadre fixé par le droit fédéral et violerait alors l'article 46 LAsi.

Le professeur Voutat tire encore argument du fait que le Conseil d'Etat a, jusqu'à présent, renoncé à recourir aux mesures de contrainte à l'encontre des femmes kosovares isolées. Une telle décision, prise à l'égard de personnes également sous le coup d'une décision de renvoi exécutoire, pourrait en effet être considérée comme une inégalité de traitement dont pourraient se prévaloir les personnes visées par le décret. On relèvera toutefois que, selon la jurisprudence, le principe de la légalité l'emporte en principe sur l'égalité de traitement. Le fait qu'une autorité ait, dans un cas particulier, rendu une décision illégale ne donne pas à l'administré qui se trouve dans la même situation le droit à être traité de la même manière, d'où l'adage « pas d'égalité dans l'illégalité ». La jurisprudence n'admet d'exception à ce principe que lorsque l'illégalité n'est pas uniquement constatée dans un ou dans quelques cas particuliers, mais résulte d'une pratique constante de l'autorité visée, et que cette autorité indique qu'elle n'a pas l'intention de s'en écarter. Dans ce cas, et dans ce cas seulement, l'administré peut invoquer l'égalité de traitement pour exiger que la pratique illégale s'applique également à son cas (ATF 122 II 446, consid. 4a, p. 451 et références citées). En l'espèce, si le Conseil d'Etat a pu adopter par le passé une pratique qui, sous certains aspects, peut paraître non conforme

à l'article 46 LAsi, il a clairement indiqué en 2005 qu'il entendait désormais appliquer systématiquement les décisions fédérales, à quelques exceptions près. Dans ces conditions, il paraît douteux que les personnes visées par le décret puissent invoquer l'égalité de traitement pour exiger des autorités cantonales qu'elles renoncent à les renvoyer, même si cela n'est pas totalement exclu, au vu du traitement différencié annoncé pour une partie des personnes visées par le décret. Cela étant, même si l'égalité de traitement pouvait être invoquée, elle devrait l'être par chaque personne concernée dans la procédure le concernant. Cela ne saurait en revanche constituer un motif suffisant pour justifier l'extension d'une pratique illégale par l'autorité elle-même. Le canton ne peut donc arguer de l'égalité de traitement pour fonder le refus total de recourir aux mesures de contrainte à l'encontre des personnes concernées.

Enfin, lors des travaux de commission, certains députés ont émis l'idée que, si la renonciation générale aux mesures de contrainte n'était pas admissible au regard du droit fédéral, elle pouvait l'être en l'espèce, s'agissant d'un nombre limité de personnes. Cette idée ressort également de l'avis de droit du professeur Voutat. Au vu de l'interprétation du droit fédéral à laquelle nous avons procédé ci-dessus, nous ne pouvons partager ce point de vue. La renonciation par principe aux mesures de contrainte nous paraît illégale en tant qu'elle signifie, de facto, la renonciation au renvoi si la personne concernée ne collabore pas, ce qui semble être le cas pour une bonne partie des personnes visées par le décret. Dans ces conditions, que cette renonciation ne touche qu'une personne ou l'ensemble des requérants confiés au canton de Vaud ne joue aucun rôle : les autorités cantonales peuvent, en application du principe de la proportionnalité, entreprendre toutes les démarches qu'elles jugent utiles pour exécuter le renvoi préalablement aux mesures de contrainte. Néanmoins, si, malgré ces démarches, la personne visée n'a pas quitté le territoire helvétique, les autorités doivent alors, pour satisfaire à l'obligation qui leur est faite par l'article 46 LAsi, faire usage des moyens coercitifs à leur disposition. Dès lors, il nous paraît contraire au droit fédéral de renoncer d'emblée à utiliser ces moyens, que ce soit pour une ou pour plusieurs personnes.

c) *Autorisation de séjour (art. 5 du projet de décret)*

Aux termes de l'article 121, 1<sup>er</sup> alinéa Cst, « la législation sur l'entrée en Suisse, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers et sur l'octroi de l'asile relève de la compétence de la Confédération ». La Confédération a fait usage de cette compétence en édictant la LSEE et la LAsi, qui règlent de manière exhaustive le droit de séjour des étrangers sur territoire helvétique. Il ne subsiste donc pas de place pour une réglementation cantonale dans ce domaine (ATF 129 III 392, consid. 3.3, p. 400, Aubert/Mahon, op. cit., n° 4 ad art. 121). Ainsi, même si ce sont les cantons qui, formellement, octroient les autorisations de séjour et d'établissement (art. 15, 2<sup>o</sup> al. LSEE et 60 LAsi), ils ne disposent d'aucune compétence pour autoriser une personne à séjourner ou à s'établir sur leur territoire hors des cas prévus par la législation fédérale. En outre, si les cantons peuvent, de leur propre chef, refuser une demande d'autorisation de séjour ou d'établissement, toute acceptation doit normalement être approuvée par l'ODM (ATF 127 II 49, consid. 3a, p. 52 et jurisprudence citée).

L'article 5 du projet de décret dispose que « *les documents de séjour des requérants sont renouvelés tous les six mois* ». Cette disposition paraît imposer au Conseil d'Etat d'octroyer des autorisations de séjour aux personnes visées par le décret, et ce hors du cadre posé par le droit fédéral. En effet, telle que rédigée, cette disposition donne droit à une autorisation de séjour sans condition, même si les critères posés par le droit fédéral ne sont pas remplis. De fait, à notre connaissance, une partie importante des personnes visées par le décret ne disposent plus d'aucune autorisation de séjour fondée sur le droit fédéral. Dès lors, en tant qu'il crée un droit de séjour cantonal hors du cadre fixé par la LSEE et par la LAsi, l'article 5 du projet de décret apparaît clairement contraire au droit fédéral, et à la répartition des compétences instituée par l'article 121, 1<sup>er</sup> alinéa Cst.

