

**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

*Heures des questions à 14 heures  
 Saint-Martin à l'issue des débats.*

Décision	N°		Dept	Rapporteurs maj. + min.	Date de renvoi
	1.	Communications			
	2.	Dépôts			
	3.	(15_HQU_NOV) Heure des questions orales du mois de novembre 2015, à 14 heures			
	4.	(15_INT_442) Interpellation Pierre Volet - Fermeture du bureau de douane de Vevey port-franc (Pas de développement)			
	5.	(15_INT_437) Interpellation Manuel Donzé et consorts - Electrosanne, la mort trop silencieuse d'un festival. Quelle place veut accorder le Conseil d'Etat aux musiques actuelles ? (Développement)			
	6.	(15_INT_438) Interpellation Catherine Labouchère - Augmentation prévue pour les subsides LAMAL, des explications svp (Développement)			
	7.	(15_INT_441) Interpellation Vassilis Venizelos - Mise en oeuvre de la LAT : que compte faire le Conseil d'Etat pour ne pas condamner durablement le développement du canton ? (Développement)			
	8.	(15_MOT_076) Motion Lena Lio et consorts - Pour une adaptation des dérogations au lieu de scolarisation, dans l'école obligatoire publique (Développement et demande de renvoi à commission avec au moins 20 signataires)			
	9.	(15_INT_443) Interpellation Alain Bovay - Ancien dirigeant de la BCV acquitté : 1.8 million à la charge du contribuable, comment en est-on arrivé là ? (Développement)			
	10.	(15_INT_444) Interpellation Alexandre Berthoud et consorts - la "contrôlite" aigüe des polices ! (Développement)			
	11.	(15_INT_445) Interpellation Philippe Krieg - Croissance de la population vaudoise et infrastructures, le levier inévitable ! (Développement)			
	12.	(15_POS_146) Postulat Raphaël Mahaim et consorts - Couverture ECA des bâtiments agricoles : risques de sous-couverture et primes arbitraires (Développement et demande de renvoi à commission avec au moins 20 signatures)			

**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
	13.	(15_INI_013) Initiative Raphaël Mahaim et consorts - Dépouillement lors des scrutins fédéraux : tous les citoyens communaux doivent pouvoir participer ! (Développement et demande de renvoi à commission avec au moins 20 signatures)			
	14.	(15_INI_014) Initiative Raphaël Mahaim et consorts - Calcul des majorités dans les commissions d'un conseil communal : plus de clarté SVP ! (Développement et demande de renvoi à commission avec au moins 20 signatures)			
	15.	(168) Exposé des motifs complémentaire et Projets de lois - sur la préservation du parc locatif vaudois (LLPL) - modifiant la loi du 6 mai 2006 sur l'énergie et Rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil - sur le postulat Jean-Michel Dolivo et consorts "pour renforcer les droits des locataires dans la loi concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation (LDTR)" (09_POS_156) - sur le postulat Frédéric Borloz "Logement : pour le bien des locataires et des propriétaires, dépassons le statut quo !" (09_POS_157) (Suite des débats) (1er débat)	DIS.	Buffat M.O. (Majorité), Dolivo J.M. (Minorité)	
	16.	(15_MOT_063) Motion Jacques Haldy et consorts - Pour permettre la vente par les communes des biens abandonnés par un locataire expulsé	DIS	Jaccoud J.	
	17.	(14_INT_282) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Sylvie Podio - Ouvrir la porte à un désendettement concret des particuliers surendettés	DIS.		
	18.	(GC 165) Rapport annuel 2014 de la CIP - Détention pénale	GC	Mattenberger N.	
	19.	(15_PET_031) Pétition en faveur de M. Abdul Ahad	DECS	Kappeler H.R.	
	20.	(15_PET_032) Pétition des Jeunes Vert-e-s vaudois-e-s pour une rémunération décente des stages	DECS, DFJC	Melly S.	
	21.	(15_PET_033) Pétition en faveur de Fitim Gashi	DECS	Pernoud P.A.	
	22.	(15_PET_035) Pétition en faveur de la famille Cil : Kemal et Hatin, les parents, et Berat et Havin, les enfants	DECS	Hurni V.	

**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
	23.	(15_PET_036) Pétition en faveur de Madame Merime Kabashi et ses enfants Bleon (10 ans) et Area (3 ans)	DECS	Ruch D.	
	24.	(15_POS_111) Postulat Amélie Cherbuin et consorts - Subventions aux projets régionaux : mesurer la performance et sécuriser le processus de décision	DECS	Thuillard J.F.	
	25.	(15_INT_330) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Catherine Roulet et consort - Quel traitement réserve l'EVAM aux personnes vulnérables, en particulier sur le plan médical ?	DECS.		
	26.	(15_INT_383) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Julien Eggenberger et consorts - Subsides au sport : qui paiera le manque à gagner ?	DECS.		
	27.	(15_INT_398) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Michel Miéville - Loterie romande : se gratte-t-elle des emplois en Suisse ?	DECS.		
	28.	(15_INT_378) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Jérôme Christen et consorts - Loi sur les auberges et débit de boissons : la LADB est-elle une auberge espagnole ?	DECS.		
	29.	(14_INT_321) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Fabienne Freymond Cantone et consorts - Interdiction totale de la publicité pour les produits du tabac : cohérence... ?	DECS.		
	30.	(15_POS_117) Postulat Catherine Labouchère et consorts - Jeunes adultes en difficulté (JAD) et les mesures d'insertions sociales (MIS), un accord imparfait à qui il faut redonner le bon tempo	DSAS, DFJC	Collet M.	
	31.	(155) Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les postulats Jean-Michel Dolivo et consorts - Mieux comprendre les maladies et tumeurs hormono-dépendantes (en particulier, les cancers du sein et des testicules) pour agir de manière préventive et Fabienne Freymond Cantone et consorts concernant le cancer du sein - Pourquoi cette maladie frappe autant et comment pourrait-on mieux la prévenir	DSAS.	Roulet C.	

**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.	(155_compl) Rapport complémentaire du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les postulats Jean-Michel Dolivo et consorts - Mieux comprendre les maladies et tumeurs hormono-dépendantes (en particulier, les cancers du sein et des testicules) pour agir de manière préventive et Fabienne Freymond Cantone et consorts concernant le cancer du sein - Pourquoi cette maladie frappe autant et comment pourrait-on mieux la prévenir?	DSAS.	Roulet C.	
	33.	(15_INT_372) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Philippe Vuillemin - L'Etat se prend-il pour Dieu ?	DSAS.		
	34.	(15_INT_362) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation François Brélaz - Mettons fin à la discrimination des hygiénistes dentaires vaudois-es !	DSAS.		
	35.	(15_INT_388) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Jérôme Christen - Marchés publics : le remède législatif n'est-il pas devenu pire que mal ?	DSAS.		
	36.	(15_INT_389) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Claude-Alain Voiblet - Utilisation des PIG (Prestations d'Intérêt Général) comme un outil de subventionnement "occulte" qui pourrait biaiser la concurrence et la réalité des chiffres entre les établissements hospitaliers dans notre pays	DSAS.		

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 3 novembre 2015, concernant l'heure des questions du mardi 10 novembre 2015.

<b>DATE DE LA QUESTION</b>	<b>TEXTE DU DEPOT</b>	<b>REF.</b>	<b>DEPT</b>
<b>3 novembre 2015</b>	Question orale <b>Régis Courdesse</b> - La Zone réservée selon l'article 46 LATC et son application par les municipalités.	15_HQU_216	<b>DTE</b>
<b>3 novembre 2015</b>	Question orale <b>Catherine Labouchère</b> - Réponse au postulat "Mieux connaître les différents types d'aides sociales et leurs bénéficiaires 14_POS_056"	15_HQU_215	<b>DSAS</b>
<b>3 novembre 2015</b>	Question orale <b>Jean Tschopp</b> - Quand est-ce que le Conseil d'Etat nommera-t-il le ou la futur-e Préposé-e à la protection des données ?	15_HQU_218	<b>DSAS</b>
<b>3 novembre 2015</b>	Question orale <b>Jean Tschopp</b> - Quand la Chancellerie rendra son rapport sur l'application de la loi sur la protection des données personnelles et ses domaines d'activités prioritaires pour la fin de la législature 2012-2017 ?	15_HQU_219	<b>DSAS</b>
<b>3 novembre 2015</b>	Question orale <b>Christiane Jaquet-Berger</b> - Appartements protégés	15_HQU_221	<b>DSAS</b>
<b>3 novembre 2015</b>	Question orale <b>Christiane Jaquet-Berger</b> - Quand l'ego l'emporte sur la performance	15_HQU_222	<b>DSAS</b>
<b>3 novembre 2015</b>	Question orale <b>José Durussel</b> - Transfert de la partie agricole des améliorations foncières au service de l'agriculture.	15_HQU_217	<b>DECS</b>

<b>DATE DE LA QUESTION</b>	<b>TEXTE DU DEPOT</b>	<b>REF.</b>	<b>DEPT</b>
<b>3 novembre 2015</b>	Question orale <b>Ginette Duvoisin</b> - Transfert du service des améliorations foncières du SDT au Service de l'agriculture, une réorganisation cohérente ?	15_HQU_220	<b>DECS</b>

**Le Secrétaire général**

Igor Santucci

Lausanne, le 4 novembre 2015

Interpellation



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

Déposé le 03.11.15

Scanné le \_\_\_\_\_

No souhaite pas développer.

## FERMETURE DU BUREAU DE DOUANE DE VEVEY PORT FRANC

15-INT-662

Presque à l'insu de l'opinion publique, le Département des Finances (DFF) prévoit une sérieuse réduction des services rendus par l'Administration fédérale des douanes (AFD), dont notamment la fermeture de bureaux de douane. De nombreux bureaux sont concernés par cette fermeture dont le bureau de Vevey port franc.

Le programme de stabilisation de la Confédération à partir de 2017, impose à l'AFD une coupe de 7 millions de francs par année, soit la suppression de 52 postes de travail. Ces restrictions ne peuvent plus être réalisées à la douane que par le biais d'une réduction des prestations de service dans le domaine du dédouanement de marchandises de commerce. Fermeture de bureaux de douane ou réduction des heures d'ouverture, mesures qui conduiront inévitablement à un transfert indésirable du trafic poids lourds et à des embouteillages à l'approche des bureaux encore ouverts. Résultats : des coûts plus élevés pour l'Economie. Une telle évolution va à fin contraire à ce qui avait mis en place il y a quelques années, à savoir une optimisation des bureaux de douane intérieurs afin de fluidifier le passage en frontière.

La douane procède à la taxation des marchandises de commerce à la frontière et à l'intérieur du pays. Ce faisant l'AFD perçoit divers droits de douane et taxes à la consommation. En 2014 les recettes se sont élevés à 23.6 milliards de francs. Par la mise en place de processus de taxation simples et rapides et en entretenant un réseau de bureaux de douane bien développé, la douane soutient l'économie en minimisant ses coûts. En outre elle protège cette même économie et les consommateurs contre l'invasion de produits falsifiés, voire dangereux, comme les montres, les médicaments. Elle combat bien évidemment la contrebande organisée.

Ce sont très précisément de tels avantages que le DFF met en cause par le truchement de ses mesures d'austérité budgétaire.

Pour Vevey, la disparition du bureau de douane signifierait de facto la perte du statut de port franc. Pour mémoire le PF de Vevey est en fonction depuis 1982 et rend d'innombrables services aux entreprises locales ou régionales. Le personnel de la douane comprend 3 personnes, celui de SEV SA se monte à une vingtaine de collaboratrices et collaborateurs.

Bien que notre structure ne soit pas véritablement mise en péril par la disparition du bureau de douane de Vevey, il est toutefois à craindre que certains entrepreneurs, principalement orientés dans le marché des œuvres d'art, décident de quitter Vevey pour se rendre à Genève. Les implications financières pour la Région seraient non négligeables, cette clientèle bénéficiant de moyens importants.

Bon nombres d'entreprises régionales sont déjà fortement pénalisées par le franc fort, la concurrence toujours plus forte. La disparition du bureau de douane augmenterait encore la difficulté pour ces entreprises, face à d'autres régions de Suisse.

Par ailleurs, l'établissement des formalités de douane, spécialement à l'exportation, seraient plus complexes, les certificats d'origine devant être timbrés par le bureau de douane de Martigny. Ainsi un camion se présentant à nos bureaux de Vevey en milieu d'après midi serait vraisemblablement bloqué jusqu'au lendemain matin, le parcours Vevey-Martigny et retour étant distant de quelque 100 km.

Nous nous permettons de poser les questions suivantes :

- Quel est le gain exact d'une suppression du bureau de douane de Vevey ?
- Ne va-t-on pas pénaliser tous les acteurs économiques de la Région par cette suppression ?
- La douane n'est-elle pas au service de l'économie ?
- Met-on en péril l'équilibre financier du DFF par le paiement de 3 salaires annuels ?
- Cette suppression répond-elle véritablement à une nécessité ?
- Le Conseil d'État entend-il intervenir auprès de la confédération en faveur de la sauvegarde du Port franc de Vevey ?

le 3.11.2015

Pierre Joliet





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 : 15-INT-637

Déposé le : 27.10.15

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

Electrosanne, la mort trop silencieuse d'un festival. Quelle place veut accorder le Conseil d'Etat aux musiques actuelles ?

## Texte déposé

Le 13 octobre 2015, l'Association Fayabash, fondatrice du festival Electrosanne, annonçait dans un communiqué la fin prématurée de ce festival. Electrosanne, festival de musiques électroniques, avait été créé en 2006 et fêtait cette année son dixième anniversaire.

Ce festival fonctionne depuis 2009 sur le modèle suivant: 2 scènes open air, sur la place Centrale et sur la place de l'Europe à Lausanne, et dans des clubs partenaires, tels que le DI, la Ruche, Le Romandie et le Bourg.

Ces deux dernières années, le festival a connu un très grand succès, avec une affluence annuelle d'environ 30'000 personnes sur l'ensemble du festival.

Le rayonnement de ce festival ne s'étend pas uniquement à Lausanne, mais dans tout le canton de Vaud, et en Suisse - par exemple, cette année il a reçu le prix de Best Big Event au Swiss Nightlife Award. Aussi, au niveau international, le festival a eu une très large couverture médiatique.

Le festival fait appel aussi à de nombreux artistes suisses, qui ont la possibilité de s'exprimer dans le cadre d'un festival international, ce qui leur offre une promotion incomparable.

Plus de 250 bénévoles travaillent pour ce festival durant le pic des activités.

Le festival offre aussi des expositions, une médiation culturelle en promouvant la musique électronique auprès d'enfants qui peuvent ainsi assister et participer au processus de création et de diffusion de cette musique, et des ateliers pour les jeunes.

Pour finir, ce festival offre des tarifs très compétitifs, comparativement aux autres festivals, avec un prix d'entrée compris entre CHF 20 et CHF 30 la soirée, ce qui permet aux jeunes d'y accéder.

Le Conseil d'Etat, à travers le service des affaires culturelles, subventionne des domaines culturels variés, théâtre, danse, cinéma, beaux-arts, littérature et la musique.

Les subventions cantonales reposent sur la base de la Loi sur la vie culturelle et la création artistique (LVCA). Le but de cette loi est d'«encourager et de soutenir la vie culturelle et la création artistique dans leur diversité, en tant qu'activités essentielles, significatives et prospectives, d'une société démocratiquement organisée et socialement développée et en tant qu'expressions d'un héritage collectif de la communauté» (art 1 al.1 LVCA). La loi «vise aussi à favoriser l'accès et la participation à la culture» (art 1 al.2 LVCA).

Dans le domaine de la musique, un certain nombre de festivals et de salles de concerts sont subventionnés, comme les Docks, le Festival Metropop, le Bourg, le Romandie, le festival Pully for Noise, le Cully Jazz Festival, etc.

Nous notons qu'Electrosanne ne figure pas dans ce listing. Le festival n'a pour ainsi dire jamais reçu de subventions cantonales (une exception de CHF 2'000 une année), ni de soutien logistique.

De la part de la ville de Lausanne, le festival a reçu une subvention en 2015 de CHF 30'000 sur un budget total d'environ CHF 600'000. L'organisation a dû rétrocéder pour environ CHF 10'000 de factures diverses (électricité, terrain, etc.) et de la taxe sur les divertissements pour un montant supérieur à la subvention. Sur le plan communal, le festival est donc plus contributeur que receveur.

De même, nous pouvons aussi relever que la musique électronique ne figure pas dans la liste des projets culturels subventionnés (ou seulement à travers des salles de concerts ou festivals qui en programment «à petite dose».).

Dans le communiqué de presse du festival, il est évoqué, comme argument sur le fait que l'association soit obligée d'arrêter ce festival, le peu de soutien de la part des autorités, en comparaison, et je le cite, aux «subventions colossales» que recevraient d'autres institutions culturelles.

Le Groupe PDC-Vaud Libre est aussi soucieux de la pacification des nuits lausannoises, et nous estimons qu'il est certainement préférable de canaliser une partie de la jeunesse dans le cadre d'un festival, fermé, régulé, comprenant un service d'ordre. Il est à noter aussi que le festival n'a jamais connu de gros problèmes de sécurité, de «faits divers». Ce festival est reconnu comme un exemple en matière de sécurité.

Au vu de ces différents constats, nous posons au Conseil d'Etat les questions suivantes:

1. Etant donné les buts décrits dans la LVCA, le festival Electrosanne rencontrait à notre avis tous les critères pour recevoir une subvention. Quelles ont été les raisons pour lesquelles ce festival n'a pas reçu de subventions ?
2. Etant donné l'engouement des jeunes et moins jeunes pour la musique électronique, plus largement, quelle place est donnée à celle-ci dans le cadre des subventions cantonales?
3. Que pense le Conseil d'Etat sur le rôle de ce festival dans la pacification des nuits

lausannoises, et pourquoi n'encourage-t-il pas justement ce type de manifestation?

4. Dans le cadre de ce type de manifestation culturelle, quelle analyse fait le Conseil d'Etat de la coordination avec les services culturels des différentes communes? En d'autres termes, il a été relevé dans nos différentes discussions avec des responsables de manifestations culturelles que très souvent celles-ci recevaient une subvention cantonale uniquement si elles en touchaient une communale, afin d'acquérir une certaine légitimité : est-ce effectivement le cas?
5. Est-ce que le Conseil d'Etat veut aussi favoriser la promotion des musiques actuelles, et plus particulièrement la musique électronique, très appréciée par les jeunes, et à travers quels moyens ?

Commentaire(s)

Conclusions

Souhaite développer

Ne souhaite pas développer

Nom et prénom de l'auteur : Manuel Donzé

Signature :



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

Signature(s) :

## Liste des députés signataires – état au 8 septembre 2015

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

## Liste des députés signataires – état au 8 septembre 2015

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



Grand Conseil  
Secrétariat général  
Pl. du Château 6  
1014 Lausanne

# Interpellation

(formulaire de dépôt)

A remplir par le Secrétariat du Grand Conseil

N° de tiré à part : 15-INT-638

Déposé le : 27.10.15

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

**Augmentation prévue pour les subsides LAMAL, des explications svp**

## Texte déposé

Dans la feuille d'information du Conseil de politique sociale No 35 d'octobre 2015, il est indiqué au chapitre concernant l'arrêté des subsides aux primes d'assurance-maladie obligatoire en 2016 « qu'on constate une forte croissance de bénéficiaires (+5%) bien supérieure à celle de la population. ».

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

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

## Commentaire(s)

## Conclusions

Souhaite développer

Ne souhaite pas développer

Nom et prénom de l'auteur :

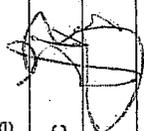
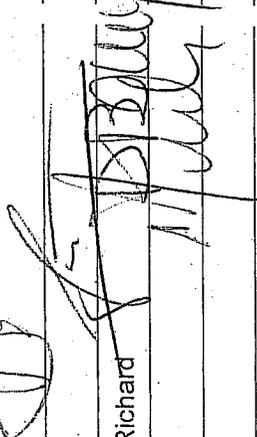
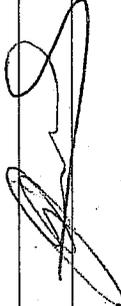
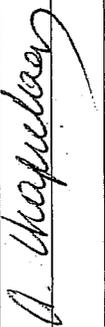
LABOUCHERE Catherine

Signature :

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

Signature(s) :

## Liste des députés signataires – état au 27 octobre 2015

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

# Liste des députés signataires – état au 27 octobre 2015

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



Grand Conseil  
Secrétariat général  
Pl. du Château 6  
1014 Lausanne

# Interpellation

(formulaire de dépôt)

A remplir par le Secrétariat du Grand Conseil

N° de tiré à part : 15-INT-661

Déposé le : 27.10.15

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

**Mise en oeuvre de la LAT : Que compte faire le Conseil d'Etat pour ne pas condamner durablement le développement du canton?**

## Texte déposé

Plus de 2 ans après l'acceptation de la nouvelle loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), le canton propose aux communes une procédure pour redimensionner leur zone à bâtir. Bien que le caractère très général des lignes directrices publiées nécessite quelques développements, cette démarche est à saluer, puisqu'elle devrait permettre au canton de Vaud de sortir des dispositions transitoires de la LAT.

Les communes dont la zone à bâtir est surdimensionnée (3 communes sur 4) sont priées de revoir leurs plans généraux d'affectation, conformément à des dispositions qui figuraient déjà dans le plan directeur cantonal entré en vigueur en 2008. Pour l'heure très peu de communes ont entrepris une telle démarche, ce qui pourrait avoir des effets fâcheux pour plusieurs projets stratégiques du canton. Pire, certaines communes évoquent ouvertement, mais sous le couvert de l'anonymat dans les médias, leur action pour inciter les propriétaires à construire au plus vite.

Une telle dynamique est très clairement contraire à l'esprit de la LAT. En effet, les secteurs visés par ces développements sont parfois éloignés des centres des villes ou des villages, renforçant ainsi le mitage du territoire. De plus, de nombreux plans d'affectation sont aujourd'hui obsolètes et proposent des densités très faible, ce qui est contraire aux principes de la loi visant à garantir une utilisation optimale du sol et ce qui n'offre qu'une réponse timide à la crise du logement.

Par ailleurs, ce phénomène pourrait avoir une influence sur les possibilités du canton de développer sa zone à bâtir ces 15 prochaines années. En effet, dans le cadre de la 4<sup>ème</sup>

adaptation du plan directeur, le canton devra évaluer ses besoins de développement à l'horizon 15 ans (art. 15 LAT). En sous-utilisant des capacités parfois mal localisées sur le territoire, notre canton prend le risque d'affecter durablement ses possibilités de développement. Ce sont ainsi plusieurs projets stratégiques qui pourraient être compromis pour les années à venir.

Lors d'une récente conférence de presse, le canton a laissé entendre qu'il pourrait s'opposer à la délivrance de projets de constructions dans les communes dont la zone à bâtir est largement surdimensionnée. La loi cantonale sur l'aménagement du territoire et des constructions (LATC) contient plusieurs outils pour réaliser cette intention. La commune de Tévenon s'est d'ailleurs récemment appuyée sur une disposition de la LATC pour se donner le temps d'adapter son plan général d'affectation aux nouveaux enjeux. L'article 46 de la LATC permet d'instaurer une zone réservée lorsque les buts et principes régissant l'aménagement du territoire l'exigent, ce qui est le cas dans les communes dont la zone à bâtir est largement surdimensionnée (art. 46 LATC). L'article 77 de la LATC offre une autre piste pour répondre à la problématique<sup>1</sup>. Techniquement, plusieurs instruments sont disponibles. La CAMAC connaît toutes les demandes de permis de construire. Par ailleurs, le SDT a défini le dimensionnement des zones à bâtir avec des résultats soumis aux communes et connaît ainsi clairement le dimensionnement des zones à bâtir pour chaque commune.

Le canton dispose donc d'une palette d'outils pour renforcer les aspects développés dans les lignes directrices publiées récemment.

Ainsi, nous avons l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Le Conseil d'Etat envisage-t-il d'activer les outils existants ou d'en développer de nouveaux pour accélérer les processus de révision des plans d'affectation dans les communes dont la zone à bâtir est surdimensionnée?
2. Le Conseil d'Etat envisage-t-il d'activer les outils existants ou d'en développer de nouveaux pour éviter que des zones à bâtir, mal localisées et destinées au déclassement ne se développent?
3. Le Conseil d'Etat envisage-t-il d'augmenter l'enveloppe financière votée par notre parlement (5 mio) pour accompagner les communes dans leur processus de révision?
4. Le groupe d'experts externe à l'administration qui doit accompagner les communes et les bureaux dans la mise en œuvre des modifications de planification, prévu dans le décret, a-t-il été mis en place (le Grand Conseil avait demandé que ce groupe soit mis en place rapidement par le Conseil d'Etat)?

**<sup>1</sup> Art. 77 Plans et règlements en voie d'élaboration**

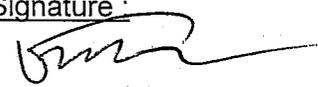
Le permis de construire peut être refusé par la municipalité lorsqu'un projet de construction, bien que conforme à la loi et aux plans et aux règlements, compromet le développement futur d'un quartier ou lorsqu'il est contraire à un plan ou à un règlement d'affectation communal ou intercommunal envisagé, mais non encore soumis à l'enquête publique. Dans les mêmes conditions, le département peut s'opposer à la délivrance du permis de construire par la municipalité lorsqu'un plan cantonal d'affectation ou une zone réservée sont envisagés. La décision du département lie l'autorité communale.

Commentaire(s)

Conclusions

Souhaite développer  Ne souhaite pas développer

Nom et prénom de l'auteur :  
VENIZELDS Vassilij

Signature :  


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

Signature(s) :

# Motion

(formulaire de dépôt)

A remplir par le Secrétariat du Grand Conseil

N° de tiré à part : 15-MOT-076

Déposé le : 6.10.15

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

**Pour une adaptation des dérogations au lieu de scolarisation, dans l'école obligatoire publique.**

## Texte déposé

La Loi sur l'enseignement obligatoire (LEO) prévoit que les élèves sont en principe scolarisés dans l'établissement correspondant à l'aire de recrutement du lieu de domicile ou de résidence des parents (art.63). Des dérogations possibles sont prévues (art.64), étant précisé qu'elles ne le sont qu'à « titre exceptionnel ». D'ailleurs, la seule exception mentionnée explicitement concerne le cas d'un changement de domicile, la dérogation à l'aire de recrutement n'étant accordée, en pareil cas, que jusqu'à la fin de l'année scolaire en cours. Tout autre motif de dérogation est laissé à la libre appréciation du département en charge de la formation.