Dans ce cadre, on relève encore que deux questions ne sont pas résolues par le projet de décret :

- d'une part la question de l'approbation par les autorités fédérales (v. jurisprudence citée ci-dessus), ce qui semble relativement logique, dans la mesure où le projet de décret sort justement du cadre posé par la législation fédérale, mais rend la disposition d'autant plus problématique;
- d'autre part la question de la circulation des personnes visées par le décret. En effet, si cette disposition était votée par le Grand Conseil, elle rétablirait de facto des frontières cantonales pour les personnes visées par le décret, puisque celles-ci ne pourraient quitter le canton de Vaud, sous peine de voir les décisions de renvoi prises au niveau fédéral être exécutées. Certes, l'article 8 LSEE limite également, en principe, les autorisations de séjour et d'établissement au territoire du canton qui les a octroyées, mais il règle aussi le changement de canton et permet ainsi à la personne étrangère titulaire d'une telle autorisation de se déplacer sur l'ensemble du territoire helvétique. De ce point de vue, l'article 5 du projet de décret apparaît également très problématique.

d) *Conclusion*

Au vu de ce qui précède, nous sommes d'avis qu'à tout le moins les articles 2 et 5 du projet de décret violent le droit fédéral et pourraient donc être annulés en cas de requête à la Cour constitutionnelle ou au Tribunal fédéral.

**5. Validité des décisions rendues par l'ODM et le DFJP**

L'un des arguments soulevés durant les travaux de commission relatifs à la motion Melly et dans l'avis de droit du professeur Voutat a trait à la validité des décisions rendues par l'ODM et le DFJP sur les dossiers qui leur ont été soumis par le canton. Cet argument se fonde sur l'avis de droit de Me NGuyen, qui estime que les décisions rendues par l'ancien Office fédéral des réfugiés (ODR) sont viciées, car non motivées et ne contenant pas d'indication de voies de droit, et que les décisions du DFJP sont nulles, en tant qu'elles violent le droit fondamental au recours effectif contre une décision administrative. A noter que, contrairement à ce qui a pu être affirmé ici ou là, seul Me NGuyen parvient à cette

conclusion. L'avis de droit rendu par le professeur Moor le 8 septembre 2004 ne se prononce pas sur cette question, puisqu'il n'examine que la qualification juridique des actes de l'ODM dans le cadre du réexamen des cas qui lui ont été soumis par le canton dans le cadre de la circulaire « Metzler ». Sur ce point, le SJIC avait d'ailleurs rendu un avis rejoignant les conclusions du professeur Moor : il n'est pas contesté ici que les lettres par lesquelles l'ODM indiquait aux personnes concernées qu'il refusait de revoir leur cas constituent des décisions au sens juridique du terme. Reste à examiner si ces décisions doivent être considérées comme nulles, ce que Me NGuyen n'affirme d'ailleurs pas très clairement (il se contente d'utiliser le terme de « viciées »), respectivement si celles rendues par le DFJP sont entachées de nullité.

Selon la jurisprudence et la doctrine, une décision viciée est en principe annulable, exceptionnellement nulle. L'annulabilité d'une décision signifie que celle-ci est en soi valable, mais qu'elle peut être contestée par les personnes concernées dans un délai donné et selon une procédure formalisée, ce qui peut mener à son annulation ou à sa modification (Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4<sup>e</sup> éd., Zurich 2002, p. 197). La nullité d'un acte commis en violation de la loi doit quant à elle résulter ou bien d'une disposition légale expresse, ou bien du sens et du but de la norme en question. En d'autres termes, il n'y a lieu d'admettre la nullité, hormis les cas expressément prévus par la loi, qu'à titre exceptionnel, lorsque les circonstances sont telles que le système d'annulabilité n'offre manifestement pas la protection nécessaire. Ainsi, d'après la jurisprudence, la nullité d'une décision n'est admise que si le vice dont elle est entachée est particulièrement grave, est manifeste ou du moins facilement décelable et si, en outre, la constatation de la nullité ne met pas sérieusement en danger la sécurité du droit. Des vices de fond n'entraînent qu'à de rares exceptions la nullité d'une décision; en revanche, de graves vices de procédure, ainsi que l'incompétence qualifiée de l'autorité qui a rendu la décision sont des motifs de nullité (ATF 122 I 97, consid. 3a et jurisprudence citée). Une décision nulle ne déploie pas d'effets juridiques pour les personnes concernées, et ce dès son adoption. La nullité peut être constatée d'office par toute autorité et en tout temps, y compris au stade de l'exécution.

D'une manière générale, la nullité d'une décision est plutôt reconnue dans des cas d'incompétence de l'autorité ou de violation des règles essentielles de procédure. Ne sont pas essentielles en particulier les règles qui confèrent aux parties des droits qu'elles peuvent renoncer à exercer : ainsi le droit d'être entendu. Il y a donc simplement annulabilité en cas de violation de ce droit, violation qui peut d'ailleurs, à certaines conditions, être « guérie » en procédure de recours (Pierre Moor, droit administratif, vol. II, 2<sup>e</sup> éd., Berne 2002, p. 317 ; Häfelin/Müller, op. cit., p. 200, qui citent tous deux de nombreux exemples de nullité). Quant aux vices matériels dont une décision pourrait être entachée, soit ceux liés au contenu de ladite décision, ils créent un motif d'annulabilité, et non de nullité, sauf cas tout à fait exceptionnels. A ce propos, Moor indique notamment que « *la nullité s'examinant d'office, l'administration devrait sans cesse veiller à la légalité des décisions qu'elle exécute, devenant ainsi, à l'inverse de la relation de subordination, autorité de contrôle. C'est pourquoi, mis à part les cas où une décision serait matériellement impossible à exécuter, la nullité n'est admise que dans des hypothèses*

*telles que, dans les circonstances actuelles, elles restent théoriques* » (Moor, op. cit., p. 321 ; v. également Häfelin/Müller, op. cit., p. 201).

En l'espèce, comme l'a fait Me NGuyen, nous distinguons les décisions rendues par l'ODR de celles prises, sur recours, par le DFJP. Pour ce qui concerne les premières, le principal grief qui leur est fait a trait à l'absence de motivation et d'indication de voies de droit. Or, selon la jurisprudence et la doctrine susmentionnées, aucun de ces deux vices n'entraîne la nullité de la décision. Comme déjà relevé, le défaut de motivation, composante du droit d'être entendu, peut, à certaines conditions, être corrigé en instance de recours. Lorsque cela n'est pas admissible, la décision en question est annulée. Ce vice est régulièrement sanctionné par la juridiction administrative, qui n'a pour autant, à notre connaissance, jamais constaté la nullité d'une décision pas ou insuffisamment motivée. Quant à l'absence d'indication des voies de droit, elle a pour unique conséquence qu'elle ne doit pas être préjudiciable à l'administré, ce qui signifie que celui-ci n'est pas tenu au strict respect du délai de recours, si on ne peut admettre qu'il en a eu connaissance d'une autre manière (v. à ce propos Benoît Bovay, procédure administrative, Berne, 2000, p. 271s). En revanche, une telle absence n'entraîne en aucun cas la nullité de la décision ainsi viciée (Häfelin/Müller, op. cit., p. 200, ch. 976). Ainsi, nous sommes d'avis que les décisions rendues par l'ODR ne peuvent être considérées comme nulles.

Quant à celles du DFJP, elles seraient nulles du fait que celui-ci a refusé d'entrer en matière sur le fond, estimant que les actes de l'ODR n'étaient pas des décisions. Ce n'est donc pas la procédure devant le DFJP qui est contestée, mais bien le contenu des décisions sur recours rendues par ce dernier. Or, comme on l'a vu, l'illégalité, voire même l'inconstitutionnalité d'une décision ne constituent pas des motifs de nullité, sauf cas tout à fait exceptionnel. On peut, comme l'a fait le professeur Moor, contester l'analyse juridique à laquelle le DFJP a procédé, et il est vrai que cette analyse est contestable. Il n'en demeure pas moins que l'analyse du professeur Moor ne constitue qu'un avis divergeant de celui du DFJP. En conclure que les décisions rendues par ce dernier sont entachées d'un vice manifeste nous paraîtrait quelque peu hâtif. Si le canton constatait la nullité des décisions du DFJP, on pourrait d'ailleurs se trouver dans une situation délicate sous l'angle de la sécurité du droit. En effet, il est vraisemblable que le DFJP ne reconnaîtrait pas la nullité de ses décisions. Nous nous trouverions alors en présence d'une décision de l'ODR juridiquement valable, mais que l'autorité d'exécution refuse d'exécuter, arguant du fait qu'elle doit tout d'abord être réexaminée dans le cadre d'un recours, et que l'autorité de recours refuse de réexaminer, estimant qu'il ne s'agit pas d'une décision et que les renvois doivent désormais être exécutés ! En outre, on peut s'interroger sur les effets de la nullité des décisions du DFJP : dans ce cas, les décisions de l'ODR, elles, subsisteraient, et ne pourraient plus être valablement contestées, le délai de recours étant échu depuis longtemps. Elles devraient donc être exécutées par les autorités cantonales.

Ainsi, la solution préconisée par Me NGuyen, qui consisterait à refuser d'exécuter les renvois tant que le DFJP ne serait pas entré en matière, nous paraît difficilement soutenable juridiquement et particulièrement problématique sous l'angle de la sécurité du droit. Nous sommes quant à nous d'avis que ni les décisions de l'ODR, ni celles rendues par le DFJP ne sont nulles, même si elles peuvent être contestables dans leur contenu. A



ce propos, on relève encore que même s'ils étaient matériellement incompétents, la Commission de recours en matière d'asile et le Tribunal fédéral, qui ont tous deux été saisis, auraient parfaitement pu constater la nullité des décisions du DFJP. Or, il n'en a rien été.

## 6. Conclusions

Au vu de ce qui précède, nous pouvons retenir les conclusions suivantes concernant la motion Melly et le projet de décret soumis au Grand Conseil :

- en tant qu'elle donne des instructions contraignantes au Conseil d'Etat dans un domaine relevant de sa compétence, la motion Melly est contraire à l'article 147 LGC et aurait donc dû être déclarée irrecevable ; autre est la question de savoir si le décret serait, s'il était voté, contraire au principe de la séparation des pouvoirs. Il n'est toutefois pas exclu que l'on puisse également répondre à cette question par l'affirmative ;
- les articles 2 et 5 du projet de décret soumis au Grand Conseil sont contraires au droit fédéral, le premier violant l'obligation faite aux cantons d'exécuter les renvois prononcés par les autorités fédérales, le second instituant un droit de séjour cantonal contraire à la répartition des tâches définie à l'article 121 Cst;
- les décisions rendues par l'ODR et le DFJP sur les dossiers qui leur ont été soumis par le Conseil d'Etat dans le cadre de la circulaire « Metzler » ne sont pas nulles, même si elles peuvent apparaître juridiquement contestables.

Nous demeurons à votre disposition pour tout renseignement complémentaire.



Jean-Luc Schwaar  
Chef de service



**EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET**  
créant le décret du....

**A la suite du renvoi au Conseil d'Etat de la motion des députés Serge Melly et consorts relative à la renonciation des mesures de contrainte pour les requérants d'asile déboutés dans le cadre de la circulaire dite « Metzler » – Régler la question une fois pour toutes**

<b>1.</b>	<b>Historique .....</b>	<b>2</b>
1.1	<i>Introduction .....</i>	2
1.2	<i>Politique du DIRE en 2002/2003 .....</i>	3
1.3	<i>Négociations avec la Confédération en 2004 .....</i>	3
1.4	<i>Groupe de travail mixte (GTM) .....</i>	4
1.5	<i>Groupe d'analyse.....</i>	5
<b>2.</b>	<b>Motion des Députés Serge Melly et consorts.....</b>	<b>6</b>
<b>3.</b>	<b>Réponse du Conseil d'Etat à la motion .....</b>	<b>8</b>
3.1	<i>Renonciation aux mesures de contrainte .....</i>	8
3.2	<i>Autorisation d'exercer une activité lucrative, une formation et possibilité de recevoir de l'aide sociale.....</i>	10
3.3	<i>Commission cantonale consultative.....</i>	11
3.4	<i>Conclusion .....</i>	12
<b>4.</b>	<b>Commentaire article par article.....</b>	<b>13</b>
<b>5.</b>	<b>Projet de décret .....</b>	<b>15</b>

## **1. HISTORIQUE**

### *1.1 Introduction*

Durant les années 90, marquées par les conflits successifs en ex-Yougoslavie, principalement en Bosnie puis au Kosovo, le Conseil d'Etat a développé une ligne cantonale relative à la politique d'asile qu'il a qualifiée d'humaine et réaliste, définie à l'aune des critères suivants : le lien confédéral, la responsabilité morale, la sécurité publique, les conséquences financières, l'égalité de traitement, les conséquences économiques, les conséquences pour le requérant et l'acceptabilité par la population. Cette ligne politique a été proposée par les chefs successifs du département concerné, en particulier en relation avec l'organisation du retour des requérants d'asile bosniaques et kosovars venus en Suisse pour fuir les conflits balkaniques.