Or, depuis plusieurs années, la pratique semble indiquer qu'en dehors du cas particulier d'un changement de domicile, l'appréciation du département se résume en réalité à un refus quasi systématique. En outre, 10% environ des demandes rejetées ont fait l'objet d'un recours traité par la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois

(CDAP). En toute généralité, cette cour admet que, dans l'obligation de fréquenter l'école de domicile des parents, il faut éviter de perturber l'équilibre scolaire et psychologique de l'enfant. Pourtant, manifestant une réticence constante à remettre en question l'appréciation de l'autorité administrative, cette cour ne retient que des causes d'une extrême sévérité comme étant susceptibles de « perturber l'équilibre de l'enfant. »

C'est ainsi que sur une centaine de demandes de dérogation, seuls deux recours ont finalement trouvé grâce devant le CDAP, l'un d'eux concernant un cas grave d'anorexie mentale, dont les spécialistes assuraient qu'un changement de classe pourrait affecter le fragile équilibre retrouvé par l'enfant et occasionner sa rechute (arrêt du 19 juillet 2011). En revanche, le malaise provoqué par le fait de ne pas pouvoir continuer sa scolarité avec ses camarades n'est pas, aux yeux de cette cour, une cause acceptable de dérogation, même si cette situation crée chez l'enfant des symptômes attestés par un médecin. Sont également rejetés les recours fondés sur le fait, pour l'enfant de plus de 13 ans, de se retrouver seul à la maison à midi et une partie de l'après-midi : en effet, à partir de cet âge, la jurisprudence établit qu'un enfant dispose d'une autonomie suffisante pour rester seul quelques heures.

Or même si cela est probablement vrai, dans le cas particulier d'un enfant régulièrement scolarisé, par dérogation, au lieu de domicile d'un membre de sa famille autre que ses parents (grand-mère, oncle, etc.) chez qui il habite, il paraîtrait souhaitable que ladite dérogation puisse s'étendre jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire, plutôt que de s'interrompre soudainement à l'âge de 13 ans. Un nombre restreint, mais néanmoins douloureux, de cas de ce genre est à l'origine de la présente motion.

Sans remettre en question l'intérêt public prépondérant que constitue le principe de la scolarisation au lieu de domicile, lequel principe permet d'organiser judicieusement la répartition des élèves en évitant les transports inutiles, il apparaît cependant que les critères de dérogation devraient prendre en considération de manière plus nuancée les conditions de vie que connaissent parfois les familles d'aujourd'hui.

À cette fin, les député-e-s soussigné-e-s demandent de compléter l'art.64 de la LEO de la manière suivante :

*Art. 64 « Dérogations à l'aire de recrutement à la demande des parents »*

*« Le département peut, à titre exceptionnel, accorder des dérogations, notamment en cas de changement de domicile, de manière à permettre à l'élève de terminer l'année scolaire dans la classe où il l'a commencée, ou notamment lorsqu'en dehors des parents un autre membre de la famille a la garde totale ou partielle de l'enfant, de manière à permettre à l'élève d'être scolarisé au domicile de ce parent qui a sa garde, ceci étant possible jusqu'à la fin de sa scolarité obligatoire, ou en raisons d'autres circonstances particulières qu'il apprécie. »*

Commentaire(s)

Conclusions

Développement oral obligatoire (selon art. 120a LGC)

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

Nom et prénom de l'auteur :

LIO Lena

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 8 septembre 2015

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

# Liste des députés signataires – état au 8 septembre 2015

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



## INTERPELLATION

15-INT-443

### **Ancien dirigeant de la BCV acquitté : 1.8 million à la charge du contribuable, comment en est-on arrivé là ?**

La semaine dernière, les principaux quotidiens romands se sont fait l'écho d'un arrêt rendu ce printemps au sujet d'un procès divisant un ancien dirigeant de la BCV d'avec le Canton de Vaud. En substance, il s'agit de prétentions en indemnité et dommages et intérêts, ainsi qu'en tort moral allouées par la justice à un ancien cadre dirigeant de la BCV qui a fait l'objet d'une poursuite pénale pour ensuite être acquitté.

Selon ce que l'on croit comprendre, les prétentions émises se fondent notamment sur le tort moral subi par cet ancien cadre, notamment en raison de déclarations d'un ou deux Conseiller(s) d'Etat, laissant clairement entendre que l'intéressé avait eu des comportements répréhensibles. Pendant toute la durée de la procédure pénale, l'intéressé a été dans l'incapacité de se retrouver un emploi rémunéré et de se réinsérer professionnellement, et cela, durant plusieurs années.

Sur recours du Conseil d'Etat, la Cour d'appel civile du Tribunal cantonal a donc confirmé un jugement de première instance et l'Etat de Vaud a été condamné à supporter des frais de justice, ainsi que des dépens (participation aux frais d'avocat de l'intéressé).

Interpellé par un journaliste, un représentant du Conseil d'Etat a déclaré que les prétentions de l'intéressé étaient « exorbitantes ». Force est toutefois de constater que la justice lui a donné raison.

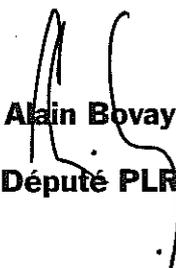
D'autre part, le caractère exorbitant de ces prétentions ne paraît pas être partagé par le conseil et avocat de l'intéressé. Une lecture des différents articles publiés semble clairement démontrer que les prétentions transactionnelles de l'ancien cadre BCV étaient sensiblement inférieures au montant finalement octroyé par la justice (et mis à la charge du contribuable vaudois).

Ainsi que cela a été relaté dans la presse, la « facture finale » s'élève à 1.8 million. Compte tenu de l'impact médiatique de cette affaire, tant à l'époque des faits, que lors du verdict, et de l'importance de la somme, il paraît nécessaire d'en savoir plus sur le déroulement de ces différentes procédures et sur la façon dont le Conseil d'Etat a géré ces différents litiges ou les a appréhendés.

**L'on souhaite dès lors poser au Conseil d'Etat les questions suivantes :**

- 1. Pourquoi le Conseil d'Etat n'a-t-il pas tenté de trouver une solution transactionnelle, plutôt que de persévérer dans une procédure manifestement risquée et coûteuse ?**
- 2. Le Conseil d'Etat peut-il indiquer quelles étaient les prétentions – que l'on dit exorbitantes – émises par l'intéressé pour mettre fin au procès, et pour quelles raisons celles-ci ont été refusées par le Conseil d'Etat ?**
- 3. Au vu de l'adage « mieux vaut un mauvais arrangement, qu'un bon procès », le Conseil d'Etat estime-t-il qu'il était judicieux d'entreprendre neuf ans de procédure, pour finalement être condamné à d'importants frais ?**
- 4. Existe-t-il encore d'autres dossiers de ce type ? Quel en est leur nombre et comment le Conseil d'Etat entend gérer la suite de ces procédures ?**
- 5. Quels enseignements tire le Conseil d'Etat du résultat judiciaire de cette procédure ? Le Conseil d'Etat n'entend-il pas modérer ses interventions politiques sur ce type de dossiers à l'avenir ?**

*souhaite  
développer*

  
**Alain Bovay**  
**Député PLR**



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 : 15-INT-666

Déposé le : 03.11.15

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

La « contrôlite » aigüe des polices !

## Texte déposé

Selon les chiffres de la police cantonale vaudoise, rendus publics le 29 octobre dernier, 6'932'662 véhicules ont été contrôlés par radars fixes sur le territoire vaudois uniquement dans la zone de chantiers en 2015. Un chiffre en hausse de 2.75 % en un an. Rapporté au nombre de véhicules immatriculés dans le Canton qui était de 493'431 à fin 2014, tracteurs et side-car compris, cela veut dire que chacun d'eux subit en moyenne la bagatelle de 14 contrôles par an.

Puisque ce nombre de contrôle semble, au vue des éléments d'explication fournis, n'être que partiel, j'ai l'honneur de poser les questions suivantes au gouvernement vaudois :

- Combien de véhicules au total sont contrôlés en un an (chiffre le plus récent) sur les routes vaudoises ?
- Quelle est l'évolution de ces chiffres sur les dix dernières années ?
- Est-ce qu'il y a une coordination entre la Police cantonale et les Polices communales ?
- N'est-on pas manifestement tombé dans l'exagération ?
- N'y a-t-il pas des priorités à reconsidérer, pour traquer plus sérieusement des délits plus graves que les quelques kilomètres heures de dépassement du citoyen rentrant chez lui après sa journée de travail ?

Conclusions

Souhaite développer



Ne souhaite pas développer



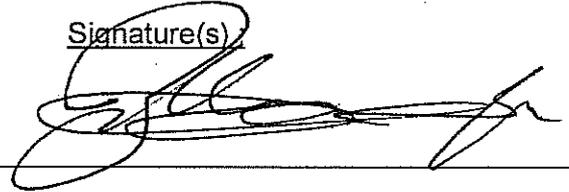
Nom et prénom de l'auteur :

Berthoud Alexandre

Signature :

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

Signature(s)



## Liste des députés signataires – état au 27 octobre 2015

Aellen Catherine		Cherbuin Amélie	Ehrwein Nihan Céline
Ansermet Jacques		Chevalley Christine	Epars Olivier
Attfinger Doepper Claire		Chollet Jean-Luc	Favrod Pierre-Alain
Aubert Mireille		Christen Jérôme	Ferrari Yves
Baehler Bech Anne		Christin Dominique-Ella	Freymond Isabelle
Ballif Laurent		Clivaz Philippe	Freymond Cantone Fabienne
Bendahian Samuel		Collet Michel	Gander Hugues
Berthoud Alexandre		Cornamusaz Philippe	Genton Jean-Marc
Bezençon Jean-Luc		Courdesse Régis	Germain Philippe
Blanc Mathieu		Cretegny Gérard	Glaser Alice
Bolay Guy-Philippe		Cretegny Laurence	Glauser Nicolas
Bonny Dominique-Richard		Crottaz Brigitte	Golaz Olivier
Borloz Frédéric		De Montmolin Martial	Grandjean Pierre
Bory Marc-André		Debluë François	Grobéty Philippe
Bovay Alain		Démétriades Alexandre	Guignard Pierre
Brélaz Daniel		Desmeules Michel	Haldy Jacques
Buffat Marc-Olivier		Despot Fabienne	Hurni Veronique
Buffat Michaël		Devaud Grégory	Induni Valérie
Butera Sonya		Dolivo Jean-Michel	Jaccoud Jessica
Cachin Jean-François		Donzé Manuel	Jaquet-Berger Christiane
Calpini Christa		Ducommun Philippe	Jaquier Rémy
Capt Gloria		Dupontet Aline	Jobin Philippe
Chapalay Albert		Durussel José	Jungclaus Delarze Suzanne
Chappuis Laurent		Duvoisin Ginette	Kappeler Hans Rudolf
Cherubini Alberto		Eggenberger Julien	Keller Vincent

## Liste des députés signataires – état au 27 octobre 2015

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



Grand Conseil  
Secrétariat général  
Pl. du Château 6  
1014 Lausanne

# Interpellation

(formulaire de dépôt)

A remplir par le Secrétariat du Grand Conseil

N° de tiré à part : 15-INT-665

Déposé le : 03.11.15

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

**Croissance de la population vaudoise et infrastructures, le levier inévitable !**

## Texte déposé

La croissance de la population vaudoise de ces dernières années s'inscrit largement dans les prévisions. Les projections faites pour les prochaines années paraissent proches de la réalité qui attend notre canton et ses autorités.

Force est cependant de relever que la croissance de 100'000 habitants pour 2030, évoquée à la fin des années 2010, se basait sur des études menées avant l'acceptation de l'initiative Franz Weber concernant la limitation des zones à bâtir dans notre pays et dans notre Canton en particulier.

Certes beaucoup de paroles ont fait suite à la votation précitée et ses conséquences effectives. Mais a-t-on vraiment pris la mesure des incidences globales sur les outils d'aménagement et de développement relatifs à l'évolution de la population vaudoise ?

Qu'en est-il aujourd'hui ? Notre canton a-t-il réévalué ses projections suite à l'acceptation de l'initiative précitée ? Aujourd'hui quels sont les besoins réels en matière d'infrastructures de mobilité ? Comment prendre en charge les nouvelles infrastructures pour l'accueil scolaire et parascolaire ? Autant de questions qui restent encore ouvertes !

Suite à l'acceptation passée de l'Initiative Franz Weber par le Peuple Suisse, nous posons les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Tenant compte des planifications passées, quelle analyse le Conseil d'Etat dresse-t-il aujourd'hui de la croissance future de la population vaudoise ?

2. Quelles sont les principales adaptations faites en matière d'aménagement du territoire, d'infrastructures de mobilité ou de structures d'accueil en matière de formation et de santé sur les planifications initiales dressées avant l'acceptation de l'Initiative précitée?
3. L'acceptation de l'Initiative Weber a-t-elle des conséquences financières effectives suite à la réévaluation du développement de la population vaudoise dans les années à venir par rapport aux prévisions faites dans les années passées ?
4. Quelles sont les mesures prises pour adapter les infrastructures destinées à la mobilité – autoroutes, routes et transports publics - suite aux changements de la situation ?
5. Des adaptations sont-elles nécessaires suite au redimensionnement global probable des infrastructures de gestion des déchets, du traitement des boues d'épuration ou de l'alimentation en eau de consommation ?

Commentaire(s)

Conclusions

Souhaite développer



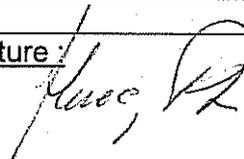
Ne souhaite pas développer



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

# Postulat

(formulaire de dépôt)

A remplir par le Secrétariat du Grand Conseil

N° de tiré à part : 15-POS-146

Déposé le : 03.11.15

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

Couverture ECA des bâtiments agricoles : risques de sous-couverture et primes arbitraires

## Texte déposé

La couverture assurance incendie (ECA) des bâtiments agricoles répond à des règles particulières. Pour chaque bâtiment, on distingue la part (découpe) « habitation » de la part (découpe) « rural », un taux différencié étant alors applicable à chacune des découpes. Jusqu'en 2004, la proportion entre ces deux parts était calculée selon leur valeur effective ; depuis 2004, suite manifestement à une révision légale, la proportion est calculée sur la base du volume de chaque découpe en m<sup>3</sup>. Or, il résulte de cette façon de procéder que la valeur assurée (couverture) peut fréquemment ne pas correspondre à la valeur effective des découpes. Ainsi, lorsque la découpe « habitation » a une valeur effective importante mais correspond sur l'entier du bâtiment à un volume restreint par rapport à la découpe « rural », sa valeur assurée est trop faible en comparaison.

En outre, dès lors que le taux (calcul de la prime) applicable aux découpes « rural » est supérieur au taux applicable aux découpes « habitation », il en résulte également une augmentation des primes. Ce mode de calcul appliqué par l'ECA semble ainsi poser un double problème : augmentation des primes ECA pour les bâtiments agricoles et risques de sous-couverture pour la part « habitation » desdits bâtiments.

Enfin, il semblerait que cette (relativement nouvelle) manière de procéder au calcul de la proportion entre les découpes soit imposée sans information préalable aux propriétaires lors de travaux d'assainissement, par exemple énergétiques. Ainsi, la pose de panneaux solaires a par exemple pour conséquence (indirecte !) une augmentation substantielle de la prime ECA, ce qui va à

l'encontre des buts incitatifs que se fixe le canton en matière de politique énergétique.

Au vu ce qui précède, les postulants soussignés demandent au Conseil d'Etat de procéder à une étude de cette double problématique (calcul de la proportion entre le rural et l'habitation, d'une part, et faits nouveaux justifiant un nouveau calcul de primes, d'autre part) dans le canton sous l'angle abordé. Il convient en outre de proposer des correctifs envisageables à ce mode de calcul pouvant aboutir à des situations de sous-couverture (pour les découpes « habitation ») et à des augmentations de primes injustifiées. L'opportunité d'une révision légale sera également étudiée.

Commentaire(s)

Conclusions

Développement oral obligatoire (selon art. 120a LGC)

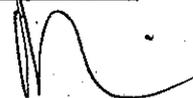
- (a) renvoi à une commission avec au moins 20 signatures
- (b) renvoi à une commission sans 20 signatures
- (c) prise en considération immédiate

Nom et prénom de l'auteur :

MAHAIM Raphaël

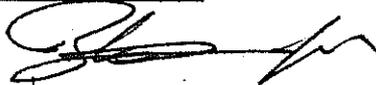


Signature :



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

BERTHOUD Alexandre



Signature(s) :

JOBIN Philippe



NICOLET Jacques

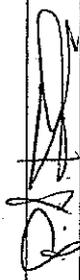
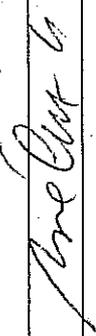
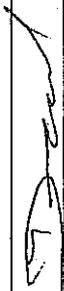


WÜTHRICH Andreas

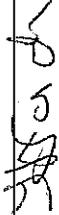
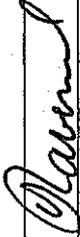
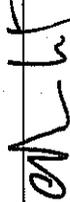
MELDEM MARTINE 

**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 27 octobre 2015

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

## Liste des députés signataires – état au 27 octobre 2015

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



Grand Conseil  
Secrétariat général  
Pl. du Château 6  
1014 Lausanne

# Initiative

(formulaire de dépôt)

A remplir par le Secrétariat du Grand Conseil

N° de tiré à part : 15-101-013

Déposé le : 03.11.15

Scanné le : \_\_\_\_\_

**Art. 127 à 129 LGC** L'initiative permet à un député de proposer un projet de loi, de décret ou de révision constitutionnelle partielle, de proposer d'exercer le droit d'initiative du canton auprès de l'Assemblée fédérale ou encore de proposer l'exercice du droit de référendum par le Canton. Elle touche à une compétence propre du GC.

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

- Soit l'initiant demande expressément, dans son développement écrit, le renvoi direct de l'initiative 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 de l'initiative ; suite au vote du GC, elle est soit renvoyée au CE, soit classée.

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

## Titre de l'initiative

Dépouillement lors des scrutins fédéraux : tous les citoyens communaux doivent pouvoir participer !

## Texte déposé

Il ressort de l'article 12 alinéa 4 de la loi vaudoise sur l'exercice des droits politiques (LEDP-VD) modifié en 2013 que le dépouillement d'un scrutin doit être assuré par des personnes ayant la qualité d'électeurs. Selon l'article 91 alinéa 2 de la Loi fédérale sur les droits politiques (LDP), le droit cantonal doit être approuvé par la Confédération. Dans le cadre de cette approbation fédérale, la Chancellerie fédérale a retenu que la teneur des nouvelles dispositions cantonales prévues par la modification du 5 février 2013 de la LEDP-VD (art. 12, al. 4 à 6) n'autoriseraient pas le dépouillement des votations et élections fédérales (Conseil national) par d'autres personnes que celles ayant la qualité d'électeur au niveau fédéral. Or, la Constitution fédérale (Art. 136, Cst.) définit les électeurs au niveau fédéral comme étant Suisses, hommes et femmes, âgés de dix-huit ans révolus.

En clair: en raison de la nouvelle interprétation du droit vaudois faite par le Chancellerie fédérale en 2013, ne peuvent en théorie aujourd'hui participer au dépouillement des élections fédérales – et ne peuvent donc être membres du bureau électoral – que les personnes ayant le droit de vote au niveau suisse. Le droit vaudois pourrait pourtant prévoir que tous les membres du corps électoral communal peuvent participer au dépouillement. Une analyse des travaux parlementaires relatifs à la révision de la LEDP en 2013 révèle qu'il n'a jamais été dans l'intention du Grand Conseil de limiter aux seuls électeurs en matière fédérale la participation aux bureaux électoraux.

La nouvelle situation légale ne correspond pas à la pratique établie en terre vaudoise. En effet, il est fréquent que des membres du bureau électoral soient par exemple des membres du conseil

communal ou général de nationalité étrangère venus en renforts. Outre l'aide parfois précieuse que ces personnes apportent, cela représente également un moyen privilégié de faire connaître le système démocratique suisse aux étrangers ayant le droit de vote au plan communal.

Cette année (élections fédérales 2015), ce problème s'est par exemple posé pour la commune de Baulmes dont le président du conseil était étranger et n'aurait donc pas été habilité à être membre du bureau électoral. Il est probable que de nombreuses autres communes étaient concernées, sans le savoir...

Au vu de ce qui précède, les soussignés proposent par voie d'initiative la révision de l'article 12 LEDP-VD afin de lever toute ambiguïté quant au cercle des personnes admises à constituer le bureau électoral pour les votations et élections fédérales. Tous les citoyens communaux doivent pouvoir participer au dépouillement lors des scrutins fédéraux, conformément à la pratique établie dans le canton.

Commentaire(s)

Conclusions

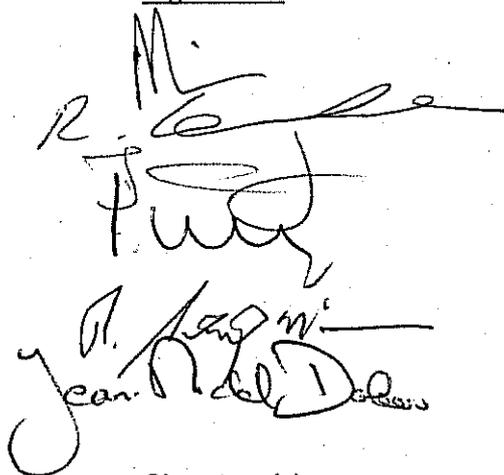
Développement oral obligatoire (selon art. 120a LGC)

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

Nom et prénom de l'auteur :

Signature :

MAHAIM Raphaël  
COURDESSE Régis  
CHRISTEN Jérôme  
MELLY Serge  
ROCHAT FERNANDEZ Nicolas  
JAQUIER Rémy  
DOLIVO Jean-Michel



CONSORTS

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

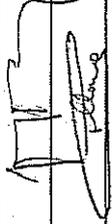
Signature(s) :

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 27 octobre 2015

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

## Liste des députés signataires – état au 27 octobre 2015

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



Grand Conseil  
Secrétariat général  
Pl. du Château 6  
1014 Lausanne

# Initiative

(formulaire de dépôt)

A remplir par le Secrétariat du Grand Conseil

N° de tiré à part : 15-101-014

Déposé le : 03.11.15

Scanné le : \_\_\_\_\_

**Art. 127 à 129 LGC** L'initiative permet à un député de proposer un projet de loi, de décret ou de révision constitutionnelle partielle, de proposer d'exercer le droit d'initiative du canton auprès de l'Assemblée fédérale ou encore de proposer l'exercice du droit de référendum par le Canton. Elle touche à une compétence propre du GC.

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

- Soit l'initiant demande expressément, dans son développement écrit, le renvoi direct de l'initiative 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 voté dans ce sens.

**(b) la prise en considération immédiate.** Un député ou le CE demande la prise en considération immédiate de l'initiative ; suite au vote du GC, elle est soit renvoyée au CE, soit classée.

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

## Titre de l'initiative

Calcul des majorités dans les commissions d'un conseil communal : plus de clarté SVP !

## Texte déposé

L'article 40g al. 3 de la loi sur les communes révisée dispose que les décisions des commissions du conseil communal sont prises à la majorité absolue des membres présents, avec voix prépondérante du président en cas d'égalité. Or, prise à la lettre, cette disposition conduit à des situations aberrantes et contraires à la pratique communément admise, en particulier en cas d'abstention, qui équivaut alors à un vote négatif. Par exemple, dans l'hypothèse d'une commission de 7 membres, si 3 membres votent OUI, 1 membre vote NON et 3 membres s'abstiennent, le résultat du vote devrait être considéré comme négatif si l'on applique strictement la disposition légale citée.

Il convient de revenir à une règle de majorité simple qui permette de tenir compte des abstentions. Les députés soussignés proposent ainsi, par la présente initiative, de modifier l'art. 40g al. 3 LC dans le sens suivant : « Leurs décisions sont prises à la majorité absolue **simple** des membres présents. Le président prend part au vote. En cas d'égalité des voix, son vote est prépondérant. ».

Dans l'hypothèse où certaines communes souhaiteraient continuer à appliquer des règles de majorité absolue pour les votes en commission, on pourrait imaginer une formulation plus générale laissant aux communes la compétence de régler cette question dans leur règlement du conseil communal. La formulation suivante pourrait ainsi être retenue pour l'art. 40g al. 3 LC : « ~~Leurs décisions sont prises à la majorité absolue des membres présents~~ **Le règlement du conseil définit la manière de calculer la majorité pour les votes en commission. En tous les cas, le président prend part au vote. En cas d'égalité des voix, son vote est prépondérant.** ».

Les députés soussignés ont choisi la voie de l'initiative parlementaire pour ne pas allonger la procédure de traitement de cette question de nature technique qui ne devrait pas poser de problème politique majeur et laisser le soin au Grand Conseil de modifier la loi dans le sens indiqué.