Parallèlement, cette ligne politique a été discutée au Grand Conseil à l'occasion de nombreuses interventions parlementaires, lesquelles appelaient le gouvernement à examiner soigneusement les situations individuelles difficiles résultant de ces renvois, ainsi que les possibilités d'intervenir auprès des autorités fédérales à ce sujet.

Sur le plan fédéral, le 21 décembre 2001, l'Office fédérale de l'immigration, de l'émigration et de l'intégration (IMES, aujourd'hui Office fédéral des migrations, ODM) et l'Office fédéral des réfugiés (ODR, aujourd'hui ODM) ont émis conjointement une circulaire – dite circulaire « Metzler » – donnant la possibilité aux cantons de soumettre à l'autorité fédérale des cas de requérants d'asile déboutés en vue d'une éventuelle admission provisoire en raison de leur très bonne intégration en Suisse.

La circulaire « Metzler » a permis l'examen des cas individuels de détresse grave et d'extrême rigueur, parmi lesquels figurent ceux dont le renvoi serait considéré comme une mesure excessive en raison d'un long séjour et d'une intégration particulièrement marquée dans notre pays. La particularité de cette circulaire était qu'elle a offert une possibilité, non prévue dans la loi sur l'asile, de réexamen des dossiers des personnes ayant fait l'objet d'une décision de renvoi définitive en matière d'asile sur demande du canton.

Dès lors, la mise en œuvre de la circulaire permettait d'entrevoir une issue à la situation particulière découlant de l'approche ayant prévalu par le passé dans le canton de Vaud, à savoir la présence d'un nombre important de requérants d'asile déboutés séjournant en Suisse depuis de nombreuses années et par conséquent relativement bien intégrés dans leur majorité.

### *1.2 Politique du DIRE en 2002/2003*

Le renvoi de l'ensemble de ces personnes aurait été extrêmement difficile aussi bien sur le plan humain que politique. Le chef du DIRE a alors décidé en 2002 d'examiner systématiquement et d'office, sous l'angle de la circulaire, l'ensemble des dossiers des personnes séjournant en Suisse depuis plus de quatre ans. Ainsi, cet examen a porté sur plus de 2000 personnes; les cas de 1500 ont été soumis à l'Office des réfugiés (ODR) dans le cadre de la circulaire, alors que pour environ 500 personnes, le Conseiller d'Etat en charge du DIRE a estimé qu'elles ne remplissaient pas les critères de présentation, notamment en raison d'antécédents pénaux ou d'une complète absence d'activité lucrative et d'autonomie financière.

En parallèle, les contacts avec l'autorité fédérale, à savoir l'ODR, ont été intensifiés. Le directeur de l'ODR a fait comprendre au canton qu'au vu du nombre important de cas en question, dépassant de loin l'ensemble des cas présentés par les autres cantons, il ne s'estimait pas compétent pour prendre une décision de principe relative à l'entrée en matière pour leur examen. Le canton a dès lors exprimé son souhait d'une rencontre entre le Conseil d'Etat et la cheffe du DFJP.

En avril 2003, le chef du DIRE annonçait publiquement que les personnes dont il ne soumettait pas le cas à l'ODR dans le cadre de la circulaire devaient quitter la Suisse. Le Conseil d'Etat avait décidé de la mise en place d'un programme d'aide au retour, à ce stade exclusivement financier, pour les personnes concernées. Jusqu'au 31 décembre 2003, 32 personnes avaient pu bénéficier d'une telle aide (2'000 francs par adulte et 1'000 francs par enfant) en quittant la Suisse. D'autres personnes ont quitté notre pays. Pour certaines d'entre elles, des mesures de contraintes ont été appliquées.

Fin 2003, le canton avait terminé l'examen de l'ensemble des cas dont le séjour dépassait quatre ans. A l'exception d'une centaine de personnes, l'ODR n'avait pas statué sur les cas soumis, la question de l'entrée en matière restant toujours ouverte en raison du nombre élevé de dossiers soumis (environ 85% de l'ensemble des cas de Suisse provenaient du canton de Vaud).

### *1.3 Négociations avec la Confédération en 2004*

Le changement à la tête du DFJP a introduit une nouvelle dynamique. En effet, dès janvier 2004, le Conseil d'Etat a adressé une lettre à M. le Conseiller fédéral Blocher, demandant un entretien pour la délégation du Conseil d'Etat à l'immigration. Tout en indiquant qu'il souhaitait l'obtention d'une admission

provisoire pour le plus grand nombre de personnes possible, il était conscient que certaines feraient l'objet d'une réponse négative. Il a donc confirmé sa volonté de mettre en place un programme d'aide au retour dépassant une simple aide financière, notamment pour la Bosnie-Hérzégovine et le Kosovo, pays de provenance de la majorité des personnes concernées (ce programme est basé sur trois piliers : reconstruction des habitations, génération de revenus et aide à la population locale).

Après deux rencontres entre la délégation du CE et le chef du DFJP, l'entrée en matière concernant l'examen de la majorité des cas soumis a été obtenue – l'autorité fédérale refusant d'examiner les situations concernant les ressortissants d'Ethiopie et d'Erythrée – et un protocole d'engagements a été élaboré. Par ce document, signé le 26 mai 2004, la Confédération s'est engagée à examiner les cas soumis « dans un esprit positif », alors que le canton s'est lui engagé à exécuter les décisions fédérales de renvoi conformément à la législation en vigueur. Les deux parties ont par ailleurs confirmé l'importance qu'elles attachaient à l'aide au retour ; la Confédération a assuré son soutien au canton dans ce domaine.

Cet accord a permis l'obtention de 700 admissions provisoires, ce qui représente, rappelons le, 85 % environ de l'ensemble des admissions provisoires octroyées dans le cadre de la circulaire pour toute la Suisse. 125 personnes avaient été mises entre-temps au bénéfice d'une régularisation par le biais d'une autre procédure (soit regroupement familial suite à mariage, soit admission provisoire dans le cadre de procédure extraordinaire). Pour 523 personnes, l'ODR a apporté une réponse négative, à savoir une confirmation de la décision antérieure de renvoi, sans possibilité de recours. Enfin, 175 personnes ont été écartées de la procédure par l'ODR.

#### *1.4 Groupe de travail mixte (GTM)*

Un longue période s'étant écoulée entre la transmission des dossiers et leurs examens, le Conseil d'Etat du canton de Vaud et Amnesty International (AI) ont constitué à la mi-septembre 2004 un groupe de travail mixte (deux représentants du canton et deux experts externes nommés par AI) afin de les réactualiser. L'examen, qui a duré jusqu'à fin novembre 2004, a permis de lever tous les doutes qui ont pu être exprimés sur le traitement de ces dossiers, et les éventuelles faiblesses ou carences ont pu être corrigées. Sur 263 personnes dont le dossier a été soumis une deuxième fois suite aux travaux du GTM, 47 ont reçu une admission provisoire.

### 1.5 *Groupe d'analyse*

Considérant la situation particulière des familles avec enfants mineurs et des femmes kosovares isolées ou provenant de Srebrenica, le Conseil d'Etat avait décidé en janvier 2005 de suspendre, pendant trois mois, l'application des mesures de contraintes à leur encontre. Le but de cette mesure était de leur donner un délai de réflexion afin qu'ils puissent participer au programme d'aide au retour.

Par ailleurs, le Gouvernement vaudois a chargé la délégation du Conseil d'Etat à l'asile d'organiser une rencontre avec les députés du Groupe de contact sur l'asile, les partis représentés au Grand Conseil, les églises et les mouvements qui souhaitaient coopérer à l'accompagnement au retour.

Lors d'une séance le 27 janvier 2005, regroupant pratiquement tous les acteurs du dossier, les participants ont convenu de mandater un groupe de travail afin qu'il analyse les différentes propositions qui ont été évoquées durant cette soirée.

Le groupe de travail, appelé Groupe d'analyse, s'est réuni à six reprises entre le 8 février et le 22 mars 2005. Il a traité d'une part les formes que pouvaient prendre l'accompagnement au retour et, d'autre part, la faisabilité des retours.

Les propositions émises par le groupe au Conseil d'Etat ont été les suivantes :

- Mise en place d'un réseau de parrainages et suivi sur place
- Déménagement du mobilier
- Jumelage
- Accorder aux requérants d'asile la possibilité d'effectuer un séjour préalable dans leur pays d'origine avant de se décider pour un retour
- Possibilité d'émigration vers un pays tiers
- Possibilité de terminer une formation avant le départ
- Possibilités légales permettant aux personnes de rester en Suisse lorsque le renvoi est impossible, illicite ou inexigible
- Création d'une commission cantonale en matière d'asile.

Dans sa séance du 18 mai 2005, le Conseil d'Etat, faisant le point sur les propositions du Groupe d'analyse ainsi que sur l'ensemble du dossier des requérants d'asile déboutés dans le cadre de la circulaire « Metzler », a décidé de soutenir une partie des recommandations qui lui ont été faites. Il a

ainsi retenu les idées de charte de parrainages, de projets de jumelage, d'aide pour le déménagement du mobilier et, à certaines conditions, la possibilité de mener à terme une formation en Suisse.

Au sujet de la suspension des mesures de contrainte prononcée en janvier à l'égard d'une partie des requérants concernés, le Conseil d'Etat a constaté qu'elle n'avait pas favorisé les préparatifs de départ dans le cadre d'un programme d'aide au retour puisque deux personnes seulement, depuis janvier, sont parties avec un tel programme. Il a donc décidé de mettre un terme à la suspension des mesures de contrainte à l'exception des femmes kosovares isolées qui continueront à bénéficier de cette suspension, pour autant que leur dossier ait été soumis à l'autorité fédérale dans le cadre de la circulaire.

Enfin, le Conseil d'Etat a décidé d'appliquer l'interdiction de travailler, conformément à la loi fédérale sur l'asile et au même titre qu'à l'ensemble des requérants d'asile déboutés, aux personnes concernées par la circulaire dite « Metzler ». Seules pourront encore poursuivre une activité lucrative les personnes impliquées activement dans la préparation de leur départ dans le cadre de l'aide au retour et, jusqu'au 31 décembre 2005 au plus tard, celles qui bénéficient d'une suspension de renvoi octroyée par les autorités fédérales parce qu'elles sont engagées auprès des autorités fédérales dans une procédure extraordinaire.

## **2. MOTION DES DEPUTES SERGE MELLY ET CONSORTS**

Interpellés par la décision du Conseil d'Etat, du 18 mai 2005, de procéder notamment aux renvois forcés de requérants d'asile déboutés dans le cadre de la circulaire dite « Metzler », plusieurs députés ont demandé, par voie de motion, que le Gouvernement vaudois « *renonce à appliquer des mesures de contrainte à l'endroit des requérants d'asile déboutés dans le cadre de la circulaire dite « Metzler », de ne pas les soumettre à des mesures discriminatoires (interdictions de travail ou de formation, suppression de l'aide sociale FAREAS) ou à toute autre forme de contrainte remettant en cause leur situation (convocations incessantes au SPOP subies par ces personnes, prolongations d'autorisations sommaire, etc...)* ».

Par ailleurs, en vue de garantir l'application du principe de l'Etat de droit, ces mêmes députés ont réclamé au Conseil d'Etat l'institution « *d'une commission consultative d'experts chargée de réexaminer les dossiers en cause en vue de chercher au cas par cas une issue digne à chaque dossier.* »

Enfin, dans le développement de leur motion ils constatent que :

1. *« Dans le dossier des requérants d'asile déboutés concernés par la circulaire Metzler, le Département fédéral de justice et police (DFJP) a refusé de contrôler la validité des décisions négatives, non motivées, de l'Office fédéral des migrations (ODM, ex-ODR). Cette décision de l'autorité fédérale est intolérable pour trois raisons. D'abord, elle viole le droit d'être entendu. Ensuite, elle laisse libre cours à l'arbitraire. Enfin, elle viole le droit à un recours effectif consacré par la CEDH.*
2. *Dès lors, le canton de Vaud est habilité à ne pas exécuter ces décisions fédérales et doit apporter des solutions qui respectent la dignité des personnes intéressées et éviter les tensions préjudiciables au canton.*
3. *Le Groupe d'analyse a proposé la création d'une Commission cantonale consultative en matière d'asile. Bien que le Conseil d'Etat n'ait pas retenu la proposition sous cette forme, il est indispensable de reconnaître la pertinence pour le futur d'avoir cette structure « d'aide à la solution » pour deux raisons.*