Commentaire(s)

Conclusions

Développement oral obligatoire (selon art. 120a LGC)

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

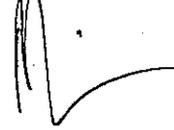
(b) renvoi à une commission sans 20 signatures Γ

(c) prise en considération immédiate Γ

Nom et prénom de l'auteur :

MAHAIM Raphaël

Signature :



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

COURDESSE Régis

CHRISTEN Jérôme

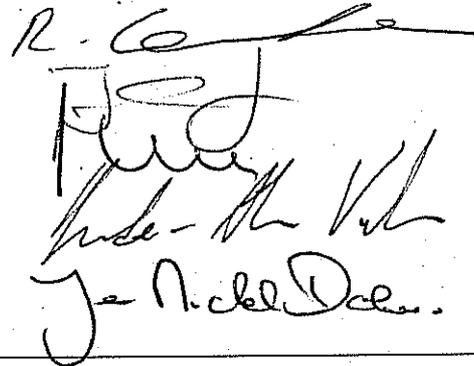
MELLY Serge

ROCHAT FERNANDEZ Nicolas

VOIBLET Claude-Alain

DOLIVO Jean-Michel

Signature(s) :

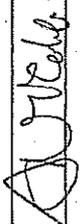
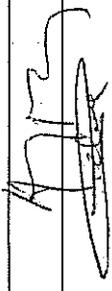
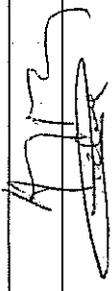


Merci d'envoyer une copie à la boîte mail du Bulletin : [bulletin.grandconseil@vd.ch](mailto:bulletin.grandconseil@vd.ch)

## Liste des députés signataires – état au 27 octobre 2015

Aellen Catherine	Cherbuin Amélie	Ehrwein Nihan Céline
Ansermet Jacques	Chevalley Christine	Epars Olivier
Aftinger Doepper Claire	Chollet Jean-Luc	Favrod Pierre-Alain
Aubert Mireille	Christen Jérôme	Ferrari Yves
Baehler Bech Anne	Christin Dominique-Ella	Freymond Isabelle
Ballif Laurent	Civaz Philippe	Freymond Cantone Fabienne
Bendahan Samuel	Collet Michel	Gander Hugues
Berthoud Alexandre	Cornamusaz Philippe	Genton Jean-Marc
Bezençon Jean-Luc	Courdesse Régis	Germain Philippe
Blaich Mathieu	Cretegnny Gérald	Glauser Alice
Bolay Guy-Philippe	Cretegnny Laurence	Glauser Nicolas
Bonny Dominique-Richard	Crottaz Brigitte	Golaz Olivier
Borloz Frédéric	De Montmollin Martial	Grandjean Pierre
Bory Marc-André	Debluè François	Grobéty Philippe
Bovay Alain	Démétriadès Alexandre	Guignard Pierre
Bréaz Daniel	Desmeules Michel	Haldy Jacques
Buffat Marc-Olivier	Despot Fabienne	Hurni Véronique
Buffat Michaël	Devaud Grégory	Induni Valérie
Butera Sonya	Doivo Jean-Michel	Jaccoud Jessica
Cachin Jean-François	Donzé Manuel	Jaquet-Berger Christiane
Calpini Christa	Ducommun Philippe	Jaquier Rémy
Capt Gloria	Dupontet Aline	Jobin Philippe
Chapalay Albert	Durussel José	Jungclaus Delarze Suzanne
Chappuis Laurent	Duvoisin Ginette	Kappeler Hans Rudolf
Cherubini Alberto	Eggenberger Julien	Keller Vincent

## Liste des députés signataires – état au 27 octobre 2015

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

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

**(168) Exposé des motifs complémentaire et Projets de lois**

- sur la préservation du parc locatif vaudois (LLPL)
- modifiant la loi du 6 mai 2006 sur l'énergie

et

**Rapports du Conseil d'État au Grand Conseil**

- sur le postulat Jean-Michel Dolivo et consorts "pour renforcer les droits des locataires dans la loi concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation (LDTR)" (09\_POS\_156)
- sur le postulat Frédéric Borloz "Logement : pour le bien des locataires et des propriétaires, dépassons le statut quo !" (09\_POS\_157)

**TABLE DES MATIÈRES**

1. INTRODUCTION .....	1
2. PREAMBULE .....	2
3. PRESENTATION DE L'EMPL – POSITION DU CONSEIL D'ETAT .....	4
4. AUDITIONS DES MILIEUX INTERESSES .....	5
5. DISCUSSION GENERALE .....	7
6. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS .....	10
7. LECTURE ET EXAMEN DES ARTICLES .....	11
7.1 EEMPL sur la préservation du parc locatif vaudois.....	12
7.2 EEMPL modifiant la loi du 6 mai sur l'énergie .....	24
7.3 Vote final sur les projets de lois .....	24
8. RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION .....	24
9. RAPPORTS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL .....	24

**1. INTRODUCTION**

L'EMPL sur la préservation du parc locatif vaudois (LPPL 2014) et modifiant la loi du 6 mai sur l'énergie constitue le second volet de la politique cantonale du logement alors que les projets de lois modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions et la loi sur le logement (contre-projet direct du Conseil d'État à l'initiative de l'Asloca) concernent le premier volet de la politique cantonale du logement. Toutes deux étudiées par la commission, ces deux révisions législatives d'importance constituent le « paquet logement ». Elles ont toutefois dues être scindées en deux objets distincts en raison notamment de l'exigence d'unité de matière.

Pour mémoire, le Grand Conseil s'est déjà saisi de la question de la préservation du parc locatif par le passé : en 2005, M. le Député Armand Rod déposait une motion visant à abroger la LDTR et la LAAL. Cette motion s'est vue opposer un contre-projet du Conseil d'Etat sous la forme de la loi sur la préservation du parc locatif vaudois (LPPL 2008), toutefois refusée par le Grand Conseil lors du vote d'entrée en matière. Le jour même, les députés Frédéric Borloz (au nom du groupe radical) et Jean-Michel Dolivo (AdG) déposaient deux motions (transformées en postulat), les deux objets visant d'une manière ou d'une autre à reprendre les discussions sur la préservation du parc locatif. En juin 2011 le Conseil d'Etat soumettait au Grand Conseil l'EMPL n°408 sur la loi sur la préservation du parc locatif existant (LPPL 2011). Les travaux de la commission en charge de l'examen de cet objet avaient toutefois été différés en raison de la disparition du Conseiller d'Etat Jean-Claude Mermoud. Le projet LPPL 2014, porté depuis par le DIS, est un EEMPL complémentaire à celui de 2011.

## **2. PREAMBULE**

### **2.1 Séances**

La Commission s'est réunie à neuf reprises à Lausanne pour traiter des objets 168 et 169, soit les : 19 septembre 2014 (de 8h à 11h45), 2 octobre 2014 (de 13h30 à 17h), 23 octobre 2014 (de 15h à 17h30), 4 novembre 2014 (de 17h15 à 19h45), 29 novembre 2014 (de 8h à 11h45), 15 janvier 2015 (de 13h30 à 17h), 29 janvier 2015 (de 13h30 à 16h30), 19 février 2015 (de 13h30 à 16h30) et 31 mars 2015 (de 17h15 à 21h).

### **2.2 Présences**

#### **2.2.1 Députés**

Sous la Présidence de M. Marc-Olivier Buffat, confirmé dans son rôle de président rapporteur, la commission était composée de Mmes les Députées Christa Calpini, Fabienne Freymond Cantone, Sylvie Podio, Christelle Luisier Brodard et de MM. les Députés Jérôme Christen, Régis Courdesse, Jean-Michel Dolivo, Yves Ferrari, Michel Miéville, Nicolas Mattenberger, Nicolas Rochat Fernandez, Maurice Treboux, Claude-Alain Voiblet et Pierre Volet.

#### **2.2.2 Remplacements**

Séance du 19 septembre 2014 : Mme Jessica Jaccoud pour M. Nicolas Mattenberger, Mme Christiane Jaquet-Berger pour M. Jean-Michel Dolivo, M. Martial de Montmollin pour M. Yves Ferrari. Excusés : MM. Jérôme Christen et Pierre Volet. Séance du 2 octobre 2014 : Mme Fabienne Despot pour M. Michel Miéville. Séance du 23 octobre 2014 : Mme Jessica Jaccoud pour M. Nicolas Mattenberger, M. Michel Desmeules pour Mme Christa Calpini, M. Philippe Ducommun pour M. Michel Miéville. Séance du 4 novembre 2014 : M. Michel Desmeules pour M. Pierre Volet, excusés : Mme Christelle Luisier-Brodard. Séance du 29 novembre 2014 : M. Philippe Ducommun pour M. Claude-Alain Voiblet, excusés : M. Jérôme Christen. Séance du 15 janvier 2015 : M. Martial de Montmollin pour Mme Sylvie Podio. Séance du 29 janvier 2015 : M. Jean-Luc Chollet pour M. Claude-Alain Voiblet. Séance du 19 février 2015 : Mme Jessica Jaccoud pour M. Nicolas Rochat Fernandez, Mme Susanne Junglclaus Delarze pour Mme Sylvie Podio, M. Martial de Montmollin pour M. Yves Ferrari. Séance du 31 mars 2015 : M. Michel Desmeules pour Mme Christelle Luisier Brodard.

#### **2.2.3 Conseil d'Etat**

Le Conseil d'Etat était représenté par Madame la Conseillère d'Etat Béatrice Métraux, cheffe du DIS, accompagnée de la cheffe du Service des communes et du logement (SCL), Mme Corinne Martin (sauf séances du 23.10.2014 et du 19.02.2015), du chef de la Division logement au SCL, M. Jacques Biermann (sauf séance du 04.11.2014), de la cheffe de la Division juridique au Service du développement territorial (SDT) pour les séances des 29.11.2014, 19.02.2015 et 31.03.2015 et de M. Luis Marcos, architecte à la Direction de l'énergie (DGE-DIREN) pour les séances des 15.01.2015, 29.01.2015 et 19.02.2015. A noter également la présence de M. Florian Failloubaz, adjoint responsable technique au SCL pour la séance du 04.11.2014.

## 2.2.4 Secrétariat général du Grand Conseil

Le Secrétariat du Grand Conseil était représenté par Mme Sylvie Chassot, secrétaire de commissions parlementaires, appuyée de M. Jérôme Marcel pour les séances du 19.09.2014 et du 29.01.2015. Ils se sont chargés de réunir les documents et informations utiles, d'organiser les séances de la commission, d'établir les notes des séances, d'assurer entre les séances le suivi des demandes émises par la commission et de tenir à jour le tableau comparatif où sont consignés les amendements proposés par la commission. Mme Sylvie Chassot a en outre rédigé une synthèse des travaux de la commission constituant la base du présent rapport ; qu'elle soit sincèrement remerciée pour sa compétence et son efficace collaboration.

## 2.3 Auditions

A la demande des membres de la commission, les personnes suivantes ont été entendues :

Le 2 octobre 2014 :

1. M. Thomas Tüscher, statisticien, *Statistique Vaud* ;
2. M. Yvan Schmidt, partenaire chez *i Consulting SA*<sup>1</sup> ;
3. M. Olivier Feller, Président de la *Chambre vaudoise immobilière (CVI)* ;
4. Mme Catherine Michel, Présidente et M. Frédéric Dovat, Secrétaire général de l'*Union suisse des professionnels de l'immobilier (USPI)* ;
5. Jacques-André Mayor, Secrétaire général et César Montalto, Président de l'*Asloca Vaud* ;

Le 23 octobre 2014 :

6. M. Pascal Magnin Secrétaire général de l'*Association romande des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (ARMOUP)* ;
7. M. Bernard Virchaux, Directeur de la *Société coopérative d'habitations de Lausanne (SCHL)* ;
8. M. Dominique Bourquin, Chef du *Service de l'aménagement du territoire du Canton de Neuchâtel* ;

Le 4 novembre 2014 :

9. M. Michel Burgisser, Directeur général et M. Robin Schweizer, Chef de projet à l'*Office cantonal du logement et de la planification foncière, État de Genève* ;
10. M. Jean-Charles Cerottini, délégué du Comité de l'*Association de communes vaudoises (AdCV)* ;
11. Mmes Claudine Wyssa, Christine Chevalley (pour le groupe bourgs et villages) et M. Vincent Jaques (pour le groupe des villes), représentants de l'*Union des communes vaudoises (UCV)* ;
12. M. Alain Lapaire, Directeur de la division immobilier et M. Yves-Marie Hostettler, juriste chez *Retraites populaires* ;

## 2.4 Documentation

Dans le cadre de ses travaux, la commission a obtenu notamment les documents suivants<sup>2</sup> :

- « Logements vacants : l'amorce d'une hausse ? », *Courrier statistique Numerus*, n°4, septembre 2014, pp. 4-5.
- Canton de Vaud, *Arrêt du Tribunal administratif du 29 janvier 2002, recours contre la décision rendue le 19 mars 2001 par le Service du logement* (concerne les ventes « en bloc »).

---

<sup>1</sup> Les explications fournies par ces deux premières personnes sont présentées dans le point consacré à la discussion générale. Partenaires du département, ces deux entités ne sont en effet pas à proprement parler des acteurs touchés par le projet étudié.

<sup>2</sup> La commission ayant travaillé sur plusieurs objets, seuls les documents directement en lien avec l'objet (168) LPPL sont listés ici.

- SCHMIDT Yvan, CACHEMAILLE Yves, PERRINJAQUET Line, « Étude des lois LDTR et LAAL – Résumé de l'étude », étude mandatée par la Division logement (DL) du Service des Communes et du logement de l'État de Vaud (SCL), *i consulting SA*, janvier 2014.
- YENNY François, THOMAS Marie-Paule, SCHMIDT Yvan, « Logement vaudois : Taux d'effort des ménage », étude mandatée par la Division Logement (DL) du Service des communes et du logement de l'État de Vaud auprès de *i consulting SA*.
- YENNY François, SCHMIDT Yvan, « Logements vaudois : vers la fin de la pénurie ? », étude réalisée avec le soutien éditorial, logistique ou financier de l'État de Vaud, de la BCV et de la Fédération vaudoise des entrepreneurs, *i consulting SA*, avril 2014.

En plus de cette documentation, le SCL s'est efforcé, au travers de plusieurs notes à l'adresse de la commission, de répondre aux demandes d'information supplémentaire.

## 2.5 Principaux acronymes

ARMOUP	Association romande des maîtres d'ouvrage d'utilité publique
AdCV	Association de communes vaudoises
CVI	Chambre vaudoise immobilière
DL	Division logement du Service des communes et du logement
LAAL	Loi du 11 décembre 1989 concernant l'aliénation d'appartements loués, RSV 840.13
LDTR	Loi du 4 mars 1985 concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation, RSV 840.15
LPPL	Projet de loi du 2 juillet 2014 sur la préservation du parc locatif (modifiant la loi du 6 mai 2006 sur l'énergie)
LUP	Logements d'utilité publique
RP	Retraites populaires
RULV	Règles et usages locatifs du canton de Vaud
SCHL	Société coopérative d'habitation Lausanne
SCL	Service des communes et du logement de l'État de Vaud
SDT	Service du développement territorial de l'État de Vaud
StatVD	Statistique Vaud, anciennement SCRIS
UCV	Union des communes vaudoises
USPI	Union suisse des professionnels de l'immobilier

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

La cheffe du DIS rappelle en préambule les conclusions d'une étude mandatée par le DIS<sup>3</sup> qui relevait, entre autre, qu'une fusion de la loi concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation (LDTR) et de la loi concernant l'aliénation d'appartements loués (LAAL) était souhaitable, en raison notamment de l'importance de clarifier et codifier certaines définitions jurisprudentielles et de les harmoniser.

Le présent projet de loi sur la préservation du parc locatif vaudois (LPPL) est donc appelé à se substituer à la LDTR et à la LAAL. Ces deux lois poursuivent un même objectif d'intérêt public, à

<sup>3</sup> SCHMIDT Yvan, CACHEMAILLE Yves, PERRINJAQUET Line, « Étude des lois LDTR et LAAL », étude mandatée par le DIS en 2012 et réalisée en 2013 par I Consulting.

savoir la préservation de la substance locative existante, évitant par un système d'autorisations, que des logements jusqu'alors loués soient soustraits du parc locatif en raison de travaux, de changements d'affectation ou de ventes. La LPPL concerne les bâtiments existants, contrairement au contre-projet à l'initiative de l'Asloca, également examiné séparément par la commission, qui ne traite que de nouvelles constructions.

La nouvelle loi reprend l'essentiel de l'ancien dispositif tout en en proposant des allègements afin de viser un équilibre permettant, d'une part, de répondre à la volonté du législateur d'adopter la nouvelle LPPL qui unifierait la LDTR et la LAAL, mais aussi de dépasser le statu quo établi depuis 2005.

Les principales mesures introduites dans la LPPL sont:

- *Introduction d'un système à double détente* permettant une application de la loi en fonction du taux de pénurie de logement observé dans chaque district : un taux de vacance se situant entre 1 et 1,5% donne lieu à un assouplissement des conditions d'autorisations alors que les conditions de la législation actuelle (art. 4, al. 3 LDTR ; art. 1, al. 2 RLDTR) restent applicables lorsque la pénurie est plus prononcée (taux inférieur à 1%).
- *Introduction d'une procédure simplifiée* en cas de réfection d'appartements isolés : cette simplification vise à accélérer la procédure et ainsi à éviter la vacance prolongée de logements isolés dans des locatifs. Ceci répond à la demande d'un certain nombre d'acteurs concernés, à l'instar des caisses de pension qui souhaitent un système plus souple lorsqu'elles sont détentrices d'appartements isolés dans un locatif. La procédure simplifiée permet en outre d'introduire une incitation à la transformation de bureaux en logements en portant de 5 à 10 ans le délai pour la reconversion.
- *Introduction d'un principe d'information aux locataires en cas de travaux* : la législation actuelle assure déjà un principe d'information et de représentation des locataires (Art. 8 LAAL). Les articles 6 et 23 LPPL reprennent ces dispositions ; l'art. 6 LPPL introduit toutefois l'obligation pour le maître d'ouvrage ou son mandataire d'informer les locataires de la nature du projet, du calendrier prévisionnel des travaux et de leurs répercussions prévisibles sur les loyers.

La cheffe du DIS précise qu'aux yeux du Conseil d'Etat, le présent projet de loi et le contre-projet à l'initiative de l'Asloca constituent un paquet global, le « paquet logement », le contre-projet à l'initiative de l'Asloca concernant les bâtiments nouveaux et la LPPL le traitement des immeubles déjà construits. Elle rappelle que les deux objets ont été largement discutés au sein du Conseil d'Etat qui les a acceptés à l'unanimité.

#### **4. AUDITIONS DES MILIEUX INTERESSES**

*N.B. : Les intervenants ayant été invités à se prononcer sur les deux objets étudiés par la commission, seuls ceux qui se sont effectivement prononcés sur le projet de loi qui concerne le présent rapport sont mentionnés ci-après :*

##### **4.1 M. Olivier Feller, Président de la Chambre vaudoise immobilière (CVI)**

Selon le Président de la CVI, le projet de LPPL présenté en 2011 correspondait plus aux préoccupations d'allègements de la CVI. Le projet LPPL 2014 apporte toutefois un certain nombre d'ouvertures et d'allègements intéressants dans le sens d'un encouragement de la mise à disposition de logements. A défaut de l'abrogation de ces lois, la CVI s'accommode de leur fusion.

##### *Information aux locataires (Art. 6 LPPL)*

Le Président de la CVI reconnaît la nécessité d'informer les locataires des travaux à venir, obligation déjà réglée par le Code des obligations et les Règles et usages locatifs du Canton de Vaud. L'obligation introduite dans la LPPL d'indiquer la répercussion de travaux sur le loyer est, par contre, jugée problématique. Le calcul ne peut en effet souvent pas être fait avant les travaux. La question de la portée juridique d'une telle obligation se pose dès lors : soit le propriétaire n'est pas tenu de respecter l'indication donnée, ce qui ne sert donc à rien et crée des tensions, soit la portée juridique de cette obligation est réelle, mais repose sur des éléments qui ne sont pas forcément connus avant les travaux, ce qui est problématique.

#### **4.2 Mme Catherine Michel, Présidente, et M. Frédéric Dovat, Secrétaire général de l'Union suisse des professionnels de l'immobilier (USPI)**

Considérant que les dispositifs de la LDTR et de la LAAL dissuadent les propriétaires de rénover leurs biens, l'USPI souhaiterait une abrogation de ces deux lois. Elle entre toutefois en matière à titre subsidiaire sur ce projet de LPPL qui a l'avantage d'apporter une clarification de la notion de pénurie et de simplifier un arsenal législatif complexe en fusionnant deux lois.

L'USPI se montre notamment favorable aux mesures suivantes :

- introduction d'un système de double détente permettant notamment l'allègement des systèmes d'autorisations et de contrôle des loyers (art. 2 LPPL) ;
- les possibilités de réaffectation des logements en bureau (art. 12 LPPL).

L'USPI s'inscrit par contre en faux des mesures suivantes :

- le maintien des contraintes du système actuel pour les logements sis dans un district qui subit un taux de vacance inférieur à 1%, ce qui ne serait pas de nature à inciter le propriétaire à rénover ou à construire. Pour eux, la limite de 30% de la valeur ECA devrait être étendue à tous les logements où le taux de vacance est inférieur à 1.5%.
- Le devoir d'information des locataires sur la nature du projet, du calendrier prévisionnel des travaux et de leurs répercussions prévisibles sur les loyers (art. 6 LPPL) : le secrétaire général rappelle que l'art. 260, al. 2 du Code des obligations et l'art. 26 al. 2 des Dispositions paritaires romandes ainsi que les Règles et usages locatifs du canton de Vaud prévoient déjà un devoir d'information du bailleur.
- La soumission à autorisation des travaux de rénovation d'appartements isolés (art. 6 LPPL) : ceux-ci devraient selon l'USPI être exclus du champ d'application de la loi.
- L'octroi d'un droit de recours aux organisations de locataires lorsque le locataire n'est pas en mesure d'agir, ce qui permettrait à une association de locataires d'agir, pour des questions de principe, alors que le locataire ne l'aurait peut-être pas fait (art. 23 LPPL).

#### **4.3 Jacques-André Mayor, Secrétaire général, et César Montalto, Président de l'Asloca VD**

L'ASLOCA Vaud est favorable à l'adoption d'une nouvelle LPPL qui unifierait la LDTR et la LAAL dans la mesure où la législation serait ainsi simplifiée et harmonisée. L'ASLOCA craint toutefois que les protections actuelles des locataires soient dénaturées, voire vidées de leur substance dans la nouvelle LPPL.

Plus généralement, le Secrétaire général rappelle l'importance de l'intervention des autorités publiques afin de préserver un parc locatif diversifié qui permette aux citoyens de se loger en fonction de leurs moyens, situation que le marché locatif libre n'est visiblement pas en mesure d'assurer, selon lui. Il évoque les conséquences d'une situation où cela n'est pas garanti : augmentation possible du nombre de personnes inscrites à l'aide sociale, contrainte pour un nombre grandissant de personnes à devoir s'éloigner de leur lieu de travail, avec les conséquences en terme d'infrastructures que cela pose.

##### *Information aux locataires (art. 6 LPPL)*

Le secrétaire général souligne l'importance d'une « bonne » application des règles relatives à l'information des locataires et déplore qu'une information donnée au concierge chargé de la transmettre aux locataires ne constituent souvent la seule et unique source d'information.

#### **4.4 M. Alain Lapaire, Directeur de la division immobilier, et M. Yves-Marie Hostettler, juriste chez Retraites populaires**

M. Lapaire exprime une réserve sur les mesures administratives telles que le suivi des loyers durant de nombreuses années, en raison d'un nombre de contraintes déjà élevé et du risque d'obtenir un effet contraire. L'introduction d'éléments administratifs lourds dans le cadre de la gestion d'un parc de plus de 12'000 logements induirait en effet une adaptation / augmentation de l'appareil administratif de RP. Cette hypothèse a par ailleurs été vérifiée dans le cadre de l'application de la LDTR pour la

transformation des objets existants. RP salue de ce fait la mesure d'allègement de la démarche prévue dans la LPPL pour les appartements isolés (art. 6, al.2 LPPL).

Dans ce même esprit, le système à double détente instauré par le projet de LPPL lui paraît souhaitable dans le sens où il prévoit un allègement de contraintes lorsque la pénurie est moindre.

## **5. DISCUSSION GENERALE**

La discussion générale a été l'occasion d'affirmer les positions avant la discussion des articles de loi. Ainsi, pour certains commissaires, la question de la pénurie est une problématique très concrète pour une partie de la population. Ils estiment que la question ne devrait pas tellement être la flexibilisation des protections prévues aujourd'hui dans la LDTR (d'ailleurs en partie affaiblies par le projet LPPL), mais bien le renforcement de la protection du parc immobilier bâti pour les logements correspondant aux besoins de cette population. Les situations dans lesquelles des locataires se voient délogés de leur appartement en raison de projets de rénovation destinés d'une manière ou d'une autre à augmenter le taux de rendement des logements concernés se multiplient. Si la LPPL devait être adoptée en l'état par la commission et le Grand Conseil, elle se heurterait à une opposition ferme du milieu des locataires, d'où le dépôt annoncé d'un certain nombre d'amendements.

De plus, les allègements du système actuel proposés dans le projet LPPL dispensent de contrôle un certain nombre de logements et pourraient inciter les propriétaires à entreprendre des rénovations (ce d'autant plus que les taux d'emprunt hypothécaire se trouvent à un niveau historiquement bas). Ce d'autant plus que seuls 10% à 15% des locataires agissent lorsque leurs droits ne sont pas respectés en vertu du droit du bail.

Pour d'autres commissaires, la majorité des propriétaires ne cherche pas à augmenter leur taux de rendement à tout prix par des travaux, mais généralement à améliorer la qualité du logement concerné. Il s'agit au contraire de saluer la volonté du Conseil d'Etat, par ce projet, de trouver un consensus politique en proposant des solutions adaptées aux situations de chaque district. Sans remettre en cause les situations d'abus qui doivent être combattues, une députée rappelle en outre que le droit du bail existe en parallèle à la LDTR ou LPPL, et ce de manière forte et impérative.

Un commissaire répond qu'en intervenant sur la LDTR, on se situe en amont du champ d'action du droit du bail et que ces deux niveaux, bien qu'étant des procédures différentes, sont en rapport étroit l'un avec l'autre : une flexibilisation du contrôle de l'Etat sur les travaux autorisés dans un parc locatif habité a inévitablement un effet sur le niveau de loyer des logements concernés ; ce ne sont pas les travaux d'entretien qui sont en cause, mais bien les transformations qui apportent une plus-value ou qui transforment d'une certaine manière les appartements tels qu'ils existent.

Le Président de la commission rappelle les résultats du vote d'entrée en matière du projet LPPL le 27 janvier 2009 : le projet avait été refusé par le Grand Conseil par 67 voix contre 63 et 3 abstentions. Considérant que le peuple vaudois attend depuis 2008 déjà des améliorations, ou en tout cas une marque politique importante dans le marché du logement, il considère que les partis politiques seraient bien inspirés de travailler à une position de consensus qui permette de débloquer la situation et d'apporter des réponses concrètes.

### ***Dispenses d'autorisation – valeur ECA***

La cheffe du DIS évoque les discussions qu'a suscité la modification de la valeur des travaux donnant droit à des dispenses d'autorisation (30% de la valeur ECA de l'immeuble contre 20% dans la LDTR en vigueur). Elle explique notamment qu'un passage à 30% de la valeur ECA comme seuil de dispense (indépendamment du taux de pénurie observé) représenterait une augmentation de 10 dossiers (10 immeubles, soit 200 logements grosso modo) dispensés de contrôle de loyer par année. Sur la base des chiffres 2012, 2013 et 2014 (taux lissés sur 3 ans selon l'art. 2, al. 1 LPPL), seul le district d'Aigle serait « hors pénurie ». La LPPL n'y trouverait dès lors pas application. Tous les autres districts se situent en dessous du 1% de vacance, la LPPL s'appliquerait donc avec une dispense d'autorisation pour les travaux ne dépassant pas 20% de la valeur ECA.

## Calcul du taux de vacance

La Commission a reçu à deux reprises (le 2 octobre 2014 ainsi que le 15 janvier 2015) M. Thomas Tüscher, statisticien chez Statistique Vaud (anciennement SCRIS) afin d'obtenir des renseignements techniques sur le dénombrement des logements vacants. La notion de pénurie est en effet capitale dans le projet du Conseil d'Etat puisqu'elle conditionne la mise en oeuvre de la LPPL qui instaure un système à double détente en fonction du taux de pénurie par district.

Suite aux renseignements fournis par M. Tüscher, une longue discussion est menée autour des forces et faiblesses des taux de vacance actuellement disponibles, à savoir le taux global de vacance vs. le taux de vacance sur le marché locatif. Sont notamment relevés les éléments suivants :

- le *taux global de vacance* peut être calculé pour toute commune (assez grande) et groupement de communes. Il inclut les logements à vendre, les résidences secondaires et les logements de vacances.
- le *taux de vacance sur le marché locatif* n'est estimé par StatVD qu'au niveau cantonal, faute de données précises sur le parc locatif existant. C'est à ce dernier que fait référence la loi du 7 mars 1993 sur l'utilisation d'une formule officielle au changement de locataire.