*Premièrement, les décisions prises par l'Office fédéral dans le cadre de la procédure particulière prévue par la circulaire dite « Metzler » ne font l'objet d'aucun contrôle par une autorité supérieure car le DFJP a refusé d'ouvrir une voie de recours. Au vu de cette démission de l'autorité fédérale qui viole le droit d'être entendu, et du risque d'arbitraire que cela induit, le canton est habilité à déterminer, de son propre chef, quelles sont les personnes devant être renvoyées. Dans cette optique, la Commission aura pour tâche d'examiner si un renvoi est possible, illicite ou inexigible. Elle pourra ainsi se fonder sur le principe de non-refoulement, de la bonne foi et la Convention internationale des droits de l'enfant.*

*Deuxièmement, le canton a la compétence de proposer à l'ODM d'accorder l'admission provisoire, notamment lorsqu'il constate qu'un renvoi est contraire au principe de non-refoulement ou viole la Convention internationale des droits de l'enfant. Sous cet angle, la Commission pourra également déterminer quels sont les dossiers qui pourront faire l'objet d'une nouvelle demande auprès de l'autorité fédérale. Pour le surplus, s'en référer au projet de décret proposé par le Groupe d'analyse. »*

Cette motion a été renvoyée à l'examen d'une commission en date du 7 juin 2005. La commission s'est réunie le 30 juin 2005 et a conclu par 6 voix contre 5, que ce texte devait être adressé au Conseil d'Etat, charge à lui de proposer un projet de loi ou de décret. Un rapport de minorité a recommandé au Grand Conseil de refuser de prendre en considération ce document, avec pour motif que ses buts principaux violent les constitutions vaudoise et fédérale, et

que le texte légal qui en résulterait serait sans nul doute déferé à la Cour constitutionnelle.

Lors de la séance du 5 juillet 2005 par 78 voix contre 74 voix et 3 abstentions, le Grand Conseil a décidé de renvoyer la motion Serge Melly et consorts **« relative à la renonciation des mesures de contrainte pour les requérants d'asile déboutés dans le cadre de la circulaire dite « Metzler ». Régler la question une fois pour toutes. »** au Conseil d'Etat afin qu'il présente un projet de loi ou de décret.

### **3. REPONSE DU CONSEIL D'ETAT A LA MOTION**

#### *3.1 Généralités*

Si le Conseil d'Etat peut comprendre les motifs qui ont incité 91 députés à signer la motion Serge Melly et consorts, il se doit de relever deux éléments avant d'entrer dans le détail des exigences formulées par ladite motion :

- ◆ En renvoyant cette motion au Conseil d'Etat, le Grand Conseil a souhaité régler le cas de personnes particulières, hors du contexte général et abstrait dans lequel devrait s'inscrire un projet de loi. Ce faisant, il s'immisce clairement dans les compétences d'exécution du Conseil d'Etat et des services de l'administration en la matière, ce qui constitue une violation du principe de la séparation des pouvoirs. Le Conseil d'Etat ne peut que regretter cet état de fait, même s'il a décidé de ne pas s'y opposer formellement. Il tient néanmoins à attirer l'attention sur le fait qu'en acceptant ce décret, le Grand Conseil créerait une législation d'exception, par ailleurs contraire au droit fédéral, pour un groupe de personnes déterminé dans un contexte particulier. Ce faisant, il créerait également un dangereux précédent qui pourrait inciter d'autres groupes de citoyens à lui adresser des demandes semblables, avec le risque que le Grand Conseil se mue peu à peu en une sorte d'autorité administrative, par ailleurs soumise à aucune procédure ni autorité de recours, mais qui devrait statuer sur des cas particuliers, allant ainsi à l'encontre des attributions qui lui sont conférées par la Constitution cantonale.
- ◆ L'adoption du présent projet créerait un statut juridique de droit cantonal unique en son genre pour la population visée. Celle-ci n'étant pas reconnue par la Confédération, elle ne pourrait quitter le canton sans s'exposer à des mesures de renvoi prises par cette dernière. Par ailleurs, ce faisant, le canton de Vaud se mettrait en porte à faux avec

les autorités fédérales, situation qui péjorerait sensiblement la position du canton auprès de ces dernières et ne pourrait certainement pas perdurer très longtemps sans perturber l'ordre confédéral. L'adoption du présent décret laisserait donc les personnes qu'il vise dans une situation extrêmement précaire et sans véritable perspective de règlement de leur situation à terme.

Ces deux préalables étant posés, il y a lieu de se pencher plus avant sur chaque exigence posée par la motion.

### 3.2 Renonciation aux mesures de contrainte

La motion demande :

*« que le Conseil d'Etat renonce à appliquer des mesures de contrainte à l'endroit des requérants d'asile déboutés dans le cadre de la circulaire « Metzler ».*

A ce sujet, le Conseil d'Etat souhaite faire part des considérations suivantes :

Selon les art. 13a et 13b de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE), l'autorité cantonale peut ordonner la détention administrative.

Telles qu'énoncées, ces dispositions n'imposent pas une véritable obligation pour les autorités cantonales de recourir systématiquement à ce type de mesures.

En revanche, selon l'art. 46 de la loi sur l'asile (LAsi), « le canton d'attribution est tenu d'exécuter la décision de renvoi ».

La détention administrative est un des moyens à disposition des cantons pour satisfaire à l'exigence d'exécuter les décisions de renvoi. En renonçant à ce moyen, le canton se mettrait alors dans l'impossibilité de le faire, permettant ainsi aux intéressés de poursuivre leur séjour en Suisse. Une telle pratique du canton serait illégale, car la loi fédérale donne clairement aux autorités fédérales la compétence exclusive de statuer sur les renvois des requérants d'asile (art. 25 LAsi), après avoir examiné la possibilité d'octroyer une admission provisoire pour les différents motifs prévus par le droit fédéral exclusivement ( 44 al. 1 LAsi).

Il s'agit dès lors de déterminer comment s'articule la mention potestative des articles relatifs à la détention administrative (« l'autorité cantonale peut... ») par rapport à l'obligation d'exécuter les renvois (« le canton doit... »).