Le *taux global de vacance*, bien que disponible par district, est problématique puisqu'il inclut les logements à vendre ainsi que les résidences secondaires. Le *taux de vacance sur le marché locatif* n'étant pas disponible par district, se pose la question du bienfondé d'une base légale qui instaure une application différenciée en fonction d'un taux de pénurie observé par district si cette donnée n'est pas disponible pour le marché locatif.

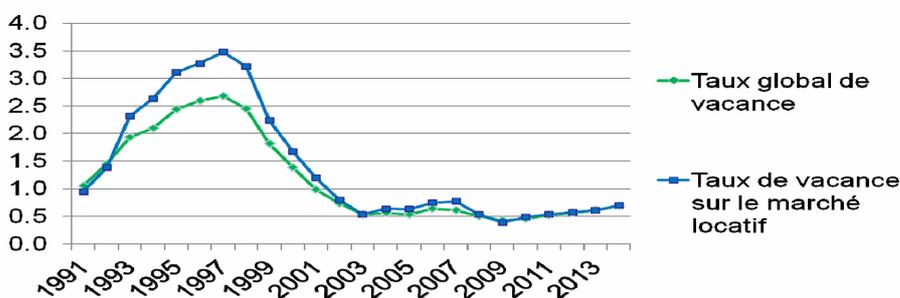
Toutefois, pour certains, le point fort indéniable du projet présenté par le Conseil d'Etat réside justement dans la prise en considération différenciée de la situation de chaque district. Il s'agit d'un grand facteur d'acceptabilité du système prévu, qu'il ne s'agirait pas de le remettre en question. Si d'aventure l'outil statistique ne devrait pas être suffisant pour l'application du système tel que prévu, une solution devrait alors être trouvée pour l'améliorer plutôt que d'abandonner l'idée de différenciation par district.

M. Tüscher précise que des solutions sont en train d'être explorées au niveau du Canton et de la Confédération : le calcul du *taux de vacance sur le marché locatif* sur la base des données relevant du relevé structurel (et non plus du recensement qui ne se pratique plus depuis 2010) est actuellement à l'étude. Au niveau de la Confédération, un groupe de travail planche en outre sur l'opportunité de travailler sur la base des registres (du contrôle des habitants, des bâtiments).

Le statisticien relève surtout que la corrélation entre les deux taux est excellente : depuis 2008, les deux taux se chevauchent exactement.



### Taux global de vacance et taux sur le marché locatif, 1991-2014, VD



- Pénurie depuis 2000 (2001 pour marché locatif)
- Les deux taux sont identiques (au dixième) depuis 2008
- Delta max en 1997 = +0,8 sur le marché locatif
- Depuis 2000: delta max = +0,2 sur le marché locatif

Le graphique montre que depuis 2001, soit depuis la pénurie, la plus forte différence entre ces deux taux a été de 0.2%. Il explique que le taux global de vacance, disponible au niveau des districts, véhicule ainsi des données importantes et peut être considéré comme étant un bon indicateur de l'état du marché locatif.

A la question de savoir comment le département prévoit d'utiliser les outils mis à disposition pour l'application de la législation présentée qui prévoit une appréciation par district, les services de l'Etat expliquent que le taux de vacance par district publié par StatVD est considéré comme étant suffisamment fiable pour refléter la situation de la pénurie à cette échelle. Afin de lisser les problématiques d'hétérogénéité entre les différentes communes du district, possibilité est laissée à une commune dont la situation du marché du logement est significativement différente de celle prévalant à l'échelle du district de demander au Conseil d'Etat de rester dans le champ d'application de la loi ou d'en être exclue (art. 2, al. 3 LPPL).

### ***Evolution de la pénurie***

Se référant à divers articles de presse récents et annonçant une détente du marché de l'immobilier, la Commission a souhaité recevoir des informations complémentaires à ce sujet. A ce titre elle a reçu M. Yvan Schmidt, partenaire chez *i Consulting SA*. Elle a aussi profité de la présence de divers spécialistes du milieu immobilier (cf. point 2.3) pour solliciter leur avis sur l'évolution probable de la pénurie de logements.

*i Consulting SA* a produit deux rapports sur mandat du Département. Ces deux études (l'une intitulée « Logements vaudois : vers la fin de la pénurie ? » et l'autre « Logements vaudois : Taux d'effort des ménages ») établissent des scénarios sur l'évolution de la pénurie de logement dans le canton.

La première de ces études prévoit la fin du « goulet d'étranglement », soit une amélioration de l'offre de logements, de manière relativement imminente : le taux de vacance devrait en effet permettre d'atteindre une situation d'équilibre en 2016-2017. Le croisement des données de l'offre et de la demande fait même craindre un risque de suroffre. Afin de compléter ces prospections quantitatives, la seconde étude approche le niveau du prix des loyers en comparaison à l'effort consenti par les ménages vaudois, plus spécifiquement par la classe moyenne, pour financer leur logement. Constat : ce sont surtout les ménages de célibataires ou à la retraite qui fournissent un taux d'effort élevé au point de devoir consommer de l'épargne.

Les représentants de l'ASLOCA rappellent quant à eux que la pénurie est la règle dans le domaine de l'immobilier, aucun constructeur n'ayant la folie d'investir lorsqu'il n'a pas la conviction qu'il va pouvoir remplir son immeuble à brève échéance. Une détente immobilière temporaire est donc selon eux possible, mais une période de pénurie suivra nécessairement car le marché sera à nouveau asséché par la .

M. Schmidt (*i Consulting SA*), relève qu'une latence importante existe entre la mise en œuvre et les effets de mesures incitatives pour le développement des parcelles par exemple. Il estime ainsi que les mesures incitatives devraient pouvoir agir dans l'immédiat, au risque de ne plus avoir de sens dans 3 à 5 ans lorsque l'offre aura déjà cru de manière importante (M. Virchaux, Directeur de la SCHL, partage cet avis).

Egalement interrogé sur la question de l'évolution de la pénurie, M. Tüscher, statisticien chez StatVD, confirme que certains éléments montrent que l'évolution est positive par rapport aux années précédentes. A la question de savoir si la tendance est pérenne ou s'il s'agit d'un phénomène unique, il ne peut toutefois donner aucune garantie statistique.

S'agissant des catégories de logements concernés, autant StatVD que *i Consulting SA* confirment que l'augmentation de vacance se rencontre cette année au niveau des logements de 2 à 4 pièces. Des personnes auditionnées relèvent en outre un problème qui pourrait surgir en cas de fin de pénurie, à savoir une montée des taux de vacance dans les périphéries devenues attrayantes avec la pénurie. (M. Virchaux, SCHL et M. Lapaire, RP).

### ***Détermination du seuil de pénurie (1,5%)***

Les personnes auditionnées ont par ailleurs été questionnées sur leur appréciation de la fixation du seuil de pénurie à un taux de vacance de 1.5%. A la question de savoir comment et par qui est déterminé ce seuil, les différents intervenants indiquent qu'il s'agit d'une règle, d'un consensus des milieux de l'immobilier et locataires utile à commenter l'état du parc de logements vacants. Ce taux de

1,5% est également utilisé par les autorités fédérales pour traduire l'équilibre, apparemment depuis les premières mesures de lutte contre les abus (AMSL) du début des années septante.

Tandis que la majorité ne remet pas en question ce seuil, certains expliquent que ce taux est considéré comme étant plutôt élevé par les propriétaires, la tendance se renversant à partir d'un taux de vacance de 1-1,2 % déjà (M. Virchaux, SCHL, M. Feller, CVI).

## **6. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS**

### **Chapitre 2 Préservation du parc locatif**

#### ***Point 2.3.2 Données statistiques***

##### *Nombre de refus et d'autorisations conditionnelles*

Le SCL indique que les refus sont statistiquement peu nombreux. Ils portent essentiellement sur des refus de changement d'affectation. La plupart des dossiers avec conditions concernent des rénovations ou transformation qui excèdent, en l'état, le 20% de la valeur ECA qui permet la délivrance d'une dispense d'autorisation selon le système actuel. La plupart des dossiers avec conditions reflètent l'instauration d'un contrôle portant sur l'état locatif global de l'immeuble (et non sur chaque loyer pris individuellement, le contrôle individuel relevant du droit du bail). Le contrôle intègre donc également les logements qui seraient vacants au moment de la demande.

Le service précise que la LDTR peut trouver application dans certains cas lorsqu'il s'agit d'immeubles neufs : c'est le cas notamment lorsqu'un immeuble neuf remplace un immeuble démoli. Sous certaines conditions et lorsqu'il existe un certain intérêt public à densifier, la Division logement peut instaurer un contrôle de loyer sur un bâtiment nouvellement construit qui compte plus d'appartements que l'ancien.

#### ***Point 2.3.3 LDTR et Droit du bail***

L'autorisation administrative n'implique pas, du point de vue du droit du bail, la possibilité pour le bailleur d'une reconnaissance automatique. Le Tribunal des baux pourrait, et c'est déjà arrivé, considérer comme injustifiés des travaux qui ont fait l'objet d'une autorisation administrative.

#### ***Point 2.4.3 LAAL et droit du bail***

Le service précise que l'art. 4, al. 1 let. a de la LAAL stipule que l'autorisation est accordée lorsque l'appartement n'appartient pas à une catégorie où sévit la pénurie de logements. C'est essentiellement à la commune de déterminer quel type de logement est touché par la pénurie. La commune prévise, le service du logement valide.

D'une manière générale, la LPPL devrait permettre, en clarifiant et définissant des références précises, de faciliter la compréhension de la loi par les parties (exemple : les propriétaires se rendront facilement compte si la vente ou la transformation de leur bien est assujettie ou non à autorisation) et son application par le service.

### **Chapitre 4 Projet de loi sur la préservation du parc locatif vaudois (LPPL)**

#### ***Point 4.1 Nécessité d'une surveillance du parc locatif vaudois existant et maintien d'un régime d'autorisation en cas de travaux d'importance, de changement d'affectation ou de vente d'appartements loués***

Des députés s'interrogent sur la nature de la valeur ECA qui fait référence dans les art. 3 et 11 LPPL.

Le SCL indique qu'il s'agit de la valeur à jour de la police incendie de l'immeuble, indexée à l'indice ECA en cour. Le projet de LPPL par exemple a été élaboré sur la base de l'indice 117 ; l'indice actuel étant à 120, les Fr. 750.-/m<sup>3</sup> de référence qui figurent à l'art. 3 seraient Fr. 770.-/m<sup>3</sup> à ce jour.

L'indice ECA est fixé par l'établissement cantonal lui-même et représente l'indice bâtiment valeur à neuf sans la composante du terrain.

#### ***Point 4.2 Référence à la notion de pénurie et définition de celle-ci***

##### *Taux de vacance sur le marché locatif vs. taux de vacance global*

Un député rappelle que le taux de vacance sur le marché locatif fait référence en matière de droit du bail (formule officielle). Les outils statistiques actuellement à disposition ne permettent pas le calcul d'un taux fiable de vacance sur le marché locatif par district (Cf. point 5 du présent rapport, rubrique « calcul du taux de vacance »). Par souci de cohérence entre droit public et droit privé, le député estime que le maintien d'une référence par district est un non sens.

La cheffe du DIS réaffirme la volonté du Conseil d'État de tenir compte, dans le projet présenté, de l'hétérogénéité des situations de chaque région. Il semblait pertinent, dans ce contexte, de prendre l'échelle du district. La cheffe du DIS discutera de ces problèmes statistiques avec le Conseil d'État ; elle est néanmoins persuadée qu'une solution pourra être trouvée.

Une commissaire tient à la solution de travailler par district, point fort du projet présenté. Elle entend les remarques faites par rapport aux statistiques, mais constate toutefois que les outils à disposition permettent d'obtenir des indications relativement fiables puisque les courbes des deux taux se rejoignent en période de pénurie. La députée estime dans tous les cas que la priorité doit être de trouver une solution qui permette une application différenciée de la loi par région.

##### *Quel taux de vacance utilisent les autres cantons ?*

A la connaissance de l'OFS, aucun autre canton que le canton de Vaud n'a mis en place un taux de référence spécifique pour les logements en location. Le taux global est donc utilisé par tous les cantons pour déterminer le seuil de pénurie. Par ailleurs, plusieurs cantons utilisent des valeurs régionales, par exemple les districts.

##### *Aspects qualitatifs de la pénurie*

La commune peut, au travers de son préavis, s'exprimer sur les aspects qualitatifs de la notion de pénurie dans la mesure où seuls les logements qui répondent aux besoins prépondérants de la population sur un territoire donné sont soumis à une procédure d'autorisation (p. 27 EMPL), un commissaire demande quels sont les déterminants qualitatifs de la notion de pénurie.

Le service indique qu'actuellement cet examen se fait au cas par cas sur la base de certains critères fixés dans la jurisprudence tels que la surface de l'appartement, ses équipements et sa qualité architecturale.

#### ***Point 4.4 Maintien de la faculté de contrôler les loyers***

##### *Comment fixer la mesure de contrôle des loyers après travaux*

Le service indique que l'art. 4, al. 3 de l'actuelle LDTR et son règlement d'application permettent un contrôle pour une durée maximal de 10 ans, le règlement précisant que le contrôle est en général limité à la première mise en location sauf si les dispositions du droit du bail ne peuvent empêcher des hausses contraires aux buts poursuivis par la loi. Les critères essentiels sont l'ampleur de l'intervention, mais aussi le fait de savoir si de nouveaux appartements sont créés.

## **7. LECTURE ET EXAMEN DES ARTICLES**

La Commission a procédé à la lecture des articles et des commentaires y relatifs en parallèle.

Vu l'importance de la loi soumise à examen, elle a décidé de procéder en deux lectures. Lorsqu'un article n'a pas été débattu en seconde lecture, le vote de recommandation de la première lecture est reporté dans le présent rapport ; dans le cas contraire, c'est le vote de recommandation découlant de la deuxième lecture qui est reporté. Dans ce contexte, il peut arriver que les votes rapportés pour un article et les amendements y relatifs mentionnent un nombre total de voix différents car ils se sont déroulés durant des séances différentes.

## 7.1 EMPL sur la préservation du parc locatif vaudois

### Art. 1 But

*La commission adopte l'art. 1 à l'unanimité des membres présents.*

### Art. 2 Définition de la pénurie – Champ d'application territorial

#### Alinéa 1

Un député demande comment la différence entre la situation du Pays d'En-Haut et celle du reste du district serait prise en compte dans l'application de la LPPL.

Le service indique que le taux global (du district) ferait foi, même si les informations que fournit Statistique Vaud font en elles-mêmes la différence. Il rappelle que la possibilité est laissée à une commune dont la situation du marché du logement est significativement différente de celle prévalant à l'échelle du district de demander au Conseil d'État de rester dans le champ d'application de la loi ou d'en être exclue (projet LPPL Art. 2 al. 3)

Un commissaire estime que l'utilisation du taux de vacance global (et non du taux de vacance du marché locatif qui fait pourtant référence dans la formule officielle) gonflerait injustement le taux de vacance puisque les appartements à vendre apparaîtraient dans la statistique. Il dépose ainsi un amendement visant à supprimer la référence au taux de pénurie par district et ainsi permettre l'utilisation du taux de vacance sur le marché locatif :

*<sup>1</sup> Il y a pénurie au sens de la loi lorsque le taux global de logements vacants, à l'échelle du district canton est durablement inférieur à 1,50 % ; ce taux est déterminé en prenant la moyenne, sur les trois dernières années, du taux de logements vacants établi annuellement par le département en charge de la statistique.*

Le service remarque qu'avant 2008, le taux de vacance du marché locatif affichait un taux plus élevé que le taux de vacance global. (Cf. graphique inséré au chapitre 5 du présent rapport, rubrique « calcul du taux de vacance »). En cas de crise, le taux de vacance sur le marché locatif voit en effet ses vacances augmenter ; les vacances de PPE n'augmentent par contre pas. Le locatif bénéficie ainsi du bas taux de vacance des PPE.

Ainsi en pratique, le taux de vacance global décrié par certains serait plus utile aux locataires et à l'utilisation de la formule. De plus, selon les informations transmises par le Conseil d'État, seul le district d'Aigle présente un taux de vacance supérieur à 1.00%. Au vu des explications données, le député retire son amendement.

Considérant les variations observées dans d'autres cantons de la valeur seuil du taux de pénurie, considérant en outre la mise en œuvre différenciée des mesures selon le district, le député propose d'augmenter le seuil de référence de la pénurie de 1.50 à 2.00% et dépose l'amendement suivant :

*« <sup>1</sup> Il y a pénurie au sens de la loi lorsque le taux global de logements vacants, à l'échelle du district est durablement inférieur à ~~1,50%~~ 2,00% ; ce taux est déterminé en prenant la moyenne, sur les trois dernières années, du taux de logements vacants établi annuellement par le département en charge de la statistique. »*

Une députée rappelle que le taux de 1.50% fait consensus en Suisse depuis de très nombreuses années. Perçu par certains acteurs comme taux de fluidité, certaines discussions ont été menées pour savoir si à un taux de 1,5% on pouvait encore parler de pénurie ou si on n'était pas déjà à la limite du seuil de fluidité. Elle s'oppose donc à augmenter ce seuil et considère la proposition du Conseil d'État comme étant justifiée.

*Par 4 voix pour, 9 contre et 2 abstentions, la commission rejette l'amendement visant à augmenter le seuil de référence de la pénurie.*

*Par 10 voix pour et 5 contre, la commission accepte l'alinéa 1 tel que proposé par le Conseil d'État.*

## **Alinéa 2**

L'alinéa 2 est accepté à l'unanimité.

## **Alinéa 3**

L'alinéa 3 est accepté à l'unanimité.

## **Alinéa 4**

Considérant que le taux de pénurie de 1.50% fait référence, un commissaire s'étonne que ce taux soit revu à la baisse pour l'application des modalités particulières prévues aux articles 11, 14 et 21. Il propose de fait l'amendement suivant :

*<sup>4</sup> Lorsque la pénurie est prononcée, soit lorsque le taux de logements vacants défini à l'alinéa 1 est inférieur à ~~1%~~ 1.50 %, les articles 11, 14 et 21 de la présente loi prévoient des modalités particulières d'application.*

Par 6 voix pour, 8 contre et 1 abstention, la commission refuse cet amendement.

Par 10 voix pour, 1 contre et 4 abstentions, la commission accepte l'alinéa 4 tel que proposé par le Conseil d'État.

Par 10 voix pour et 5 abstentions, la commission accepte l'article 2 tel que proposé par le Conseil d'État.

## **Art. 3 Logements ou opérations exclus du champ d'application**

### **Alinéa 1 « Sont exclus du champ d'application de la loi : »**

*Lettre a. (critère : nombre de logements par immeubles)*

Un commissaire souhaite réduire le champ d'exclusion de loi découlant du nombre de logements par immeuble et dépose l'amendement suivant :

*<sup>1</sup> « les immeubles d'habitation comprenant ~~jusqu'à deux logements~~ un logement et ceux de ~~trois~~ deux logements, pour autant que l'un des ~~trois~~ deux logements ait été occupé en dernier lieu par son propriétaire, un proche parent de celui-ci, un allié ou un partenaire enregistré »*

Un autre commissaire s'interroge sur le nombre d'objets qui auraient été exclu du champs d'application en vertu de cette règle ces 5 dernières années.

Le service explique que les données statistiques ne sont pas faciles à obtenir ; il dénombre 4% d'immeubles qui comprennent 3 logements et dont on ignore s'ils étaient occupés par le propriétaire ou pas. Le service précise que les immeubles de deux logements peuvent parfois aussi être des villas jumelles, par exemple.

Une députée trouve que la proposition du Conseil d'État, qui retient le critère de caractère résidentiel individuel prépondérant, est équilibrée. Elle juge la proposition de cet amendement assez radicale.

Par 5 voix pour, 8 contre et 2 abstentions, la commission refuse cet amendement.

*Lettre b. (critère : dernier occupant)*

La lettre b. est acceptée à l'unanimité des membres présents.

*Lettre c. (critère : valeur ECA)*

Un commissaire estime que la catégorie de logements se situant entre Fr. 770.- / m<sup>3</sup> et Fr. 1'000.- / m<sup>3</sup> (valeur à neuf assurance incendie ECA) ne doivent pas être exclus du champ d'application de la loi. Il dépose donc un amendement visant à augmenter la valeur ECA au m<sup>3</sup> au-dessus de laquelle un logement est exclu :

*« les immeubles ou les logements loués dont la valeur à neuf assurance incendie (ECA) est supérieure à ~~CHF 750.- / m<sup>3</sup>~~ à CHF 1'000.- / m<sup>3</sup> (à l'indice 117, 100 = 1990) »*

Le service informe sur la valeur de l'indice déjà réévalué depuis l'élaboration du projet de loi : il se situe actuellement à 120 (et non plus à 117), ce qui signifie que la valeur à neuf plafond de la lettre c. n'est plus de Fr. 750.- / m<sup>3</sup> mais de Fr. 770.- / m<sup>3</sup>.

Le département ajoute qu'en 2011, sur 150 dossiers, aucun n'était supérieur à Fr. 900.- / m<sup>3</sup>. Cinq dossiers étaient supérieurs à Fr. 750.- / m<sup>3</sup>, soit 3% des immeubles concernés.

*Par 5 voix pour, 8 contre et 2 abstentions, la commission refuse cet amendement visant à augmenter la valeur ECA limite.*

*Lettre d. (critère : surface habitable)*

Un commissaire estime qu'une exclusion du champ d'application de la loi basée sur le nombre de pièces et non sur la surface habitable serait plus adéquat. Il relève que des appartements de 4, 5 ou 6 pièces peuvent compter une surface de 135m<sup>2</sup> et ainsi être facilement exclu du champ d'application. Il dépose ainsi l'amendement suivant :

*« les logements d'une surface habitable nette intra muros de ~~135 m<sup>2</sup>~~ et plus plus de 7 pièces »*

Un autre commissaire s'interroge sur l'application de la législation si, dans un même immeuble, 4 logements comptent plus de 135m<sup>2</sup> et 3 logements comptent 90m<sup>2</sup> (par exemple).

Le service explique que les 4 logements de 135m<sup>2</sup> seraient exclus du champ d'application, pas les autres.

La cheffe du DIS estime que la notion de « m<sup>2</sup> net » suffit à exclure les appartements hors normes par rapport aux objets standards du marché. Elle ajoute que le critère du nombre de pièces peut être contourné par l'aménagement de l'appartement, ce qui n'est pas le cas avec la surface habitable nette.

*Par 3 voix pour, 9 contre et 3 abstentions, la commission refuse l'amendement visant à remplacer le critère de surface habitable par celui du nombre de pièces pour l'exclusion du champ d'application de la loi.*

Un autre député dépose un amendement visant à augmenter la valeur limite de la surface habitable au-dessus de laquelle un bien est exclu du champ d'application de la loi de ~~135m<sup>2</sup>~~ à 150m<sup>2</sup>.

*Par 7 voix pour et 8 contre, la commission refuse l'amendement.*

*Par 8 voix pour, 1 contre et 6 abstentions, la commission accepte la lettre d tel que proposée par le Conseil d'Etat.*

*Lettre e. (critère : procédure d'exécution forcée)*

*La commission adopte la lettre e à l'unanimité.*

*Lettre f. (critère : transfert « en bloc »)*

Un commissaire remarque que lors d'une vente en bloc, aucune garantie n'existe que les appartements du lot ne soient pas un jour retirés du marché locatif. Il estime ainsi que le fait de soustraire à tout contrôle des biens achetés à titre d'investissements est un affaiblissement inacceptable de la LAAL ; il propose de supprimer la lettre f.

Un autre député demande si l'acheteur « en bloc » d'un immeuble entièrement PPE pourrait augmenter les loyers.

Le service répond par l'affirmative, dans les limites du droit du bail. Il explique que cette mesure (lettre f) est la traduction d'une jurisprudence de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (CDAP) de 2002 qui essayait de clarifier dans quels cas les ventes en blocs étaient soumises à autorisation ou non. Dans un arrêt de principe, le Tribunal fédéral a considéré que les ventes en bloc étaient soumises à autorisation uniquement lorsqu'elles avaient pour conséquence de soustraire principalement la substance au marché locatif par l'occupation en propriété par les acheteurs.

*Par 5 voix pour, 8 contre et 2 abstentions, la commission refuse l'amendement visant à supprimer le critère de transfert « en bloc » pour l'exclusion du champ d'application de la loi.*

*Lettre g (nouvelle) – (critère : monuments classés)*

Un commissaire souhaite exclure du champ d'application de la loi les bâtiments classés comme monuments d'importance nationale ou régionale et dépose ainsi l'amendement suivant :

*g. les bâtiments classés comme monuments d'importance nationale ou régionale.*

La cheffe du DIS explique que la notion de monuments d'importance nationale ou régionale correspond au classement à l'inventaire des bâtiments selon la loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS), selon un système de notes allant de 1 à 7. Les bâtiments en note 1 sont ceux d'importance nationale (cathédrale, Tour Bel Air. etc.) qui doivent être préservés dans leur forme et leur substance et pour lesquels aucuns travaux ne peuvent être entrepris sans une étude historique et archéologique préalable. Les bâtiments en note 2 sont des monuments d'importance régionale pour lesquels une étude historique ou archéologique est opportune en cas de travaux qui nécessitent l'accord du département en charge des monuments et sites. Ces immeubles classés ne comportent souvent pas de logements au sens du droit public (cures, châteaux, ruraux, bâtiments d'ornement, etc.). Selon les données fournies à l'époque de la LPPL, 1ère version, cela concerne 6'300 immeubles, dont 500 "maisons d'habitation". Le plus souvent, les immeubles en notes 1 ou 2 à l'inventaire ont des particularités qui en font des objets atypiques : ils remplissent en général d'autres critères d'exclusion au sens de l'art. 3 LPPL (une valeur ECA élevée, par exemple). Il peut toutefois arriver que le classement ne porte que sur des éléments architecturaux précis et circonscrits (porche, hall d'entrée, puit, annexe etc.) et non sur la partie « logement » d'un bâtiment, raison pour laquelle cette clause d'exclusion a été supprimée dans la nouvelle mouture de la LPPL. Ceci permet un examen au cas par cas pour des immeubles sis en zone historique ou en vieille ville, par exemple.

Un député suggère d'accepter l'amendement en raison des coûts élevés de rénovation (et donc de la répercussion sur les loyers) des bâtiments classés en note 1 et 2. Il craint de voir ces bâtiments tomber en ruines faute de rénovations.

Un autre député rappelle que des parties seulement de l'immeuble peuvent être classées. Il s'interroge dès lors sur l'intérêt de vouloir exclure du champ de la loi ce type de bâtiment si la partie habitable n'est pas concernée par le classement.

*Par 4 voix pour, 7 contre et 3 abstentions, la commission refuse l'amendement visant à exclure du champ d'application de la loi les bâtiments classés.*

*Par 8 voix pour, 2 contre et 5 abstentions, la commission adopte l'article 3 tel que proposé par le Conseil d'Etat.*

**Article 4 – Logements loués**

*La commission adopte l'article 4 à l'unanimité.*

**Article 5 – Principes de l'autorisation**

*Lettre a.*

Un commissaire souhaite que l'ensemble des travaux de rénovation soit soumis à autorisation du Département. Afin que chaque rénovation fasse l'objet d'un examen par le département, il propose de supprimer le qualificatif « d'importance » :

*« a. les travaux de démolition, de rénovation ~~d'importance~~ et de transformation portant sur des logements loués ; »*

Un commissaire se soucie du vieillissement du parc immobilier vaudois. Il réproouve de ce fait toute mesure qui compliquerait la réalisation de travaux d'entretien. D'autres commissaires s'interrogent sur les différentes manières d'appréhender ces notions de travaux de démolition, de rénovation, de rénovation d'importance, de transformation.

La cheffe du DIS précise : le texte de la LDTR précise que la rénovation est soumise à autorisation, ce qui n'est pas le cas des travaux d'entretien courant. La formulation proposée dans le projet du Conseil d'Etat, « rénovations d'importance », vise à exprimer cette distinction. Le service ajoute que la

démolition est d'emblée d'importance. La transformation est présumée comme d'importance dès lors que l'on touche à la substance typologique (les coûts de transformation d'un appartement ou d'un immeuble sont généralement supérieurs à 20-30% de la valeur ECA à neuf, les travaux de transformation sont donc généralement d'importance).

*Par 7 voix pour, 7 contre et 1 abstention, la commission refuse l'amendement (voix prépondérante du président).*

*Par 8 voix pour et 7 abstentions, la commission adopte l'article 5 tel que proposé par le Conseil d'Etat.*

## **Article 6 - Dépôt de la requête en cas de travaux ou de changement d'affectation**

### **Alinéa 2 (rénovation d'appartements isolés)**

Un commissaire souhaite que la procédure simplifiée pour les appartements isolés ne vise que leur entretien et non leur rénovation. Il propose de fait l'amendement suivant :

<sup>2</sup> *Lorsque les travaux ne consistent qu'en ~~la rénovation~~ l'entretien d'appartements isolés dans un immeuble locatif, la demande est adressée au département, qui statue en procédure simplifiée.*

Un commissaire relève que la distinction entre rénovation et entretien n'est pas claire.

Lui est répondu, par le dépôt d'une note de service, que la distinction qu'il convient de faire est celle entre l'entretien courant non soumis à la LPPL, d'une part, et la rénovation « d'importance » qui est soumise à autorisation, d'autre part. Sur cette question, le droit public administratif cantonal reprend les critères de distinction prévus par le droit du bail, notamment à l'art. 269 CO.

L'auteur de l'amendement le retire au profit d'une proposition de suppression de l'alinéa.

La cheffe du DIS rappelle que cette mesure, fruit de discussions conduites avec des investisseurs institutionnels possédant un certain nombre d'appartements isolés, permettrait notamment une mise sur le marché locatif plus rapide des appartements touchés par une vacance subite en raison d'un évènement qui n'est pas du fait du bailleur (décès par exemple ou départ à l'EMS).

Un commissaire considère quant à lui que cette mesure n'est pas admissible en raison notamment de la suppression, par la procédure simplifiée, de la possibilité de recours des associations : le préavis communal n'étant pas exigé, il n'y a pas de mise à l'enquête, donc pas de possibilité de recours des associations. Le droit du bail ne peut pas non plus entrer ligne de compte puisque les appartements concernés par ce type de travaux sont généralement vides.

Le service précise que, dans le droit actuel, seules les autorisations de vendre (donc le volet aliénéation d'appartements loués) sont systématiquement notifiées aux locataires ou à l'Asloca lorsque le locataire n'est pas en mesure d'agir en vertu de l'art. 8 LAAL. Les autorisations rendues dans le cadre d'un permis de construire ne sont pas notifiées à l'Asloca, mais elles sont soumises aux conditions ordinaires de la qualité pour recourir. Le service ajoute que ce type de travaux ne font jamais l'objet de mise à l'enquête.

*Par 7 voix pour et 8 contre, la commission refuse l'amendement visant la suppression du régime de procédure simplifiée pour la rénovation d'appartements isolés.*

Un commissaire s'étonne de l'utilisation du pluriel dans cet alinéa lorsqu'il s'agit de nommer ce qui est concerné par la procédure simplifiée. Il dépose de fait l'amendement suivant :

<sup>2</sup> *Lorsque les travaux ne consistent qu'en la rénovation ~~d'appartements isolés~~ d'un appartement isolé dans un immeuble locatif, la demande est adressée au département, qui statue en procédure simplifiée.*

Le service précise que le cas maximum observé dans la pratique concernait 2 appartements isolés dans un même immeuble. Concrètement, deux logements ont été vacants en même temps dans le même immeuble suite aux décès des locataires.

Un commissaire demande ce qu'il en serait dans le cas où une demande en procédure simplifiée pour la rénovation de deux appartements « isolés » serait déposée peu de temps après la rénovation dans ce même immeuble d'autres appartements « isolés ». Lui est répondu que le Département dispose de l'historique des dossiers administratifs pour chaque bâtiment, ce qui exclut un tel contournement. Le fait de rénover chaque année un appartement via une procédure simplifiée pourrait entraîner pour le second appartement le refus de la procédure simplifiée pour les autres appartements.

*Par 7 voix pour et 8 contre, la commission refuse l'amendement visant à limiter la procédure simplifiée à un appartement isolé.*

Afin de pérenniser la pratique de l'administration en la matière, un député propose de préciser dans la loi le nombre d'appartements isolés maximum :

*<sup>2</sup> Lorsque les travaux ne consistent qu'en la rénovation ~~d'appartements isolés~~ d'un maximum de deux appartements isolés dans un immeuble locatif, la demande est adressée au département, qui statue en procédure simplifiée.*

*Par 7 voix pour, 5 contre et 3 abstentions, la commission accepte l'amendement précisant qu'un maximum deux appartements isolés dans un même immeuble peuvent être soumis au régime de la procédure simplifiée.*

*Par 8 voix pour et 7 contre, la commission accepte l'alinéa 2 tel qu'amendé.*

### **Alinéa 3 (information aux locataires)**

Un commissaire convaincu des avantages d'une consultation des locataires avant tous travaux, déplore que l'information aux locataires puisse leur être transmise au moment du dépôt de la demande (au plus tard) seulement. Il souligne l'intérêt qu'il y'a pour le propriétaire à éviter des confrontations souvent longues avec les locataires en cas de travaux ; une consultation permet en outre au propriétaire de formater ses travaux en fonction des connaissances particulières du lieu par ceux qui y habitent. Ce partant, le député présente un amendement qui précise le processus qui devrait être mis en place de façon à ce que les locataires soient informés au préalable, par écrit, et réellement consultés lorsqu'il y'a intention de d'effectuer des travaux :

*<sup>3</sup> Le maître de l'ouvrage ou son mandataire ~~informe les locataires de la nature de son projet, du calendrier prévisionnel des travaux et de leurs répercussions prévisibles sur les loyers au plus tard lors du dépôt de la demande d'autorisation, selon le mode qu'il juge opportun à l'obligation d'informer au préalable et par écrit les locataires et de les consulter lorsqu'il a l'intention d'exécuter de tels travaux de démolition, de transformation ou de rénovation d'un bâtiment existant. Il leur expose son projet et les informe de la modification du loyer qui en résulte. Il leur impartit un délai de 60 jours au moins pour présenter leurs observations et suggestions éventuelles. Celles-ci sont transmises par le maître d'ouvrage ou son mandataire, avec la demande d'autorisation, aux autorités compétentes. Ces dernières veillent à ce que cette procédure de consultation ait été respectée. En cas de non-respect, le Département n'entre pas en matière sur la demande d'autorisation.~~*

Le député précise que ce type de procédure existe dans d'autres cantons, notamment celui de Genève.

Le service indique que cette mesure matérialise un droit d'information nouveau dans la loi en réponse notamment au postulat Dolivo « pour renforcer les droits des locataires dans la LDTR » (09\_POS\_156) qui souhaitait instaurer un droit de consultation des locataires touchés par des travaux de rénovation ou de transformation. Un commissaire estime que cette disposition n'est toutefois pas satisfaisante au regard de la demande du postulat qui souhaitait instaurer une réelle consultation des locataires.

Une députée se déclare au contraire satisfaite de la proposition du Conseil d'État étant donné que la transmission de l'information aux locataires comporte les éléments déterminants et leurs permet de faire valoir leurs droits en temps utile.

Un commissaire s'interroge sur la valeur contractuelle des « répercussions prévisibles » dont fait mention le texte du Conseil d'État. Lui est répondu que, lors du dépôt de sa requête d'autorisation, le propriétaire indique un loyer indicatif, généralement en fonction d'un devis. Le SCL va ensuite

comparer ce loyer avec celui qui résulte de leur analyse sachant que la vérification se fera peut-être deux ans après suivant les oppositions éventuelles au chantier. L'information se fait donc aussi dans un second temps lors de l'enquête publique lorsqu'il s'agit de travaux d'importance.

*Par 7 voix pour et 7 contre, la commission refuse l'amendement (voix prépondérante du président).*

Un député souhaiterait que la forme écrite seule soit formellement admise pour l'information au locataire. Il dépose un amendement dans ce sens là :

<sup>3</sup> *Le maître de l'ouvrage ou son mandataire informe par écrit les locataires de la nature de son projet, du calendrier prévisionnel des travaux et de leurs répercussions prévisibles sur les loyers au plus tard lors du dépôt de la demande d'autorisation, ~~selon le mode qu'il juge opportun~~*

*Par 9 voix pour, 4 contre et 2 abstentions, la commission accepte l'amendement visant à formaliser l'information écrite aux locataires.*

Un député souhaite préciser que seuls les locataires titulaires du bail (et non des sous-locataires par exemple) soient informés de la nature des travaux.

Plusieurs commissaires relèvent que, juridiquement, le locataire est forcément le titulaire du bail.

*Par 7 voix pour et 7 contre, la commission accepte l'amendement visant à préciser que seuls les locataires titulaires du bail sont avisés par écrit (voix prépondérante du président).*

*Par 11 voix pour et 3 abstentions, la commission adopte l'article 6 tel qu'amendé.*

#### **Article 7 – Dépôt de la requête en cas d'aliénation d'un logement loué**

*L'article 7 tel que proposé par le Conseil d'Etat est accepté à l'unanimité.*

#### **Article 8 – Préavis communal – Traitement du dossier**

*L'article 8 tel que proposé par le Conseil d'Etat est accepté à l'unanimité.*

#### **Article 9 – Mesures d'instruction – Expertise technique**

*L'article 9 tel que proposé par le Conseil d'Etat est accepté à l'unanimité.*

#### **Article 10 – Rénovation et transformation**

Un commissaire dépose un amendement qui précise que la notion de rénovation n'est pas liée au coût des travaux, mais bien à la plus-value générée pour l'immeuble ; il évoque le cas de propriétaires qui pensent que les travaux à faible coût ne nécessitent pas d'autorisation.

<sup>1</sup> *La rénovation au sens de la présente loi consiste en tous travaux générant une plus-value pour l'immeuble ou le logement loué concerné sans en modifier la distribution, mais en améliorant son confort, et ce indépendamment de leurs coûts. Les travaux de pur entretien ne sont pas inclus dans cette notion.*

Le service précise que cet alinéa vise des travaux générant une plus-value, donc généralement les travaux d'un certain montant.

Une députée rappelle que l'article 11 s'appuie sur le critère du coût pour déterminer quels sont les travaux de rénovation d'importance et ceux qui ne le sont pas (+ ou - de 20, respectivement 30% de la valeur ECA). Le commentaire du projet précise que les rénovations qui entrent dans le champ d'application de l'art. 10 est celle d'importance, donc, par déduction, celles qui se montent à plus de 20, respectivement 30% de la valeur ECA. La députée considère de ce fait que le critère du coût est déterminant dans la définition de ce qu'est une rénovation et que cet amendement n'entre pas dans le système tel que voulu par le Conseil d'Etat.

*Par 4 voix pour, 8 contre et 2 abstentions l'amendement est refusé.*

*Par 10 voix pour et 4 abstentions, la commission adopte l'article 10 tel que proposé par le Conseil d'Etat.*

## **Article 11 – Requête de dispense d’autorisation en cas de rénovation de peu d’importance**

### ***Alinéa 1***

Un commissaire souhaite que seuls les travaux de rénovation n’impliquant pas de « restructuration » et dont le coût est inférieur à 10% (et non 30%) de la valeur à neuf ECA puissent faire, sur requête, l’objet d’une dispense d’autorisation. Le député indique que le canton de Genève par exemple applique cette règle :

*<sup>1</sup> Sur requête, les travaux de rénovation n’impliquant pas de restructuration, d’une part, et dont le coût est inférieur à ~~30%~~ 10% de la valeur à neuf assurance incendie (ECA) indexée de l’immeuble, d’autre part, peuvent faire l’objet d’une dispense d’autorisation.*

La cheffe du DIS rappelle le Conseil d’État a tenu, dans ce projet, à présenter un système à double détente permettant, en cas de pénurie prononcée au sens de l’art. 1 al.4, de faire baisser cette valeur limite à 20% de la valeur à neuf ECA.

Un député demande quels types de travaux entrent dans la catégorie « moins de 30% de la valeur à neuf ECA ». Lui est répondu qu’il s’agit généralement de travaux de façades avec remplacement des stores, mise aux normes de parapets, peintures et autres (sans isolation), parfois crépis isolation pour les travaux extérieurs ; pour les travaux intérieurs il s’agit plutôt de la réfection des parties communes (buanderie, chauffage, isolation, sous-sol) sans intervention sur les techniques (dès lors qu’on touche les conduites par exemple, on est en principe supérieur à ces valeurs limites).

Le député demande ce qu’il en est du droit à l’information aux locataires lorsqu’une dispense d’autorisation est accordée en vertu de cet article. Le service indique qu’il s’agit d’une forme de procédure simplifiée ; de même qu’il n’y a pas de préavis communal, la requête de dispense est soumise directement au département. Il précise que ce type de travaux a généralement une incidence moindre sur les loyers car essentiellement financés par le fonds d’entretien ou le compte d’exploitation de l’immeuble.

*Par 5 voix pour, 8 contre et 2 abstentions, la commission refuse l’amendement visant à baisser la valeur ECA plancher en-dessous de laquelle des travaux de rénovation de peu d’importance peuvent faire l’objet d’une dispense d’autorisation.*

### ***Alinea 2***

Un commissaire propose la suppression de cet alinéa.

*Par 2 voix pour, 9 contre et 4 abstentions, la commission refuse l’amendement visant à supprimer l’alinéa 2.*

*Par 9 voix pour, 1 contre et 5 abstentions, la commission accepte l’article 11 tel que proposé par le Conseil d’Etat.*

## **Article 12 – Changement d’affectation**

Une commissaire s’interroge sur les raisons qui justifient la décision de proposer un délai de 10 ans (et non 5) pour que le changement d’affectation ne soit pas soumis à autorisation (dans le cas où un logement a été créé dans des locaux qui n’étaient pas précédemment voués à l’habitation).

Le service explique que l’idée est de favoriser la création de logements dans des surfaces commerciales. Il s’agit d’une mesure incitant le propriétaire à opérer ce changement d’affectation. Le premier changement d’affectation n’étant pas soumis à la LDTR il échappe ainsi au département ; la commune par contre a une trace de la demande d’autorisation municipale.

*La commission adopte à l’unanimité l’article 12 tel que proposé par le Conseil d’État.*

## **Article 13 - Motifs d’autorisation**

### ***Alinéa 1***

*Lettre b. (motif : sécurité, salubrité et intérêt général)*

Un commissaire s’interroge : un propriétaire qui sciemment n’entreprendrait pas son bien pourrait, en vertu des notions de sécurité et de salubrité de l’art. 13, al.1, let.b obtenir plus facilement un certain nombre d’autorisations pour faire de la démolition – reconstruction ?

Le SCL indique que la situation décrite entrerait dans le champ d'application de l'article 17 LPPL qui traite des cas de défaut d'entretien. Les cas visés par l'art. 13 concernent plutôt des cas de vétusté de bâtiments dus à l'incapacité des propriétaires d'assurer l'entretien de leur immeuble (en raison de leur âge, de situations particulières lors d'héritages, de conflits dans une hoirie etc.).

Un député s'inquiète de l'interprétation (large) qui peut être faite de la notion « d'intérêt général ».

Le SCL indique que la notion d'intérêt général vise en particulier le cas de démolition d'un bâtiment pour la construction d'un édifice d'utilité publique (route, école, hôpital etc.). La jurisprudence a rejeté l'intérêt fiscal communal comme motif d'intérêt général au sens de cette mesure.

Afin de préciser la notion, un commissaire propose de parler d'intérêt public plutôt que d'intérêt général :

*b. lorsque les travaux ou le changement d'affectation apparaissent indispensables pour des motifs de sécurité, de salubrité ou d'intérêt ~~général~~ public ;*

Une commissaire expose le cas problématique de la construction d'une école privée qui entrerait plutôt dans la catégorie « intérêt général ». Elle estime de fait qu'il serait sage de ne pas restreindre cette notion en mettant « intérêt public ».

*Par 7 voix pour et 8 contre, la commission refuse l'amendement visant à remplacer la notion d'intérêt général par celle d'intérêt public comme motif d'autorisation.*

*Lettre c. (motif : opportunité technique)*

Un commissaire estime que la première partie de la let. c ouvre un champ d'application beaucoup trop large et ne répond pas au besoin prépondérant de la population. Le commentaire relatif à cette mesure précise notamment que « *ces travaux peuvent consister en la réorganisation du plan d'un appartement vétuste qui ne correspond manifestement plus au mode d'habitat actuel ou encore la création d'ascenseur [...]* ». Or, nombre de vieux appartements ont des formes et des pièces qui ne correspondent pas aux critères des logements contemporains, sans pour autant que leur rénovation ne réponde au besoin prépondérant de la population. Il rappelle en outre que la question de la salubrité est posée à l'alinéa b. La création d'ascenseur lui semble par contre être un motif tout à fait légitime eut égard aux nécessaires mise aux normes des immeubles de l'accessibilité pour les handicapés. Il propose de fait l'amendement suivant :

*~~c. lorsque des circonstances techniques le commandent, notamment lorsque l'immeuble nécessite des travaux importants et qu'ils permettent d'améliorer l'habitabilité des logements loués concernés lorsque des normes concernant l'accessibilité de logements pour les handicapés ne sont pas respectées;~~*

Le SCL rappelle :

- la cautèle introduite à l'al. 2 du même article qui permet de ne pas accepter des travaux qui auraient pour conséquence de faire sortir les logements en cause des catégories répondant aux besoins prépondérants de la population ;
- que cette mesure introduit la notion d'opportunité contenue actuellement dans les dispositions réglementaires (Art. 12 RLDTR actuel) ;
- que les logements en cause sont ceux pour lesquels l'investissement de gros montants pour la rénovation et la location en l'état est difficile à justifier en raison d'une organisation aberrante de l'espace (pièces en enfilade, salles d'eau mal conçues par exemple)

Le SCL indique ainsi qu'il ne s'agit ainsi pas seulement d'admettre des travaux visant à se conformer aux exigences découlant de la Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (LHand, RS 151.3), mais de procéder à une pesée attentive des intérêts entre le maintien d'une substance locative répondant aux besoins de la population, d'une part, et l'amélioration de l'habitabilité des lieux, d'autre part.

*La commission vote l'amendement en deux temps :*

*Vote sur la première partie de l'amendement visant la suppression de la notion d'opportunité technique comme motif d'autorisation : par 7 voix pour et 8 contre, la commission refuse la suppression du texte proposé par le Conseil d'Etat.*

*Vote sur la seconde partie de l'amendement visant l'ajout des normes concernant l'accessibilité au logement comme motif d'autorisation : Par 10 voix pour, 2 contre et 3 abstentions, la commission accepte cette adjonction.*

*Lettre d. (motif : économies d'énergie ou utilisation d'énergies renouvelables)*

Un député souhaite souligner que l'objectif premier doit être l'amélioration du bilan énergétique global. Il évoque le cas de travaux de transformation (isolation de fenêtres par exemple) qui n'aboutissent pas à une amélioration du bilan énergétique global même si, dans l'absolu, ils favorisent l'économie d'énergie. Il dépose l'amendement suivant :

*d. lorsque les travaux permettent d'améliorer sensiblement le bilan énergétique global, notamment en favorisant ~~de favoriser~~ les économies d'énergie ou l'utilisation d'énergies renouvelables, notamment dans les cas prévus dans la loi sur l'énergie. Le département tient compte dans son analyse des baisses prévisibles des charges qu'entraînera l'amélioration du bilan énergétique du bâtiment.*

La DGE-DIREN remarque que l'établissement d'un bilan sur un bâtiment peut coûter relativement cher. Il explique en outre que les travaux d'assainissement énergétique se réalisent souvent par étape ; il s'agit dans ce cas de plusieurs petits gains cumulés. L'amendement déposé risque d'agir comme un frein à l'assainissement énergétique, si les résultats ne sont pas suffisamment bons, d'une part, et en raison de la lourdeur de l'établissement d'un bilan énergétique global, d'autre part.

*Par 5 voix pour, 8 contre et 2 abstentions, la commission refuse cet amendement.*

*Par 11 voix pour, 2 contre et 1 abstention, la commission adopte l'art. 13 dûment amendé.*

#### **Article 14 – Conditions**

Un commissaire, afin de rendre cet article plus contraignant, souhaite en supprimer toutes les formules potestatives :

*Par 5 voix pour, 9 contre et 1 abstention, la commission refuse cet amendement appliqué à l'al. 1.*

*Par 5 voix pour, 9 contre et 1 abstention, la commission refuse cet amendement appliqué à l'al.2.*

*Par 6 voix pour et 9 contre, la commission refuse cet amendement appliqué à l'al.4.*

*Par 5 voix pour, 9 contre et 1 abstention, la commission refuse cet amendement appliqué à l'al. 5.*

#### **Alinéa 1**

Les mesures d'assainissement énergétiques ne sont pas toujours rentables, surtout avec les prix de l'énergie qui baissent. Or, la lecture du chiffre 2 de l'art. 13 (qui stipule que « L'autorisation n'est accordée que pour autant que l'investissement consenti reste proportionné par rapport aux avantages attendus ») pourrait laisser penser que seules les mesures rentables sont admises. Afin d'éviter cette limitation, un député suggère de préciser que les travaux d'assainissement énergétique ne soient pas concernés par la limitation de répercussion des coûts des travaux dont il est question dans cet alinéa sur le revenu locatif :

*<sup>1</sup> Hormis les travaux d'assainissement énergétique, le département peut limiter la répercussion des coûts des travaux de démolitions, de transformation ou de rénovation sur le revenu locatif.*

Le SCL explique que cet amendement garantit que la répercussion des travaux énergétiques sera admise. Les seuls travaux d'assainissement énergétique susceptibles d'être limités seraient ceux qui seraient disproportionnés, mais au titre de l'investissement.

*Par 9 voix pour et 5 contre, la commission accepte cet amendement visant à garantir la répercussion des coûts des travaux d'assainissement énergétique sur le revenu locatif.*

### **Alinéa 3**

Un commissaire souhaite que le contrôle des loyers soit de 10 ans en cas de pénurie prononcée. Il constate en outre que bien souvent seul le premier locataire est contrôlé (et non les suivants) ; afin que ce contrôle soit effectif sur 10 ans, il propose l'amendement suivant :

<sup>3</sup> *En cas de pénurie prononcée au sens de l'art. 2 al. 4, la durée du contrôle ~~peut porter sur une durée maximale de dix ans~~ est de dix ans. Ce contrôle des loyers sur dix ans est effectué sur tous les baux des locataires qui se succèdent durant cette période dans l'immeuble ou les logements concernés.*

Le SCL explique que le règlement actuel prévoit que le contrôle est en principe limité à la première mise en location et peut porter sur 10 ans lorsque les mesures du droit privé fédéral s'avèrent insuffisantes à exercer ce contrôle. En pratique la durée du contrôle s'évalue au cas par cas en fonction de l'ampleur des travaux et des hausses de loyers ; le contrôle seul de la première mise en location est devenu une exception de la pratique du département.

*Par 6 voix pour et 9 contre, la commission refuse cet amendement.*

*Par 9 voix pour et 5 contre, la commission adopte l'article 14 tel qu'amendé.*

### **Article 15 – Validité de l'autorisation**

*Par 14 voix pour et 1 abstention, la commission adopte l'article 15 tel que proposé par le Conseil.*

### **Article 16 – Motifs de refus**

*Par 14 voix pour et 1 abstention, la commission adopte l'article 16 tel que proposé par le Conseil d'État.*

### **Article 17 – Défaut d'entretien**

*La commission adopte l'article 17 tel que proposé par le Conseil d'État à l'unanimité.*

### **Article 18 – Recours**

Une erreur de plume à corriger:

<sup>1</sup> *Le recours contre les décisions prises en application du présent titre s'exerce conformément à la loi sur la procédure ~~administratives~~ administrative.*

*L'article 18 tel qu'amendé est accepté à l'unanimité.*

### **Article 19 - Aliénation**

*La commission adopte l'article 19 tel que proposé par le Conseil d'État à l'unanimité.*

### **Article 20 – Motifs d'autorisation**

Constatant un hiatus dans l'ordonnancement des lettres de cet article, la commission propose d'en modifier l'ordre comme suit :

<sup>1</sup> *L'autorisation est accordée lorsque le logement concerné :*

~~b.~~ *a. n'entre pas dans une catégorie à pénurie ou ;*

*e. b. est soumis au régime de la propriété par étage ou à une forme de propriété analogue (propriété par actions, par exemple) dès la construction de l'immeuble ou a été inscrit comme tel au registre foncier avant le 7 octobre 1989 ou ;*

~~c.~~ *c. est acquis par son locataire actuel, un proche parent de celui-ci, un allié ou un partenaire enregistré, sans qu'il ait été placé devant l'alternative d'acheter son logement ou de partir.*

*La commission accepte l'article 20 tel qu'amendé à l'unanimité.*

## **Article 21 - Conditions**

### **Alinéa 4**

Un commissaire souhaite porter la durée du contrôle à 10 ans en cas de pénurie prononcée :

<sup>4</sup> *En cas de pénurie prononcée au sens de l'art. 2 al. 4, la durée du contrôle ~~peut porter sur une durée maximale~~ est de dix ans.*

*Par 7 voix pour et 8 contre, la commission refuse cet amendement.*

*Par 8 voix pour et 7 abstentions, la commission adopte l'article 21 tel que proposé par le Conseil d'État.*

## **Article 22 - Motifs de refus**

*L'article 22 tel que proposé par le Conseil d'État est accepté à l'unanimité.*

## **Article 23 - Recours**

*L'article 23 tel que proposé par le Conseil d'État est accepté à l'unanimité des membres présents.*

## **Article 24 – Inscription au registre foncier**

*L'article 24 tel que proposé par le Conseil d'État est accepté à l'unanimité des membres présents.*

## **Article 25 – Sanctions administratives**

*L'article 25 tel que proposé par le Conseil d'État est accepté à l'unanimité des membres présents.*

## **Article 26 – Sanctions pénales**

Vu l'importance des transactions concernées par la LPPL, un député souhaite augmenter le plafond de l'amende possible de Fr. 60'000.- à Fr. 100'000.- :

<sup>1</sup> *Est passible d'une amende jusqu'à ~~CHF 60'000.-~~ CHF 100'000.- celui qui :*

La cheffe du DIS explique que le montant de Fr. 60'000.- a été déterminé en fonction de l'ancien montant de Fr. 40'000.- (art. 14 LDTR) indexé à l'évolution de l'indice des prix à la consommation (IPC) entre 1985 et 2012.