Dans cette répartition des compétences et des tâches, il est admis que dans sa tâche d'exécution du droit fédéral, le canton dispose d'une certaine marge de

manœuvre, pour autant que l'utilisation de cette marge n'empêche pas l'application du droit fédéral. Ainsi, dans la mise en œuvre des renvois, les cantons sont parfois amenés à dépasser les délais impartis par l'autorité fédérale mais peuvent essayer de les justifier en fonction des circonstances et des difficultés propres à chaque cas. Ils peuvent aussi, comme l'a fait le canton de Vaud, mettre sur pied des procédures préparatoires plus élaborées (entretiens supplémentaires) voire leurs propres programmes d'aide au retour, ce qui contribue à éviter le recours à des mesures d'exécution forcée.

C'est donc dans le sens d'une possibilité parmi d'autres que doit être comprise la faculté donnée aux cantons de recourir aux mesures de contrainte (art. 13a ss LSEE), et non comme une solution à laquelle le canton pourrait choisir de renoncer lorsque d'autres mesures de mise en œuvre du renvoi n'ont pas permis de remplir l'obligation fédérale. Imposer légalement ce dernier choix à l'autorité cantonale serait interprété par l'autorité fédérale comme un obstacle illégal à l'obligation de renvoi prescrite par la loi, dès lors que les autorités fédérales sont exclusivement compétentes dans ce domaine.

On soulignera enfin que dans la formulation de la faculté de recourir aux mesures de contrainte, le législateur n'avait le choix qu'entre « l'autorité cantonale peut » ou « l'autorité cantonale doit » ; il eût été manifestement disproportionné d'imposer une obligation systématique de recourir à de telles mesures, ce qui explique également, a contrario, la formulation potestative contenue dans la loi qui permet de ne les mettre en œuvre qu'en dernier recours.

### 3.3 *Autorisation d'exercer une activité lucrative, une formation et possibilité de recevoir de l'aide sociale*

La deuxième demande de la motion est la suivante :

*« de ne pas soumettre (les requérants d'asile déboutés dans le cadre de la circulaire Metzler) à des mesures discriminatoires (interdictions de travail ou de formation, suppression de l'aide sociale FAREAS) ou de toute autre forme de contrainte remettant en cause leur situation (convocations incessantes au SPOP, prolongations d'autorisations sommaires, etc.) »*

Le Conseil d'Etat fait part des remarques suivantes :

Selon l'art. 43 LAsi, « *Lorsqu'une demande d'asile a été rejetée par une décision exécutoire, l'autorisation d'exercer une activité lucrative s'éteint à l'expiration du délai fixé au requérant pour quitter le pays (délai de départ), même si cette personne a fait usage d'une voie de droit extraordinaire ou d'un moyen de recours et que l'exécution du renvoi a été suspendue.* »

Les personnes en question faisant toutes l'objet d'une décision de renvoi entrée en force, la disposition précitée de la LAsi leur est applicable. On ne saurait dès lors pas parler d'une mesure discriminatoire. Par ailleurs, les personnes en question ont été autorisées à poursuivre une éventuelle activité lucrative, jusqu'à la date de leur départ effectif, si elles s'engagent concrètement dans la préparation de leur retour.

A ce jour, l'aide allouée par la FAREAS n'a pas été supprimée à des personnes faisant partie du groupe en question. Le préalable à cela est toutefois qu'elles disposent d'une adresse connue des autorités et qu'elles se présentent au SPOP à l'échéance de leur attestation ou permis.

De par le droit fédéral, le canton est chargé d'exécuter les décisions fédérales de renvoi. Ceci implique l'accomplissement d'un certain nombre de démarches pour lesquelles la présence des intéressés au SPOP est requise. Les convocations du SPOP découlent donc directement d'une obligation légale imposée au canton. En outre, les délais de prolongation des documents sont déterminés en fonction des démarches à accomplir. A cet égard, le rythme de ces convocations a notamment été déterminé par les décisions du Conseil d'Etat destinées à octroyer des délais supplémentaires de réflexion aux personnes concernées, démarches qui débouchaient vers de nouveaux entretiens avec les autorités cantonales afin de les informer sur la situation légale (avec prolongation indispensable de l'attestation cantonale) et les différents programmes d'aide au retour volontaire. Il ne s'agit en aucune manière d'une mesure de contrainte. Selon l'art. 8 LAsi, les intéressés sont par ailleurs tenus de collaborer avec les autorités, et notamment de donner suite aux convocations de ces dernières.

#### 3.4 *Commission cantonale consultative*

Enfin, la motion demande que :

*« En vue de garantir l'application du principe de l'Etat de droit, le canton institue une commission consultative d'experts chargée de réexaminer les dossiers en cause en vue de chercher au cas par cas une issue digne à chaque dossier. »*

A ce sujet, le Conseil d'Etat se détermine de la manière suivante :

Par décision du 18 mai 2005, le Conseil d'Etat a chargé le DIRE, pour le futur, d'évaluer la proposition de créer une commission cantonale en matière d'asile, et le cas échéant, de faire une proposition à ce sujet.

Alors que les décisions administratives sont soumises à un contrôle judiciaire, (recours auprès du Tribunal administratif ou du Tribunal cantonal), ce qui

garantit le respect des principes de l'Etat de droit, une commission d'experts externes ne pourrait pas y être soumise. En outre, comme son nom l'indique, elle ne pourrait avoir de compétences décisionnelles, mais uniquement préavis à l'intention de l'autorité compétente qui, elle, est tenue de respecter les principes de l'Etat de droit, sous peine de voir sa décision annulée par l'autorité supérieure. On voit donc difficilement en quoi une telle commission représenterait une garantie supplémentaire du principe de l'Etat de droit.

Le rôle à donner à une telle commission soulève par ailleurs un autre problème : dans la mesure où le canton ne dispose d'aucune compétence en matière de séjour des requérants d'asile, il ne peut conférer aucun rôle décisionnel à une telle commission. Il ne pourrait pas non plus tenir compte des éventuels préavis d'une telle commission, dans la mesure où ils seraient contraires à des décisions fédérales ou se situeraient en dehors des compétences du canton. En effet, en vertu de la législation sur l'asile, seul l'Office fédéral des migrations (ODM) a la compétence d'examiner si le renvoi d'un requérant d'asile débouté est licite, raisonnablement exigible, et possible, et le cas échéant, d'octroyer une admission provisoire à l'intéressé. Le canton ne peut pas être partie à une telle procédure.