La fixation du montant de l'amende pourrait-il être défini proportionnellement au montant du chantier ? Quels sont les paramètres pris en compte pour la fixation de la sanction pénale ?

La cheffe du DIS indique que la poursuite a lieu conformément à la loi sur les contraventions (LContre, RSV 312.11). Le service précise que son art. 21 prévoit que « sauf disposition légale spéciale, le montant maximum de l'amende ne peut dépasser dix mille francs », l'alinéa 2 précisant que « si le contrevenant agit par cupidité, le Ministère public, le préfet et le tribunal de jugement ne seront pas liés par ce maximum ». Cette base légale ne permet pas de fixer le principe d'une amende proportionnelle aux travaux entrepris. En revanche, les dispositions générales du Code pénal suisse (CPS) qui sont applicables aux contraventions permettent au préfet de prononcer une créance compensatrice (art. 71 CPS). Cette créance compensatrice peut être prononcée en cas de violation d'une décision administrative, notamment lorsqu'un propriétaire n'a pas respecté le plafond des loyers fixé dans une décision autorisant des travaux, d'une part, ou en cas de non respect du loyer lorsque le propriétaire a l'obligation de maintenir un logement en location durant une certaine période (en principe cinq ans) à un loyer contrôlé, d'autre part.

*Par 7 voix pour et 7 contre, l'amendement visant à augmenter le plafond de la sanction possible est refusé (voix prépondérante du président).*

*Par 7 voix pour et 7 abstentions, la commission adopte l'article 26 tel que proposé par le Conseil d'État.*

## **Article 27 – Dispositions transitoires**

*L'article 27 tel que proposé par le Conseil d'État est accepté à l'unanimité.*

## **Article 28 - Abrogation**

*L'article 28 tel que proposé par le Conseil d'État est accepté à l'unanimité.*

## **Article 29 – Entrée en vigueur**

*L'article 29 tel que proposé par le Conseil d'État est accepté à l'unanimité.*

## **7.2 EMPL modifiant la loi du 6 mai sur l'énergie**

### **Article 39 – Améliorations énergétiques et loyers**

La DGE-DIREN indique que la proposition du Conseil d'État ne concerne qu'un changement de référence / renvoi (de l'art. 4 LDTR dans l'ancienne version à l'art. 13 LPPL dans la nouvelle).

*La commission adopte l'article 39 tel que proposé par le Conseil d'État à l'unanimité.*

## **7.3 Vote final sur les projets de lois**

*Par 9 voix pour et 2 abstentions, la commission recommande au Grand Conseil d'accepter les projets de loi tels qu'ils ressortent de l'examen par la commission.*

## **8. RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION**

### **8.1 EMPL sur la préservation du parc locatif vaudois**

*Par 8 voix contre 5 et 1 abstention, la commission recommande au Grand Conseil d'entrer en matière sur ces propositions de modifications de lois.*

### **8.2 EMPL modifiant la loi du 6 mai 2006 sur l'énergie**

*Par 8 voix contre 5 et 1 abstention, la commission recommande au Grand Conseil d'entrer en matière sur ces propositions de modifications de lois.*

## **9. RAPPORTS DU CONSEIL D'ÉTAT AU GRAND CONSEIL**

**9.1 Postulat Jean-Michel Dolivo et consorts « pour renforcer les droits des locataires dans la loi concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation (LDTR) »**

L'auteur de l'objet estime que la préservation du droit des locataires n'est pas suffisante en l'état dans le projet LPPL. Il n'est pas satisfait de la réponse du Conseil d'État à son objet.

### **Vote de recommandation**

*La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'État par 7 voix contre 7 (voix prépondérante du président).*

**9.2 Postulat Frédéric Borloz « Logement : pour le bien des locataires et des propriétaires, dépassons le statu quo ! »**

### **Vote de recommandation**

*La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'État par 7 voix pour et 7 abstentions.*

M. Dolivo et M. Mattenberger annoncent un rapport de minorité.

Lausanne, le 1<sup>er</sup> juin 2015

*Le rapporteur de la majorité :  
(Signé) Marc-Olivier Buffat*

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

**(168) Exposé des motifs complémentaire et Projets de lois**

- **sur la préservation du parc locatif vaudois (LLPL)**
- **modifiant la loi du 6 mai 2006 sur l'énergie**

et

**Rapports du Conseil d'État au Grand Conseil**

- **sur le postulat Jean-Michel Dolivo et consorts "pour renforcer les droits des locataires dans la loi concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation (LDTR)" (09\_POS\_156)**
- **sur le postulat Frédéric Borloz "Logement : pour le bien des locataires et des propriétaires, dépassons le statut quo !" (09\_POS\_157)**

**1. PREAMBULE**

Le rapport de minorité de la commission est rédigé par le député Jean-Michel Dolivo, représentant le groupe La Gauche (POP-solidaritéS) dans la commission en charge d'examiner l'EMPL sur la préservation du parc locatif (LPPL) et la modification de la loi sur l'énergie. La minorité a déposé de nombreux amendements lors des discussions en commission. D'autres commissaires ont soutenu ces amendements ou/et en ont proposé d'autres. Le rapport de majorité de la commission reprend article par article les dits amendements, si bien que le rapport de minorité peut renvoyer très largement sur ce point au dit rapport. Si le plenum devait voter l'entrée en matière sur les deux projets de loi (LPPL et modification de la loi sur l'énergie), la plupart de ces amendements seront proposés au vote du plenum, vu les enjeux particulièrement importants soulevés en rapport avec la question du logement, en particulier de la pénurie de logements à loyers abordables dans le canton de Vaud et sur tout l'arc lémanique.

La minorité entend, dans son rapport, relever les enjeux qui se cachent derrière cette modification législative. Et, comme souvent, le diable se cachant dans les détails, nombre d'amendements présentés en commission, derrière leur aspect «technique», ont parfois une portée toute à fait essentielle dans la réalité, en matière de préservation du patrimoine bâti dans la catégorie de logements d'une catégorie où sévit la pénurie.

**2. POSITION DU/DES COMMISSAIRES DE MINORITE**

Pour rappel, le logement est un bien de première nécessité. Or, le libre jeu du marché ne permet pas de répondre aux besoins de logements pour une très grande partie de la population. Le marché du logement produit des logements à des loyers très chers, et les promoteurs immobiliers donnent une préférence claire à la réalisation de logement en copropriété, au détriment d'appartements à louer. La production de logements à loyer abordable est tout à fait insuffisante. Le droit au logement de chacun et chacune n'est nullement garanti. L'intervention des collectivités publiques vise à corriger cette

situation, dans les limites institutionnelles et les rapports de force politiques existants. Elles l'ont faites, sous la pression des milieux de défense des locataires, en adoptant, d'une part, une loi (LAAL) visant à enrayer le phénomène des congés-vente : locataire contraint d'acheter le logement qu'il occupe sous peine de résiliation de bail et, d'autre part, la LDTR. Dans le canton de Vaud, la LDTR est un instrument fondamental pour permettre le maintien d'une proportion de logements à loyer abordable sur le marché du logement. En effet de tels logements se trouvent essentiellement dans des immeubles anciens. C'est cette partie du parc immobilier qui est visé par la LDTR, dans la mesure où elle interdit des rénovations lourdes de ces immeubles, au profit de rénovations douces. La LDTR, en imposant des rénovations douces, donne une chance aux habitants d'un immeuble, d'un quartier de pouvoir demeurer là où ils résident – parfois depuis longtemps – alors même qu'une telle perspective est illusoire en cas de transformations lourdes. En effet, plus les travaux autorisés seront importants, plus les loyers après travaux le seront également, et plus existe le risque que les logements concernés changent de catégorie et deviennent des logements à loyer très élevé, voire spéculatif. En limitant le programme de travaux autorisés, en les restreignant à ce qui est indispensable pour l'entretien du bâtiment, la collectivité publique peut agir, non pas directement sur les loyers, mais indirectement sur ceux-ci. Lorsque l'autorité cantonale délivre une autorisation de transformer ou de rénover, elle agit en amont du droit du bail, tout en s'assurant que la manière dont le propriétaire répercutera le coût des travaux soit conforme au Code des obligations. Le propriétaire pourra de son côté obtenir que les investissements consentis pour les travaux, limités à ceux jugés indispensables, soient correctement rentabilisés. En revanche, dès lors que le propriétaire, par hypothèse, est en droit d'effectuer des travaux disproportionnés, voire somptuaires, l'autorité cantonale n'a plus la possibilité de l'empêcher de répercuter ces investissements sur les loyers des locataires, ce qui implique souvent des hausses si élevées que ceux-ci n'ont pas d'autres choix que de partir.

Comme le rappelle brièvement le rapport de majorité, en novembre 2005, le député radical Armand Rod déposait une motion visant à abroger la LDTR et la LAAL. Au printemps 2006, elle était adoptée par le Grand Conseil. En 2008, le gouvernement vaudois, déposait, sous la houlette de feu le conseiller d'Etat Jean-Claude Mermoud, un Exposé des motifs et projet de loi visant à l'abrogation de la LDTR et de la LAAL, sous forme d'un contre-projet à la motion Rod. Le gouvernement d'alors estimait qu'il est nécessaire et opportun de revoir la mise en œuvre de la LDTR et de la LAAL, *«dans une perspective de simplification administrative»*. Il présentait un nouveau projet de loi sur la préservation du parc locatif (LPPL). Dans le rapport de minorité de la commission en charge de la motion Rod et du projet LPPL, la députée et ancienne syndique de Renens, Anne-Marie Depoisier indiquait que *«proposer aujourd'hui d'abroger la LDTR et la LAAL, c'est vraiment faire fi d'une situation actuelle de pénurie de logements comme celle qui fut à l'origine de la LDTR»*. La minorité de la commission en charge d'étudier ce projet de loi avait déposé une série d'amendements qui avaient été tous refusés en commission. Comme l'écrivait fort à propos Anne-Marie Depoisier, les motifs de ces refus étaient évidents: *«il semble qu'il faille absolument faciliter les investisseurs aux dépens des futurs habitants»* ! En janvier 2009, la motion Rod a été refusée par le parlement, et le contre-projet du gouvernement est devenu en conséquence caduque.

### **Second projet de LPPL (mouture 2011)**

En juin 2011, toujours au nom de prétendues simplifications administratives, le gouvernement vaudois revient à la charge et propose un nouveau projet de LPPL, abrogeant la LDTR et la LAAL.

Dans les déterminations l'ASLOCA-Vaud, en 2011, sur cette nouvelle mouture de LPPL, les milieux de défense des locataires se sont alors opposés à un régime différencié selon les districts, en fonction d'une pénurie normale ou d'une pénurie «prononcée». Le district d'Aigle échapperait à l'application stricte de la loi ainsi que celui de la Riviera-Pays d'En haut, qui comprend pourtant les agglomérations urbaines de Vevey, Montreux et La Tour-de-Peilz.

Par rapport aux logements ou opérations exclus du champ d'application de la loi, selon les milieux de défense des locataires, seuls les immeubles d'habitation comprenant deux logements devraient pouvoir être exclus du champ d'application. La valeur à neuf ECA permettant cette exclusion devrait être augmentée à 1'000.-/m<sup>3</sup>. Quant à l'exclusion de l'aliénation «en bloc» à un même acheteur d'un immeuble d'habitation ou de la totalité des lots d'une propriété par étages appartenant à un même

propriétaire, lorsque ce transfert est prévu à titre d'investissement et n'a pas pour conséquence de soustraire du parc locatif la majorité des logements concernés, elle est problématique, ouvrant la porte à toutes les «combines».

La dispense d'autorisation pour des travaux de rénovation dont la valeur est inférieure à 20% de la valeur à neuf ECA, portée à 30% dans la LPPL, est considérée comme fort contestable par les milieux de défense des locataires.

Comme le relevait l'ASLOCA, cette disposition «*consacre non seulement la pratique du « saucissonnage » des travaux, pratique que nous n'avons jamais cautionnée et que nous déplorons, mais elle élève en plus le seuil*».

Suite au décès du Conseiller d'Etat Jean-Claude Mermoud, puis du changement de législature en 2012, la commission en charge de ce nouveau projet LPPL a différé ces travaux, qui ont repris en 2014.

### **Second projet LPPL (mouture 2014) + initiative ALSOCA et contre-projet du conseil d'Etat**

En juin 2011 l'ASLOCA Vaud dépose son initiative « Stop à la pénurie de logements » qui demande un effort constant et soutenu de la part des communes et du canton en matière de construction de logements. Elle demande aux communes et au canton de consacrer annuellement une contribution identique pour la réalisation de logements à loyer modéré. Dans un premier temps, elle sera fixée à Fr. 20.- par habitant. Cet effort devra permettre de mettre sur le marché environ 300 nouveaux logements supplémentaires à loyer modéré par an, diminuant ainsi en quelques années la pénurie de logement. Ces montants inscrits au budget cantonal seront gérés par la Société vaudoise pour la construction de logements à loyer modéré (SVLM). Les communes pourront investir dans la construction de logements à loyer modéré soit elles-mêmes directement, soit en collaborant avec d'autres, soit en versant les montants prévus par la loi à la SVLM. L'initiative demande que les terrains nécessaires à la réalisation de logements à loyer modéré puissent être acquis, en dernier recours, par voie d'expropriation. Les communes ne pourront exproprier que si elles ne disposent pas elles-mêmes de terrains constructibles et si le propriétaire de terrains ne construit pas lui-même dans un délai de 5 ans à partir du moment où ces terrains sont dans une zone constructible. A la suite du dépôt de l'initiative, le Conseil d'Etat propose en mars 2014 un paquet, soit un contre-projet à l'initiative ASLOCA (droit de préemption et d'emption conventionnel en faveur des communes, logements à loyer abordable intégrés aux logements d'utilité publique (LUP), possibilité d'introduire des quotas de LUP) ainsi qu'un second projet LPPL (la mouture 2011 avec quelques modifications). Dans un communiqué du 1<sup>er</sup> septembre 2014 l'ASLOCA-Vaud « *prend acte que le Conseil d'Etat oppose à son initiative « Stop à la pénurie de logements » un contre-projet-direct. Les mesures proposées dans le contre-projet direct visent à inciter et encourager les communes et les privés à construire davantage de logements à prix abordables. L'ASLOCA-Vaud considère que ces mesures sont un pas dans la bonne direction mais qu'elles sont clairement insuffisantes pour lutter efficacement contre la pénurie aigüe de logements du canton. L'ASLOCA déplore de plus que le Conseil d'Etat édulcore les lois destinées à protéger le parc locatif existant en proposant un projet de loi sur la protection du parc locatif alors que celui-ci devrait être mieux préservé compte tenu des pressions exercées à son encontre. L'ASLOCA-Vaud ne peut ainsi souscrire à un projet visant à démanteler ni à vider de sa substance les lois destinées à le protéger. L'ASLOCA-Vaud estime que les modifications des règles sur la constructibilité, sur la lutte contre la thésaurisation des terrains et la promotion de logements à loyers abordables sont pertinentes mais inabouties et peu efficaces. Elles reposent ainsi toujours sur la bonne volonté des acteurs, sont de portée limitée et ne sont pas contraignantes. Il faut rappeler que le taux de logements vacants d'équilibre, soit 1,5%, n'a été atteint depuis 1979 que pendant 6 ans, à savoir de 1993 à 1999 et que le canton de Vaud connaît de fait une situation de pénurie récurrente. L'ASLOCA-Vaud considère ainsi que seul un effort constant et obligatoire de la part des pouvoirs publics, dotés par ailleurs des moyens nécessaires pour lutter contre la thésaurisation des terrains, est à même de lutter efficacement contre la crise du logement ».*

Pour l'essentiel, le projet LPPL 2014 ne diffère pas de celui présenté en 2011: régime différencié par districts avec distinction entre la pénurie et la pénurie «prononcée»; même exclusion du champ d'application de la loi, et donc du régime d'autorisation, de logements ou d'opérations exclus du champ d'application; dispense d'autorisation en cas de rénovation de peu d'importance. Ont été

introduit en plus des dispositions prévoyant une procédure simplifiée pour des travaux de rénovation d'appartements isolés dans un immeuble, ce qui signifie l'absence de mise à l'enquête et la suppression du droit de recours pour des associations. La protection liée au droit du bail est également contournée, dès lors que les appartements concernés par ce genre de travaux sont généralement vides. La possibilité d'un contrôle des loyers sur 10 ans est maintenue, mais seulement en cas de pénurie prononcée ; ce contrôle n'est pas obligatoire et il n'est pas précisé qu'il doit s'effectuer sur tous les baux de locataires qui se succèdent durant cette période. Quant à un droit d'information des locataires en cas de travaux, il n'est nullement garanti puisque, selon la teneur de la disposition du projet de loi, le mandataire ou le maître d'ouvrage informe «selon le mode qu'il juge opportun»...

### **3. CONCLUSION**

La minorité recommande au Grand Conseil de ne pas entrer en matière sur les deux projets présentés par le Conseil d'Etat, à savoir celui sur la préservation du parc locatif vaudois (LPPL) et celui modifiant la loi du 6 mai 2006 sur l'énergie.

Lausanne, le 15 juin 2015.

*Le rapporteur de minorité:  
(Signé) Jean-Michel Dolivo*

**EXPOSE DES MOTIFS COMPLEMENTAIRE ET  
PROJETS DE LOIS**

- sur la préservation du parc locatif vaudois (LLPL)
- modifiant la loi du 6 mai 2006 sur l'énergie

et

**RAPPORTS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL**

- sur le postulat Jean-Michel Dolivo et consorts "pour renforcer les droits des locataires dans la loi concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation (LDTR)" (09\_POS\_156)
- sur le postulat Frédéric Borloz "Logement : pour le bien des locataires et des propriétaires, dépassons le statut quo !" (09\_POS\_157)

**NOUS VOUS INFORMONS QUE CE TEXTE CONTIENT DES  
MODIFICATIONS EN COULEUR QUI PEUVENT ÊTRE CONSULTÉES  
SUR NOTRE SITE INTERNET SOUS LE LIEN**

<http://www.bicweb.vd.ch/seance.aspx?pObjectID=487461&date=02.07.2014>

- En bleu• = les ajouts au projet de 2011 (LPPL 2014)
- ~~En rouge barré=~~ les suppressions au projet de 2011
- En souligné= les précisions de forme au projet de 2011

\*\*\*\*

## EXPOSÉ DES MOTIFS • COMPLEMENTAIRE• ET PROJETS DE LOIS

- sur la préservation du parc locatif vaudois (LPPL)
- modifiant la loi du 6 mai 2006 sur l'énergie

et

## RAPPORTS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

- sur le postulat Jean-Michel Dolivo et consorts "pour renforcer les droits des locataires dans la loi concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation (LDTR)" (09\_POS\_156)
- sur le postulat Frédéric Borloz "Logement : pour le bien des locataires et des propriétaires, dépassons le statu quo !" (09\_POS\_157)

## 1 INTRODUCTION

Dans le prolongement du Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil de novembre 2005 (publié in BGC de printemps 2006, séance du 7 mars 2006, p. 8573 et suivantes), les objectifs de la politique cantonale du logement ont été clarifiés, notamment suite à l'adoption par le Grand Conseil de la loi du 28 mars 2006 modifiant la loi du 9 septembre 1975 sur le logement.

Cette politique publique a donc pour tâche :

- de mettre sur le marché un nombre suffisant de logements répondant aux besoins divers de la population, grâce à la mise sur le marché d'un nombre adéquat d'appartements, tant par le secteur privé que par le secteur public, en concertation avec le canton et les communes, d'une part ;
- de contribuer à la lutte contre la pénurie de logements en location répondant aux besoins prépondérants de la population par le maintien d'une substance locative suffisante en la matière, d'autre part.

## 1.1 Le premier volet de la politique du logement

Depuis 2006, le premier volet de cette politique s'est vu étoffé et concrétisé par l'introduction du système de l'aide linéaire au logement et l'adoption du nouveau règlement du 17 janvier 2007 sur les conditions d'occupation des logements à loyers modérés (logements avec l'aide linéaire), la modification du règlement du 24 juillet 1991 sur les conditions d'occupation des logements construits ou rénovés avec l'appui financier des pouvoirs publics (logement avec l'aide dégressive), l'adoption du nouveau règlement du 17 janvier 2007 sur les prêts au logement (logements protégés et en zones périphériques), l'adoption puis la révision du règlement du 5 septembre 2007 sur l'aide individuelle au logement et l'adoption du règlement du 9 décembre 2009 sur les prêts pour la création de logements pour les étudiants.

Ce volet de la politique du logement s'est également traduit par l'affectation d'un montant de 50 millions de francs destiné à favoriser des politiques foncières communales par des prêts à taux très bas pour l'achat de terrains en vue de les équiper, de les revendre ou de les remettre sous forme de droit de superficie afin d'y construire des habitations répondant aux besoins de la plus grande partie de la population. A cette mesure s'ajoutent les aides à fonds perdus dont peuvent bénéficier les communes pour leurs actions en faveur du logement, dans le cadre d'études de faisabilité, de conseils et d'élaboration de plans.

Une autre mesure a consisté en la modification de la loi sur les améliorations foncières du 29 novembre 1961, dans le but de permettre aux syndicats de gérer des échanges d'immeubles, à savoir non seulement des parcelles au sens strict, mais également des parts de copropriété.

L'activité de l'Etat dans le secteur du logement s'exerce également au travers de la société vaudoise pour la construction de logements à loyers modérés (SVLM), dont une synthèse des activités a été fournie au Grand Conseil dans le cadre de la réponse à l'observation COGEST 2009.

Ces mesures incitatives sont complétées par un effort d'information et de coordination, et ce, par le biais de l'Observatoire du logement, en fonction depuis avril 2005 ([www.obs-logement.vd.ch](http://www.obs-logement.vd.ch)). Des Assises du logement ont également été organisées en 2008, consacrées à la problématique de la pénurie de logements et des outils à mettre en œuvre pour favoriser leur construction, Assises reconduites en 2010. Lors de celles-ci, une brochure intitulée "Produire des logements - Soutiens cantonaux aux actions communales en faveur de l'habitat" destinée aux communes a été présentée. Elle explicite en particulier les possibilités financières qui leur sont offertes dans le cadre de l'élaboration d'un "Objectif logement" visant à l'examen de la problématique du logement sur leur territoire ainsi qu'à la planification de construction de logements répondant aux besoins prépondérant de la population (aides à fonds perdus et prêts à taux très bas). Dans ce contexte d'information élargie, il sied de mentionner que le DEC a également soutenu dans une notable mesure, sur les plans logistique et financier, une analyse sur la pénurie de logements parue en mars 2011 faisant ressortir que la thésaurisation de terrains constructibles constitue un frein majeur à la résorption de la pénurie.

Enfin, le moment auquel intervient la rédaction du présent EMPL suit de peu la conférence de presse du 29 mars 2011 durant laquelle le Conseil d'Etat a présenté les mesures complémentaires qu'il entend mettre en consultation dans le cadre de la révision de la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC, [RSV 700.11](#)) et qui touchent directement la problématique du logement. Ces mesures ont pour principal objectif de favoriser la construction de logements d'utilité publique et de contrecarrer les effets de la thésaurisation du sol en tant que matière première de la production de logements.

De plus amples détails sur l'évolution qu'a connue la politique du logement au travers de ces nouveaux outils ont été présentés dans le cadre des réponses du Conseil d'Etat aux postulats Marendaz "Politique du logement. Le canton doit être garant que les tâches des communes sont remplies." (08\_POS\_068) et

Favez "Postulat socialiste visant à corriger les effets pervers de la promotion économique (08\_POS\_106). Ces réponses seront transmises au Grand Conseil dans le courant de l'automne 2011, au plus tard.

- La politique du logement reste une priorité pour le Conseil d'Etat, qui en a fait un axe majeur du programme de législature 2012-2017.

- Ainsi, la mesure 1.1 dudit programme de législature intitulée "Dynamiser la production de logement – rendre le logement plus accessible" s'articule autour de plusieurs axes visant à permettre au Conseil d'Etat d'agir sur différents plans, comprenant une adaptation des instruments légaux, une politique foncière et incitative plus dynamique ainsi qu'un appui renforcé aux communes et privés. Cette mesure vise à:

- 1. augmenter la production et la rénovation de logements, stimuler le partenariat public-privé et inciter les acteurs privés et institutionnels à investir dans ce secteur ;

- 2. renforcer le soutien logistique aux politiques communales de logement grâce à la montée en puissance de la Division logement ;

- 3. soutenir la création de logements en favorisant l'achat de terrain par les communes et, à titre subsidiaire, par l'Etat ;

- 4. intégrer le logement dans la politique des pôles de développement.

- Cette politique publique du logement a donc pour tâche principale, conformément à l'art. 67 de la Constitution du Canton de Vaud, de mettre sur le marché un nombre suffisant de logements répondant aux besoins divers de la population, tant par le secteur privé que par le secteur public, en concertation avec le canton et les communes, d'une part, et de contribuer à la lutte contre la pénurie de logements en location répondant aux besoins prépondérants de la population par le maintien d'une substance locative suffisante en la matière, d'autre part.

- Le premier volet de cette politique visant à assurer une mise sur le marché d'un nombre adéquat d'appartements se matérialise également au travers des modifications de la LATC proposées au Grand Conseil en parallèle avec le présent EMPL. La LATC introduit la possibilité de bonus et de quotas de logements lors de l'élaboration de plans de quartiers ou de plans d'affectation. Elle ancre dans la législation cantonale (Loi sur le logement) la définition des logements d'utilité publique (LUP).

- Dans ce contexte, de nouveaux moyens ont été donnés à la Division logement du SCL, qui s'est vue étoffée en 2013 de 1,5 ETP supplémentaires destinés notamment à soutenir l'activité du Groupe opérationnel des pôles en matière de logement (GOP logement), en collaboration avec ses partenaires que sont le Service du développement territorial (SDT) et le Service de la promotion économique et du commerce (SPECo). La Division logement a également financé la réalisation de plusieurs "Objectifs logement" au niveau communal (à Morges, Prilly, Ouest lausannois ou Pully).

- Pour être complet, ce premier volet de la politique du logement doit être complété par un second volet visant à assurer la préservation du parc locatif existant, qui fait l'objet de cet EMPL.

## **1.2 Le second volet de la politique du logement :**

Ce second volet – dont le présent EMPL constitue la trame de fond – se compose de mesures visant à préserver la substance locative existante, et à éviter que des logements jusqu'alors loués soient soustraits du parc locatif en raison de travaux (rénovation, transformation, démolition), de changements d'affectation ou de ventes.

La volonté de préserver la substance existante du parc locatif vaudois se fonde sur la loi du 4 mars 1985 concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation, ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation (LDTR, RSV 840.15) et son règlement d'application du 6 mai 1988 (RLDTR, RSV 840.15.1), d'une part, et la loi

du 11 décembre 1989 concernant l'aliénation d'appartements loués (LAAL, RSV840.13), d'autre part.

Le 15 novembre 2005, M. le Député Armand Rod a déposé une motion visant à abroger la LDTR et la LAAL. Cette motion a été adoptée par le Grand Conseil le 28 mars 2006 et transmise au Conseil d'Etat.

Ce dernier a considéré qu'il se justifiait de maintenir un régime de surveillance du parc locatif existant et lui a opposé un contre-projet, sous la forme de la loi sur la préservation du parc locatif vaudois (LPPL).

Le 27 janvier 2009, lors du vote d'entrée en matière, le projet de LPPL (2008) en réponse à la motion Rod a finalement été refusé par le Grand Conseil par 67 voix contre, 63 pour et 3 abstentions. Le jour même, MM. les députés Frédéric Borloz (au nom du Groupe radical) et Jean-Michel Dolivo (AdG) déposaient deux motions portant sur la problématique de la préservation du parc locatif vaudois.

La Motion Dolivo (09\_MOT\_060) "Pour renforcer les droits des locataires dans la LDTR" souhaite instaurer un droit de consultation des locataires touchés par des travaux de rénovation ou de transformation. Son développement est le suivant :

*"Les soussigné-e-s demandent au Conseil d'Etat de renforcer les droits des locataires dans la LDTR, notamment en introduisant une obligation pour le propriétaire d'informer au préalable et par écrit les locataires et de les consulter, en dehors de toute résiliation de bail, lorsqu'il a l'intention d'exécuter des travaux au sens de l'art. 4 LDTR. Il leur impartit un délai de 30 jours au moins pour présenter leurs observations et suggestions éventuelles, et ce après leur avoir exposé son projet et les avoir informés de la modification de loyer qui en résulte, qu'il proposera aux autorités compétentes".*

La Motion Borloz (09\_MOT\_061) "Logement : pour le bien des locataires et des propriétaires, dépassons le statu quo !" souhaite la modification de ces législations tenant compte :

- des modifications intervenues en matière de droit fédéral (droit du bail) ;
- des législations des autres cantons ne disposant pas de lois comparables et de leurs conséquences réelles sur le marché du logement et ;
- de la nécessité de viser le double objectif de faciliter les rénovations et la vente de biens immobiliers par les propriétaires et de maintenir des logements correspondants aux besoins de la population.

Son développement est le suivant :

*"Les vifs débats qui se sont déroulés dans le cadre du Grand Conseil au sujet de la motion Rod demandant l'abrogation de deux lois relatives au logement (LDTR et LAAL) ont révélé un climat peu propice à une évolution consensuelle de l'arsenal législatif.*

*De part et d'autre de l'hémicycle, des positions tranchées ont conduit au rejet du contre-projet du Conseil d'Etat.*

*Pour les uns, cette loi "n'est pas vraiment aboutie". Elle nécessiterait d'être reprise sur bien des points pour avoir une chance d'être acceptée.*

*Pour les autres, ce contre-projet — qui maintient un régime de surveillance du parc locatif — ne va pas suffisamment loin, notamment dans l'allègement des contraintes administratives imposées aux propriétaires.*

*Estimant que le statu quo auquel ont abouti les débats puis le vote final du Grand Conseil n'est pas souhaitable, le groupe radical demande donc au Conseil d'Etat de présenter un nouveau projet de loi qui, à défaut d'abroger purement et simplement la LDTR et la LAAL, modifie ces dernières en tenant compte*

- des modifications intervenues en matière de droit fédéral (droit du bail) ;
- des législations des autres cantons ne disposant pas de lois comparables à la LAAL et à la LDTR et de leurs conséquences réelles pour le marché du logement ;

*- de la nécessité de viser le double objectif de faciliter les rénovations et la vente de biens immobiliers par les propriétaires et de maintenir des logements correspondant aux besoins de la population. "*

Le rapport d'août 2009 de la Commission du Grand Conseil ayant traité de ces deux motions fait ressortir qu'il se dégage un consensus sur le fait qu'il faut adopter une nouvelle LPPL qui unifierait la LDTR et la LAAL, qui poursuivent un même objectif d'intérêt public.

Dans ce contexte, les deux motionnaires ont accepté de transformer leurs motions en postulats, les deux postulats ayant été pris en compte à l'unanimité des membres de la Commission.

Le 6 octobre 2009, le Grand Conseil a pris le postulat Dolivo en considération par 69 voix pour, 38 contre et 9 abstentions et a pris en considération le postulat Frédéric Borloz par 98 voix, sans avis contraire, et 13 abstentions.

Pour sa part, le Conseil d'Etat considère que la réponse à fournir à ces deux postulats - dont les objectifs peuvent paraître contradictoires - se doit de prendre la forme d'une nouvelle loi sur la préservation du parc locatif vaudois qui, conformément au projet LPPL de 2008, consacre la fusion des deux lois existantes en un seul dispositif légal.

### **1.3 Solution proposée dans le but de trouver un consensus et de " dépasser le statu quo "**

- En juin 2011, le Conseil d'Etat a soumis au Grand Conseil l'Exposé des motifs et projet de loi n° 408 sur la loi sur la préservation du parc locatif existant (LPPL 2011). Cet EMPL a été partiellement examiné par la Commission ad hoc du Grand Conseil, qui a consacré deux séances à cette problématique. Les travaux de la commission ont été différés suite au décès du Conseiller d'Etat Jean-Claude Mermoud. En 2012, à la suite du changement de législature, la cheffe du DINT (actuel DIS) a mandaté une étude pour examiner les effets de la LDTR et de la LAAL sur le marché du logement, tenant compte de l'évolution du taux de pénurie depuis 2010, et d'évaluer leurs impacts sur l'économie immobilière et sur le marché des logements locatifs du canton, en termes d'investissements notamment.
- Le maintien de la substance locative dans le Canton est déterminant pour assurer une politique du logement efficace. L'étude mandatée en 2012 et réalisée fin 2013 par I-Consulting démontre que la législation actuelle en vigueur et qui vise une certaine protection du parc locatif ne représente pas un frein aux investissements en matière immobilière. Elle souligne également que la préservation du parc locatif par une législation spéciale ne suffit pas à elle seule à résoudre la situation actuelle de pénurie de logements mais qu'elle est nécessaire compte tenu de la situation tendue sur le marché. L'étude conclut qu'il convient d'harmoniser les définitions, d'établir les bases légales aux conditions nécessaires à la Division Logement, de développer la thématique des rénovations énergétiques et de réviser le modèle de calcul de la valeur objective.
- Dès lors et compte tenu de la pénurie persistante sur le marché du logement, de la nécessité d'adopter une législation visant à assurer la préservation du parc locatif vaudois et de la nécessité de présenter un projet consensuel afin de dépasser le statu quo établi depuis 2005, le Conseil d'Etat considère que plusieurs dispositions de l'EMPL de juin 2011 doivent être complétées. Il propose une application différenciée de cette législation, suivant que le district concerné connaisse un taux de pénurie prononcé (taux de logements vacants inférieur à 1 %) ou moins prononcé (taux de logements vacants entre 1 et 1,5 %). Il est en effet déterminant que les régions puissent appliquer les mesures qui correspondent au mieux à la situation du logement qu'elles rencontrent.
- Dans l'hypothèse où le taux de vacance fait ressortir un taux de pénurie qui est "moins prononcé", soit lorsque le taux de logements vacants se situe entre 1 et 1,5 %, il se justifie d'adopter une politique souple et d'appliquer le droit public visant à la préservation du parc locatif selon des modalités simplifiées, et ce, tant en terme de procédure, d'une part, que de contrôles administratifs, d'autre part.

• En revanche, lorsque le taux de pénurie est particulièrement prononcé dans un district, soit lorsque le taux de logements vacants est inférieur à 1%, le Conseil d'Etat considère que des mesures administratives fortes, correspondant à l'application des mesures actuellement en vigueur dans la LDTR et la LAAL, doivent être maintenues. Dans ces circonstances, la faculté pour le département en charge du logement d'assortir ses décisions de contrôles durables des loyers doit être conservée, aux mêmes conditions de la législation actuelle.

• **Pour ces différentes raisons et pour tenir compte de la situation conjoncturelle difficile qui touche la problématique du logement dans nombre de districts du Canton, plus particulièrement en zone urbaine, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil le présent EMPL (LPPL 2014) complémentaire à l'EMPL n° 408 de juin 2011 sur la préservation du parc locatif vaudois.**

## **2 PRÉSERVATION DU PARC LOCATIF**

### **2.1 Contexte général**

Comme exposé dans le Rapport du Conseil d'Etat n° 59 de février 2008 et dans l'EMPL n° 408 de juin 2011, la problématique de la préservation du parc locatif est traitée juridiquement, d'une part, par le droit privé fédéral du bail à loyer (art. 253 et suivants du Code des obligations, RS 220) qui concerne les rapports individuels directs entre un propriétaire et son locataire et, d'autre part, dans certains cantons romands (Genève, Neuchâtel et Vaud), par des mesures de droit public cantonal visant à lutter contre la pénurie de logements en tant que telle et à assurer aussi une certaine préservation du parc locatif existant.

Cet objectif de préservation est assuré par l'instauration d'un régime d'autorisation préalable aux travaux de démolition, de transformation, de rénovation ou aux questions du changement d'affectation de logements existants. Par ailleurs, une autorisation est également requise pour la vente d'appartements loués. Sur le plan vaudois, les bases légales cadrant l'intervention des collectivités publiques dans ce domaine sont la LDTR et la LAAL, comme précédemment évoqué.

A titre de préambule, il convient tout d'abord de rappeler brièvement les objectifs de ces deux dispositifs légaux cantonaux, notamment en comparaison des dispositions du droit fédéral du bail à loyer.

### **2.2 Droit public cantonal et droit fédéral du bail à loyer**

La LDTR et la LAAL s'inscrivent dans une perspective globale de préservation d'un parc locatif répondant aux besoins prépondérants de la population.

Ce type de législation ne vise donc pas à protéger directement un locataire individuel, mais à sauvegarder une substance locative répondant, de manière générale, aux besoins de la population.

Le droit public cantonal s'applique d'office aux objets immobiliers qu'il entend cibler, que l'immeuble ou l'appartement jusqu'alors loué soit occupé ou non.

A l'inverse, le droit privé fédéral en matière de bail à loyer s'applique uniquement sur requête expresse de l'une ou l'autre des parties (locataire ou propriétaire), à l'entrée dans les locaux (contestation du loyer initial, par exemple), en cours de bail ou à la fin du bail (travaux, défauts, hausse de loyer, demande de baisse, résiliation, etc.).

La jurisprudence du Tribunal fédéral retient que le principe constitutionnel de la force dérogatoire du droit fédéral n'exclut une réglementation cantonale que dans les matières que le législateur fédéral règle exhaustivement, les cantons pouvant édicter des règles de droit public dont les moyens convergent avec ceux du droit privé fédéral, pour autant qu'il existe un intérêt public pertinent et que ces règles n'en éludent ni le sens, ni l'esprit. Dans ce contexte, des mesures de droit public cantonal destinées à lutter contre la pénurie considérée pour elle-même sont admissibles (Arrêt Amengol,

ATF 113 la 126).

## 2.3 LDTR

### 2.3.1 Contexte historique

La préservation du parc locatif en cas de travaux de démolition, de transformation ou de rénovation ainsi que de changement d'affectation de locaux d'habitation est une préoccupation ancienne du législateur vaudois puisque la LDTR a remplacé et complété un décret sur le même objet (décret du 5 décembre 1962 sur la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation).

Le constat dressé à l'époque portait sur le fait que le parc de logements construits était en nette augmentation (sur la période 1970-1980 + 21,8 %), alors que l'augmentation de la population, pour la même période, était de 3,3 % pour la population résidente. Malgré cette situation en apparence favorable, la pénurie de logements continuait à produire ses effets.

En effet, la pénurie quantitative avait été remplacée par une pénurie "catégorielle" touchant certains types d'appartements, principalement ceux occupés par une population disposant de revenus bas et, plus particulièrement encore, par les jeunes ménages (voir à ce sujet l'Exposé des motifs et projet de loi sur la LDTR, BGC février 1985, p. 1423).

La préoccupation principale du législateur, lors de l'adoption de la LDTR en 1985, a donc été de répondre aux besoins de la population, notamment en fonction de leurs moyens financiers. On peut clairement affirmer que la situation qui sous-tendait cette préoccupation est plus que jamais d'actualité en 2010.

Le vieillissement de la population, l'éclatement des cellules familiales avec pour conséquence une augmentation des besoins en logements à prix raisonnables - ainsi que l'accroissement particulièrement important de population que le canton de Vaud a connu ces dernières années (le chiffre des 700'000 Vaudois ayant été atteint en avril 2010), font que cette problématique reste particulièrement prégnante, les perspectives démographiques à l'horizon 2020 faisant apparaître que la population vaudoise devrait atteindre près de 800'000 habitants, selon Statistiques Vaud.

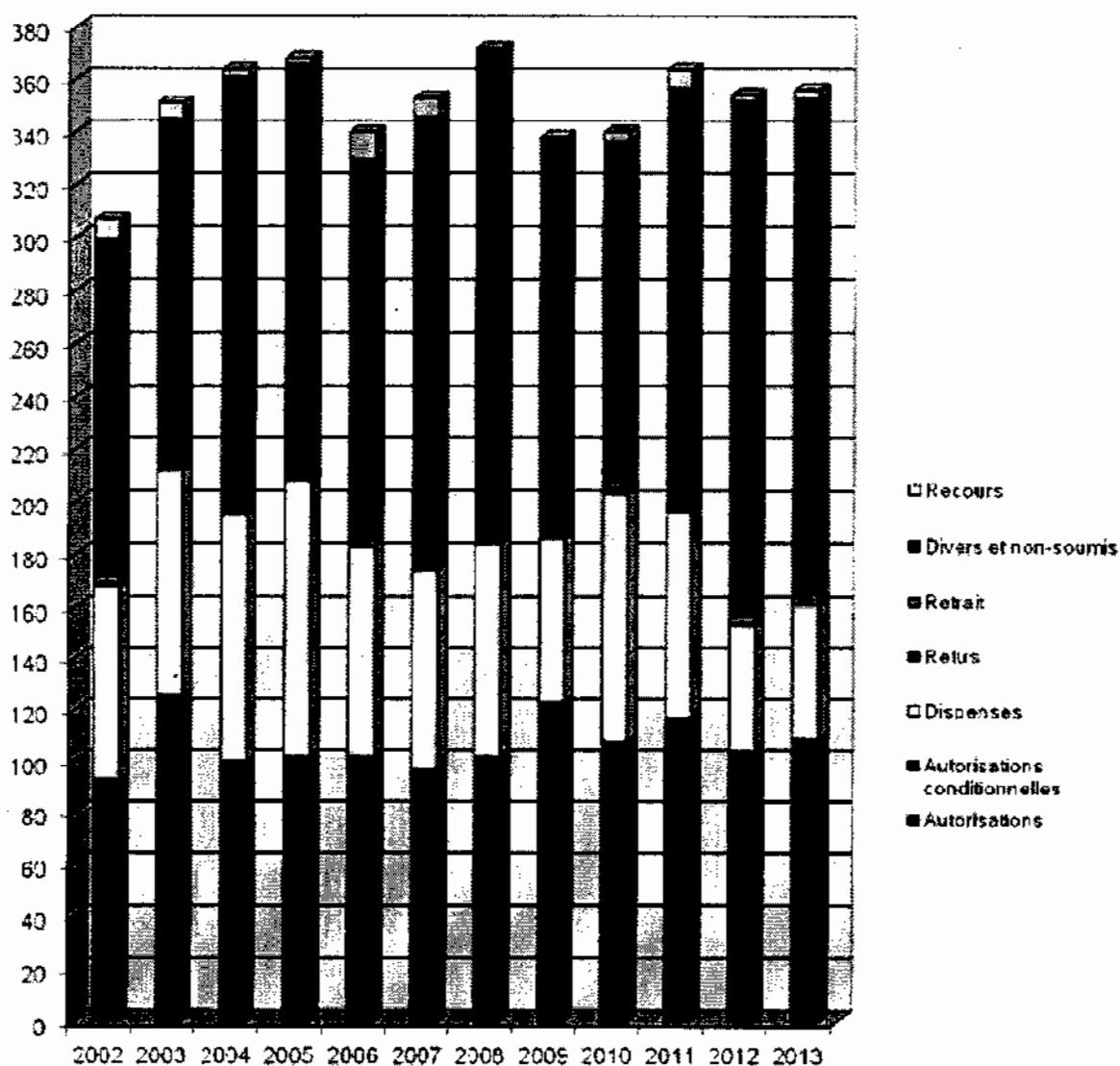
La LDTR, grâce à son régime spécifique d'autorisation, permet donc de maintenir une substance locative diversifiée et, par ce biais, permet de lutter contre la pénurie de certaines catégories d'appartements, en maintenant sur le marché des appartements répondant aux besoins de la population (BGC, février 1985, p. 1423).

### *2.3.2 Données statistiques*

Le nombre de dossiers soumis à la Division logement du Service des communes et du logement (Service de l'économie, du logement et du tourisme- SELT jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2012) du Département des institutions et de la sécurité (DIS) est demeuré stable sur la période 2001-2013. Le nombre de recours est également resté très faible, ce qui tend à démontrer que l'application de ce dispositif légal ne pose pas de problèmes majeurs. Les quelques recours interjetés émanent, pour partie des propriétaires (contestation du contrôle des loyers) et pour partie des locataires (contestation de la nature des travaux admis).

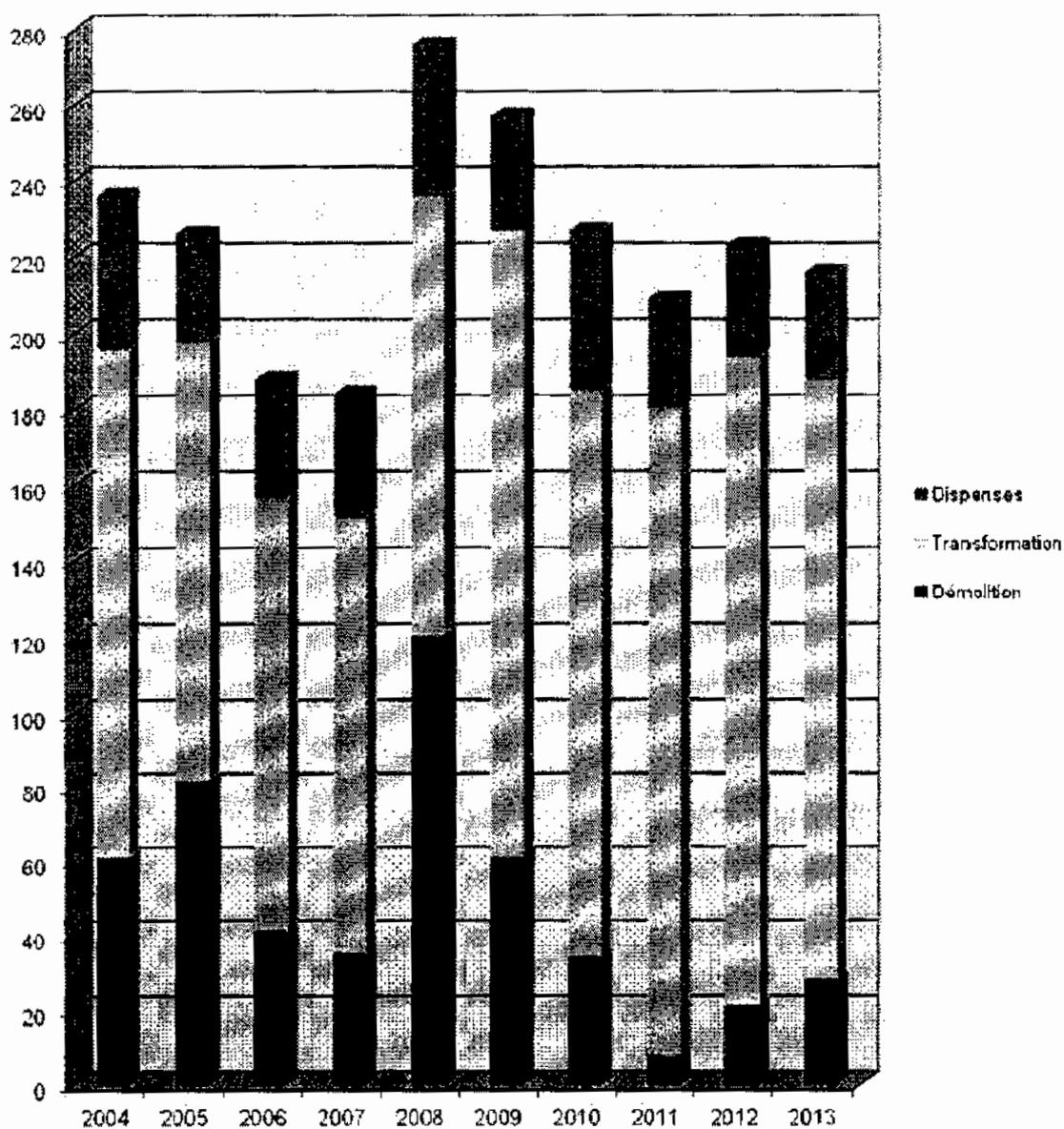
Les tableaux ci-dessous résument ces données (source : Division logement SCL)

Année	Autorisations	Autorisations conditionnelles	Dispenses	Refus	Retrait	Divers et non-soumis	Total	Recours
2002	40	53	75	1	3	128	300	7
2003	49	77	86	0	2	131	345	6
2004	40	60	95	0	0	166	361	3
2005	31	71	106	2	2	154	366	2
2006	35	67	81	0	3	144	330	10
2007	39	58	77	0	0	172	348	7
2008	41	61	82	0	2	185	371	1
2009	38	85	63	0	1	150	337	1
2010	29	79	95	0	5	129	337	3
2011	29	88	79	0	2	159	357	7
2012	31	73	49	1	3	195	352	2
2013	21	88	52	0	5	187	353	3



### Investissement LDTR 2004-2013 (en millions de francs)

Année	Démolition	Transformation	Dispenses	Total
2004	61	135	40	236
2005	82	116	28	226
2006	41	116	31	188
2007	35	117	32	184
2008	121	115	40	276
2009	61	166	30	257
2010	34	151	42	227
2011	8	172	29	209
2012	21	173	29	223
2013	28	160	28	216



**Il est utile de préciser que le temps de traitement moyen des dossiers est de 33 jours environ (statistique établie seulement pour les années 2006 à 2013), et ce dès réception du préavis communal ou du dossier complet.**

### 2.3.3 LDTR et droit du bail

Comme le Conseil d'Etat a eu l'occasion de le préciser dans sa réponse à la Motion Armand Rod (voir le Rapport n°59 de février 2008, p.10 et suivantes) et dans l'EMPL n° 408 de juin 2011, il considère que le régime d'autorisations administratives prévu par la LDTR complète efficacement les dispositions de protection dont peuvent bénéficier les locataires au titre du droit privé fédéral en matière de bail à loyer.

En effet, en termes d'interventions techniques et de travaux, le Code des obligations (CO) adopté en 1990 a certes introduit des mesures protectrices des locataires - surtout en cas de rénovation et de transformation - mais il ne traite que très peu de la question des démolitions et des changements d'affectation des locaux loués.

En terme de travaux, l'art. 260 al. 1 CO stipule que *"le propriétaire n'a le droit de rénover ou de modifier la chose louée que si les travaux peuvent raisonnablement être imposés au locataire et que le bail n'a pas été résilié"*. Lors de l'exécution de tels travaux, le propriétaire doit tenir compte des intérêts du locataire ; les prétentions du locataire en réduction du loyer et en dommages-intérêts sont réservées" (art. 260 al.2 CO).

Dans cette hypothèse, si l'immeuble est vacant, il n'y a dès lors pas de locataire pour faire valoir que les travaux seraient "déraisonnables" et le propriétaire est ainsi libre d'effectuer ceux qu'il juge opportuns et, le cas échéant, de changer le standard de l'immeuble. Il pourra faire valoir alors son investissement sur la base de l'art. 269a litt. b CO, et faire changer un immeuble de catégorie de prix. A l'inverse, si l'immeuble est occupé, des locataires pourraient, le cas échéant, considérer comme "raisonnables" des travaux qui ne seraient pas justifiés au seul plan technique.

En terme de rendement de l'investissement, l'art. 269a litt. b CO précise que ne sont en règle générale pas abusifs les augmentations de loyers qui *"sont justifiées par des hausses des coûts ou par des prestations supplémentaires du propriétaire"*.

Il doit s'agir de travaux de rénovation d'importance créant des plus-values ou de l'agrandissement de la chose louée, mais pas de travaux d'entretien visant à maintenir la chose louée dans son usage convenu ou de prévenir sa dégradation.

A teneur de l'art. 14 de l'Ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux du 9 mai 1990 (OBLF, RS 221.213.11), sont réputés prestations supplémentaires du bailleur au sens de l'art. 269a, litt.b du CO, les investissements qui aboutissent à des améliorations créant des plus-values, l'agrandissement de la chose louée ainsi que les prestations accessoires supplémentaires. En règle générale, les frais causés par d'importantes réparations sont considérés, à raison de 50 à 70 pour cent, comme des investissements créant des plus-values.

Sont aussi réputées prestations supplémentaires les améliorations énergétiques suivantes, à savoir les mesures destinées à réduire les pertes énergétiques de l'enveloppe du bâtiment, à une utilisation rationnelle de l'énergie, celles destinées à réduire les émissions des installations techniques ou visant à utiliser les énergies renouvelables ou encore le remplacement d'appareils ménagers à forte consommation d'énergie par des appareils à faible consommation. Est considérée comme prestation supplémentaire, uniquement la part des coûts d'investissement qui excède les coûts de rétablissement ou de maintien de l'état initial de la chose louée (art. 14 al. 3 OBLF).

Les hausses de loyer fondées sur des investissements créant des plus-values et sur des améliorations énergétiques sont réputées non abusives lorsqu'elles ne servent qu'à couvrir équitablement les frais d'intérêts, d'amortissement et d'entretien résultant de l'investissement.

Ces critères de hausse sont relatifs, et peuvent être cumulés avec d'autres facteurs influençant les loyers (taux hypothécaire, charges courantes et d'entretien, compensation du renchérissement). Le

propriétaire tiendra alors compte de la situation spécifique de chaque locataire, auquel il notifiera individuellement une hausse de loyer. En principe, le loyer déterminant correspond à celui pratiqué avant travaux, selon les documents en possession des parties (bail à loyer et dernière modification de loyer notifiée au locataire, par exemple).