Une commission similaire existe dans le canton de Neuchâtel. Pour ce qui est du traitement des cas individuels, son rôle se limite à formuler un préavis – sans d'ailleurs avoir accès au dossier de l'intéressé – dans les domaines de la compétence du canton, à savoir, les préavis du canton relatifs à la détresse personnelle grave sur la base de l'article 44 LAsi (uniquement dans le cadre de la procédure ordinaire si celle-ci dure plus de 4 ans) et les préavis du canton relatifs à la transformation des admissions provisoires en autorisations de séjour (permis F en B) sur la base de l'art. 13 lit f OLE. En revanche, la commission neuchâteloise ne dispose d'aucune compétence relative à des personnes faisant l'objet d'une décision fédérale de renvoi entrée en force.

### 3.5 *Conclusion*

Constatant que l'acte demandé par la majorité du Grand Conseil viole le droit fédéral, le Conseil d'Etat recommande de rejeter ce décret.

#### **4. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE**

##### **Article 1 – Champ d’application**

Les mesures prévues dans le décret sont applicables exclusivement à tous les requérants d’asile qui ont reçu des décisions définitives en procédure ordinaire et que le canton a présentés aux autorités fédérales dans le cadre de la circulaire dite « Metzler », afin d’obtenir une admission provisoire.

L’exception prévue à l’alinéa 2 vise les requérants qui se feraient les auteurs d’actes pénalement répréhensibles et qui, partant, ne devraient plus pouvoir se prévaloir ni du bénéfice de l’admission provisoire au sens de la circulaire ni du renoncement aux mesures de contrainte destinées à assurer l’exécution du renvoi. Sur le plan légal (art. 13b let b qui renvoie à l’art. 13a let. e LSEE), cette exception concerne la personne qui « *menace sérieusement d’autres personnes ou met gravement en danger leur vie ou leur intégrité corporelle et que, pour ce motif, elle fait l’objet d’une poursuite pénale ou a été condamnée* » ; cela concerne en premier lieu les requérants impliqués dans des trafics illicites de stupéfiants. En tout état de cause, ces requérants disposeraient d’une voie de droit au Tribunal cantonal pour faire vérifier la conformité de la détention administrative prononcée par le Juge de Paix au regard de ce motif.

##### **Article 2. – Renonciation aux mesures de contrainte**

Par mesures de contrainte, on entend notamment la détention administrative, l’accompagnement par la police jusqu’à l’aéroport, ainsi que tous moyens de pression fondés sur les articles 13a et suivants LSEE qui permettraient d’obliger le requérant à devoir quitter le territoire vaudois contre sa volonté.

##### **Article 3. –Autorisation d’exercer une activité lucrative ou une formation**

L’accès au marché du travail et à la formation est identique à celui des requérants d’asile en procédure ordinaire.

##### **Article 4. – Aide sociale**

Le droit à l’aide sociale et la base de calcul des montants sont les mêmes que ceux appliqués aux requérants d’asile en procédure ordinaire.

##### **Article 5. – Renouvellement des documents de séjour**

Par documents de séjour, on entend les documents produits par les autorités cantonales pour attester d’une éventuelle tolérance de séjour. Il faut être conscient que ces documents ne confèrent pas un titre de séjour légal et permanent sur l’ensemble du territoire suisse à leur titulaire, en l’absence de l’octroi d’une telle autorisation par l’autorité fédérale.

**Article 6.- Commission cantonale consultative**

Cette commission s'occupera uniquement des dossiers de requérants d'asile qui font l'objet d'une décision fédérale de renvoi entrée en force et que le canton a présentés aux autorités fédérales dans le cadre de la circulaire dite « Metzler », en vue d'un éventuel octroi d'une admission provisoire en leur faveur.

Elle sera chargée de se prononcer sur l'impossibilité, l'illicéité, ou l'inexigibilité du renvoi. Si elle arrive à la conclusion que le dossier doit être soumis une nouvelle fois aux autorités fédérales, elle transmet son avis au Conseil d'Etat.

Ce dernier prendra librement la décision de suivre ou non la commission.

## PROJET DE DECRET

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

*décète*

**Champ  
d'application**

**Article premier.**- Le présent décret s'applique aux requérants d'asile dont le dossier a été soumis par le canton à l'Office fédéral des migrations (anciennement Office fédéral des réfugiés) dans le cadre de la circulaire du 21 décembre 2001, concernant la réglementation du séjour dans les cas d'extrême gravité et auxquels les autorités fédérales ont refusé une admission provisoire (ci-après : les requérants).

Le présent décret ne s'applique pas aux personnes qui remplissent les conditions posées à l'article 13a, lettre e de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE).

**Renonciation  
aux mesures de  
contrainte**

**Art. 2.** – Les mesures de contrainte prévues par la LSEE ne s'appliquent pas à l'égard des requérants.

**Autorisation  
d'exercer une  
activité  
lucrative ou une  
formation**

**Art. 3.** – Les requérants sont autorisés à exercer une activité lucrative et à suivre une formation tant qu'ils séjournent sur le territoire vaudois

**Aide sociale**      **Art. 4.** – La FAREAS octroie l'aide sociale aux requérants qui en font la demande.

L'aide sociale est donnée sous la même forme et selon les mêmes règles qu'aux requérants d'asile en procédure ordinaire.

**Renouvellement des documents de séjour**      **Art. 5.** –. Les documents de séjour des requérants sont renouvelés tous les six mois.

**Commission cantonale consultative**      **Art. 6.** – Le Conseil d'Etat nomme une commission consultative chargée d'examiner si le renvoi des requérants est possible, licite ou exigible.

La commission fait part de son avis au Conseil d'Etat, qui se prononcera sur l'opportunité de transmettre une nouvelle fois le dossier aux autorités fédérales pour l'obtention d'une admission provisoire.

Le Conseil d'Etat réglera le fonctionnement et la procédure par voie de règlement.

Mise en oeuvre **Art. 7.** - Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte, conformément à l'article 84, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Donné, etc.

Ainsi délibéré et adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 26 octobre 2005.

La présidente :

*A.-C. Lyon*

Le chancelier :

*V. Grandjean*