Au vu de ce qui précède, on peut considérer que ces dispositions protègent individuellement les locataires contre des prestations "abusives" du propriétaire, mais qu'elles ne suffisent pas pour exclure une intervention du droit public dans ce domaine.

En effet, pour sa part, le droit public cantonal de la démolition, de la transformation, de la rénovation ou du changement d'affectation de locaux d'habitation (LDTR) s'attache au maintien de la substance existante de l'immeuble, prise dans sa globalité. Les travaux admissibles et, à ce titre, répercutables sur l'état locatif de l'immeuble sont déterminés, non pas en raison de leur caractère "raisonnable" pour le locataire (élément pour partie subjectif), mais de leur nécessité, voire dans certains cas de leur opportunité, eu égard à l'état technique et physique de l'immeuble. L'état locatif consiste en l'ensemble des loyers annuels nets (sans les frais accessoires). Les documents produits à titre d'état locatif sont, soit une copie des baux à loyer ou des dernières notifications de hausses ou de baisses de loyer signifiées aux locataires, soit un listing informatique produit par le propriétaire ou son mandataire.

Le but visé par la LDTR est de maintenir un parc de logements susceptible de répondre aux besoins prépondérants de la population par une offre suffisante correspondant aux moyens économiques des habitants concernés. Une analyse technique menée par le biais de la Méthode Mérip ("Méthode de diagnostic sommaire d'évaluation des dégradations et estimation du coût de remise en état des immeubles") et ses extensions y contribue. Cette méthode vise un sain entretien du bâtiment, sans en changer le standard qualitatif. Elle permet néanmoins de prendre en compte la mise aux normes actuelles des installations (équipement de cuisines ou électriques, par exemple).

Ce procédé d'évaluation technique permet d'éviter qu'un immeuble soit soustrait du marché "standard" de la location par une rénovation luxueuse qui aurait pour seul objectif d'en faire changer le standing, donc le niveau des loyers.

Comme évoqué précédemment, la différence essentielle avec le droit privé fédéral du bail à loyer est que le droit public cantonal s'applique d'office, que l'immeuble soit occupé ou non (immeuble acquis alors qu'il était vide, "squat", etc...), et que les contrôles subséquents s'appliquent indifféremment à toute la substance louée ou, à tout le moins, à la substance louée correspondant à celle existant avant travaux. Dans ce contexte, la jurisprudence du Tribunal fédéral retient que les loyers avant travaux peuvent ne pas être ceux pratiqués en dernier lieu. Tel peut être le cas lorsque des loyers diffèrent par trop des loyers objectifs d'un immeuble soumis à la LDTR, et ce, qu'il soient artificiellement bas ou au contraire trop élevés, ou lorsque de nombreux appartements sont vacants dans ledit immeuble.

En règle générale, la LDTR ne fixe pas de loyers individuels qui dépendent de paramètres propres au propriétaire et à chacun des locataires de son immeuble (durée du bail, date d'entrée dans l'immeuble, relations privilégiées entre le propriétaire et le locataire, etc.), mais un revenu locatif annuel net global correspondant, de manière générale, à la mise à disposition de logements susceptibles de répondre aux besoins prépondérants de la population.

Enfin, le droit public va au-delà du droit privé en terme de publicité de certaines données, puisqu'il permet, par le biais de l'inscription de restrictions au registre foncier, d'imposer certaines obligations à l'acquéreur d'un bien-fonds, dont la rénovation a été accordée moyennant certaines conditions. En quel cas, le transfert de l'immeuble ne sera accordé que si l'acheteur souscrit auxdites conditions (art. 16 RLDTR).

Il découle de cette analyse que le droit du bail et la LDTR se complètent, mais ne se recoupent pas, l'application de cette dernière restant de nature à empêcher une modification non justifiée du parc

locatif, dans les cas où le droit du bail ne trouverait pas application.

Les considérations émises ci-dessus en matière de rénovation peuvent être appliquées par analogie aux transformations, si l'on entend par ce terme les seules modifications qui apportent une plus-value à la chose louée.

Quant à la question de la démolition d'un immeuble d'habitation, celle-ci n'est pas traitée directement par le droit du bail, sauf sous l'angle de la résiliation du contrat avant travaux et d'une éventuelle annulation ou prolongation de bail. En revanche, la fixation des loyers d'un immeuble neuf remplaçant un bâtiment démolé est visée par l'art. 269a CO, sous l'angle du rendement admissible d'une construction neuve. Les critères d'appréciation sont toutefois totalement différents de ceux du droit public.

L'art. 269 a litt. c CO dispose que ne sont en règle générale pas abusifs les loyers qui *"se situent, lorsqu'il s'agit de constructions récentes, dans les limites du rendement brut permettant de couvrir les frais"*.

Le droit du bail permet donc au propriétaire de rentabiliser l'investissement qu'il a consenti pour démolir un immeuble ancien et reconstruire un immeuble neuf, et ce quels que soient les logements qu'il reconstruit, sous réserve d'un rendement excessif de la chose louée. Les frais effectifs sont déterminants, et un propriétaire qui démolirait un immeuble bon marché pour reconstruire un nouvel immeuble au caractère résidentiel est en droit de rentabiliser son investissement. Il s'agit d'un critère absolu de fixation du loyer qui ne peut pas être cumulé à d'autres motifs de hausse.

Ainsi, en application du seul droit du bail, un propriétaire qui démolit un immeuble susceptible d'être rénové en le maintenant dans des catégories de loyers répondant aux besoins prépondérants de la population, selon l'analyse Mérip, serait libre de fixer des loyers correspondant à une rentabilisation totale de son investissement. Or, ce dernier ne serait fonction que du standing choisi pour le nouvel immeuble à édifier, indépendamment de celui du bâtiment à démolir, retenu dans le cadre de la LDTR.

De même, selon le droit du bail, le propriétaire qui démolit un immeuble d'habitation et en construit un nouveau est totalement libre de le vendre en PPE dès reconstruction.

En revanche, le droit public (art. 4 al. 3 LDTR actuel) permet d'assurer, dans les cas où un immeuble pourrait être rénové tout en demeurant à un niveau de loyers correspondant aux besoins prépondérants de la population, d'une part, ou en cas de grave défaut d'entretien intentionnel de la part du propriétaire, d'autre part, qu'une partie des appartements reconstruits après démolition soient remis sur le marché à un niveau de loyers contrôlé durablement. Ce mode de faire assure la compensation des appartements à démolir, dans le nouvel immeuble à édifier.

Dans un tel cas, par le biais d'une mesure de contrôle et de surveillance des loyers - et non de blocage - d'une certaine durée (dix ans actuellement), la LDTR permet de compléter le droit du bail et même, dans certains cas, de favoriser une certaine mixité dans le nouvel immeuble, voire le nouveau quartier concerné.

Ainsi, à titre d'exemples concrets, on peut citer le cas d'un immeuble où 40 logements sur les 52 créés après démolition-reconstruction font l'objet d'une mesure de contrôle à un prix de location initial de CHF 210.- le m<sup>2</sup> / an, tandis que le solde des appartements du même complexe - principalement en attique, de type résidentiel et de grande surface - a été loué sur le marché libre à des loyers très nettement supérieurs.

En concertation avec l'autorité communale et les propriétaires, ce procédé a aussi permis de mettre sur le marché, à titre de compensation, un immeuble de 12 logements à des loyers inférieurs à CHF 200.- / m<sup>2</sup> / an, sur une parcelle voisine. Le nouveau propriétaire fut associé très tôt aux démarches administratives et aux processus décisionnels liés à la LDTR. Il a ainsi pu satisfaire - avec un rendement lui permettant d'assurer le financement global de son opération de reconstruction - la

compensation de ces 12 logements à démolir à des loyers contrôlés par la Division logement, trois immeubles complémentaires ayant pu être vendus en propriété par étages dès leur construction.

Ce type de dossiers démontre que le droit public cantonal et le droit privé fédéral en matière de bail à loyer, loin de s'exclure, se complètent et permettent la réalisation d'opérations mutuellement profitables permettant à la fois la mise sur le marché d'un parc diversifié de logements et un retour sur investissement pour le propriétaire, notamment sur la partie non contrôlée des appartements concernés.

Ces dossiers concrets démontrent qu'à la conclusion des baux d'objets contrôlés, une réserve de hausse visant à anticiper le passage d'un régime contrôlé à un système de liberté contractuelle permet de respecter les objectifs fixés par l'une et l'autre de ces législations.

En matière d'affectation de locaux, le droit du bail laisse cette question au choix premier des parties au contrat. Ainsi, la même surface locative peut être louée, soit à titre de logement avec un bail d'habitation, soit comme local commercial ou administratif (bureau) avec un bail pour locaux commerciaux, au gré de la volonté des parties. La différence entre les deux types de baux a trait essentiellement à la durée et au terme et délai de résiliation.

En droit public, les affectations sont régies par des dispositions générales de police des constructions, le plus souvent par des plans de quartier ou des plans partiels d'affectation ; dans tous les cas, ces plans doivent faire l'objet d'une décision municipale sous l'angle de la loi du 14 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC, RSV 700.11).

A la lettre de la LATC, de telles autorisations sont nécessaires, et ce, quel que soit le changement d'affectation envisagé par le maître de l'ouvrage. Généralement, les critères retenus sont ceux de la nature de l'activité exercée (nuisances, activités artisanales, etc.) ou de la répartition dans un périmètre donné plus ou moins étendu (bâtiment, rue, quartier, etc.) des surfaces dévolues à l'habitation ou à d'autres types d'activités (définition d'un pourcentage admissible de commerces ou de bureaux dans un bâtiment ou limitation d'étages, par exemple).

La LDTR cible uniquement le changement d'affectation de logements existants en nouvelles surfaces autres que du logement (bureaux, cabinets médicaux, etc.). Elle permet, le cas échéant, en cas d'entrée en matière, de limiter le changement d'affectation à un bénéficiaire précis et de ne pas "perdre" définitivement le logement concerné de la substance locative vaudoise.

Il découle de ce qui précède que, sur le principe, le droit du bail n'empêche nullement qu'un appartement soit définitivement soustrait au marché de la location et transformé en surface autre que du logement, de sorte que la LDTR joue un rôle important de régulation, notamment en permettant de limiter un changement d'affectation dans le temps, pour un bénéficiaire précis.

Hormis la contestation des travaux que permet, dans certains cas, le droit du bail, le nouveau locataire qui entre dans un appartement peut également, sous certaines conditions, contester le loyer initial en vertu de l'art. 270 al. 2 CO. Cet article prévoit qu' *"en cas de pénurie de logements, les cantons peuvent rendre obligatoire, sur tout ou partie de leur territoire, l'usage de la formule officielle mentionnée à l'art. 269d pour la conclusion de tout nouveau bail"*.

Le canton de Vaud a fait usage de cette faculté. A ce jour, la conclusion d'un nouveau bail entraîne l'obligation pour le propriétaire d'adresser au locataire une notification de nouveau loyer en vertu de la loi cantonale sur l'utilisation d'une formule officielle au changement de locataire du 7 mars 1993 (LFOCL ; RSV 221.315). Cette formule est nécessaire en cas de pénurie au sens de l'art. 1 LFOCL, soit lorsque le taux de vacance des logements offerts à la location est inférieur à 1,5 %.

Cette formule est toutefois mal adaptée à la notification d'un nouveau loyer pour un objet neuf (immeuble reconstruit, par exemple) ou totalement transformé (création d'un 5 pièces à compter de petits logements préexistants, par exemple) dans la mesure où les bases de fixation du loyer ne sont plus comparables. Là encore, les champs d'application respectifs du droit public cantonal et du droit

privé fédéral ne se recoupe pas entièrement.

#### *2.3.4 Conclusions par rapport à la LDTR*

En conclusion, le Conseil d'Etat estime, au vu des développements exposés sous chapitre 2.3.3 du présent EMPL, qu'il se justifie donc, sur le principe, de maintenir un instrument de régulation et de contrôle de la substance du parc locatif vaudois.

Sur le principe, les préoccupations qui prévalaient lors de l'adoption de la LDTR restent totalement d'actualité, puisque les besoins en terme de logements demeurent importants, du fait également que le canton de Vaud continue de connaître une augmentation annuelle de population très marquée.

- Cela vaut d'autant plus qu'une étude mandatée par le DIS en 2013, procédant à des comparaisons intercantionales avec des cantons dont certains connaissent des législations analogues (Genève) et d'autres qui ne les connaissant pas (Fribourg ou Bâle, par exemple), démontre que la LDTR, en tant que telle, n'est pas un frein aux investissements immobiliers et que le droit du bail est un frein au moins aussi important à la rénovation. •

- Par ailleurs, cette étude fait ressortir l'importance de clarifier certaines définitions et de les harmoniser entre la LDTR (travaux) et la LAAL (aliénation d'appartements), notamment quant aux immeubles assujettis ou non au régime d'autorisation administrative instauré par cette législation. •

- Cette étude souligne également la nécessité de prendre désormais en compte les travaux énergétiques effectués sur les immeubles lors du calcul du loyer maximal par le propriétaire (isolation, panneaux solaires, pompes à chaleur, changement de système de production de chaleur, par exemple), afin de répondre aux défis environnementaux et économiques actuels. •

**De fait, il s'agit à la fois de favoriser la construction de nouveaux logements et d'éviter la disparition de ceux qui répondent aux besoins de la population, • plus particulièrement encore en période de pénurie prononcée et durable. •**

**Dans un tel contexte, le Conseil d'Etat estime qu'il se justifie de maintenir un outil de surveillance du parc locatif. Il constate parallèlement qu'il s'avère opportun, • dans les régions du canton qui sont touchées par une pénurie moins prononcée en tout cas, • d'en revoir la mise en œuvre, dans une perspective de simplification administrative, d'harmonisation et d'assouplissement de certaines mesures permettant de dépasser le statu quo, en traitant de cette problématique dans un texte unique résultant de la fusion des deux lois existantes.**

## **2.4 LAAL**

### *2.4.1 Contexte historique*

La LAAL a été adoptée en tant que contre-projet à une initiative de l'Avloca (actuellement Asloca-Vaud), intitulée "Halte aux congés-ventes" (16016 signatures valables) déposée à la fin des années 80. Ce phénomène - selon lequel des locataires se voyaient contraints d'acheter leur appartement sous peine de résiliation de bail - était particulièrement marqué à cette époque.

L'exposé des motifs et projet de loi relatif à la LAAL (BGC, Novembre 1989, p. 965 et suivantes) fait par ailleurs ressortir que, dans un certain nombre de cas, des immeubles étaient constitués en propriété par étages (PPE) ou en propriété par actions (PPA) et vendus sans que des travaux aient été entrepris au préalable.

De fait, il s'est avéré judicieux de compléter la LDTR, qui traitait de la question des rénovations, par un dispositif spécifique visant à réglementer la vente d'appartements loués, et ce, de manière à limiter "la progression de la pratique consistant à aliéner des logements jusqu'alors offerts à la location [qui] contribue à appauvrir une substance déjà insuffisante de logements accessibles au plus grand nombre en période de pénurie", selon cet exposé.

La LAAL a ainsi institué un régime d'autorisation pour la vente d'appartements loués.

En substance, la LAAL prévoit des motifs alternatifs d'octroi de l'autorisation (art. 4 LAAL) lorsque :

- a) le logement n'entre pas dans une catégorie à pénurie ;
- b) le logement est soumis au régime de la propriété par étages avant le 7 octobre 1989 ou dès la construction ;
- c) le logement est acquis par le locataire en place sans que ce dernier ait été contraint de l'acheter ou de partir.

L'art. 4 al. 2 LAAL précise que l'autorisation peut aussi être accordée s'il existe des circonstances commandant l'aliénation, ces circonstances pouvant être personnelles, économiques, financières, familiales ou autres. De manière générale, l'autorisation peut être assortie de conditions, notamment concernant le relogement du locataire (art. 4 al. 3 LAAL). Enfin, l'autorisation est refusée lorsque aucun des motifs d'autorisation n'est réalisé (art. 5 LAAL).

Il convient de signaler, qu'en date du 25 juin 1995, le peuple vaudois a refusé par 53,24 % des votants (62'564 non contre 54'941 oui) un projet de modification de la LAAL visant notamment à faire du motif d'autorisation prévu à l'art. 4 al. 1 litt. b LAAL (nb : autorisation d'aliénation délivrée si l'appartement est soumis au régime de la PPE avant 1989 ou "dès construction") un cas de non-assujettissement au régime de l'autorisation.

La LAAL vise donc à enrayer la diminution du parc locatif en période de pénurie, sans toutefois faire obstacle à l'accession à la propriété lorsqu'elle se réalise dans des conditions acceptables. Elle ne vise pas à interférer dans les rapports directs entre un propriétaire et son locataire, et ce, en raison du principe de la force dérogatoire du droit fédéral.

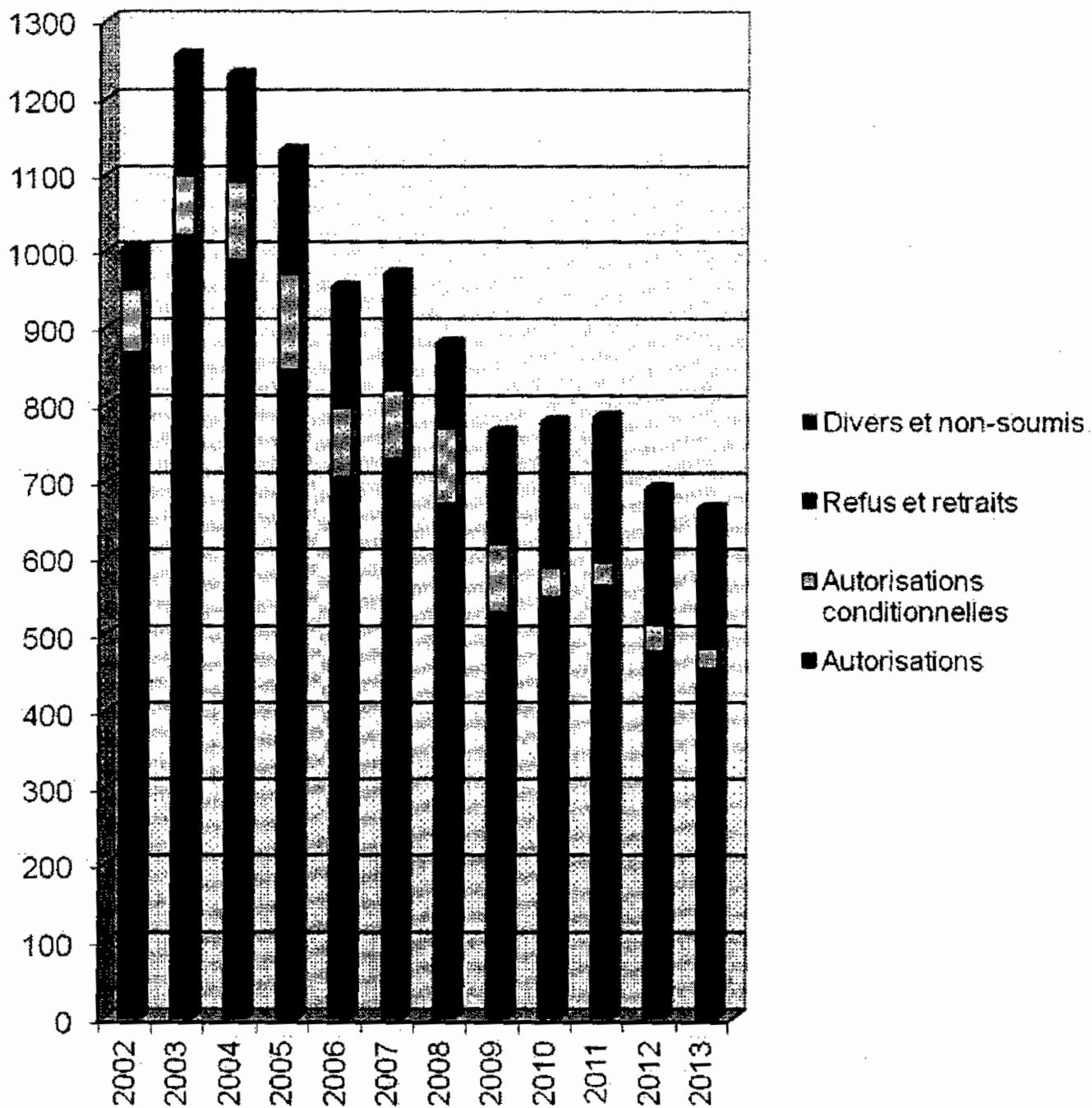
Les questions relatives à la résiliation du contrat, par exemple (procédure, délais, etc.), demeurent régies par le droit civil.

#### *2.4.2 Données statistiques*

Avant d'entrer dans le détail de l'examen de ce dispositif légal, il convient de rappeler quelques chiffres liés à l'application de la LAAL.

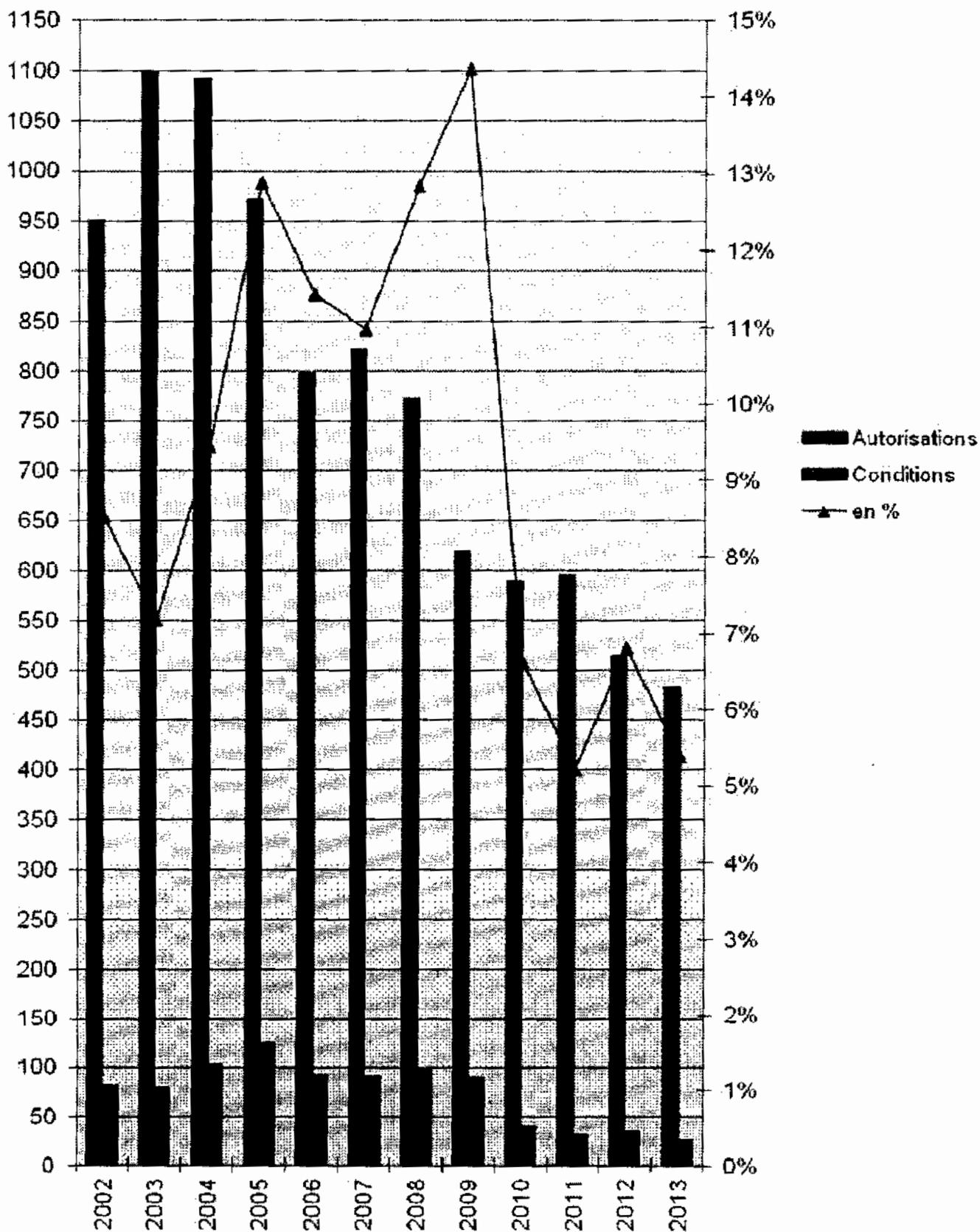
Pour ce qui est de la période récente d'application de la LAAL, les données quantitatives sont les suivantes :

Année	Autorisations	Autorisations conditionnelles	Refus et retraits	Divers et non-soumis	Total	Recours
2002	869	81	0	55	1005	8
2003	1021	79	0	157	1257	7
2004	989	103	1	139	1232	1
2005	845	125	1	162	1133	3
2006	706	91	2	155	954	0
2007	730	90	0	151	971	2
2008	672	99	0	110	881	1
2009	530	89	0	147	766	3
2010	549	39	0	191	779	5
2011	564	31	11	179	785	3
2012	479	35	1	177	692	2
2013	457	26	2	181	666	0



Le nombre d'autorisations assorties de conditions a globalement suivi l'évolution du nombre de dossiers, et se situe à 10 % environ en moyenne des dossiers soumis à la Division logement (voir le tableau ci-dessous, source : Division logement), à l'exception de l'année 2010. Ce chiffre s'explique par le fait que de nombreux dossiers n'obéissent pas aux motifs ordinaires d'octroi de l'autorisation au sens de l'art. 4 al. 1 litt. a à c LAAL et qu'il convient pour l'autorité de déterminer s'il existe des "circonstances commandant l'aliénation" au sens de l'art. 4 al. 2 LAAL.

Année	Autorisations	Conditions	en %
2002	950	81	8.53%
2003	1100	79	7.18%
2004	1092	103	9.43%
2005	970	125	12.89%
2006	797	91	11.42%
2007	820	90	10.98%
2008	771	99	12.84%
2009	619	89	14.38%
2010	588	39	6.63%
2011	595	31	5.21%
2012	514	35	6.81%
2013	483	26	5.38%



Les types de conditions administratives ont également évolué, notamment en matière de surveillance administrative des prix de vente pratiqués et / ou du loyer de l'objet loué après la vente, dans le but de maintenir une substance de logements répondant aux besoins prépondérants de la population.

Les types de conditions (qui peuvent se cumuler pour un même dossier, raison pour laquelle leur nombre est supérieur à celui mentionné dans le tableau précédent) sont les suivantes, sur la période 2001-2010 (source : Division logement) :

Année	Condition de relogement	Contrôle du prix de vente	Contrôle du loyer	Divers
2002	51	30	0	0
2003	51	34	3	0
2004	72	40	12	0
2005	63	102	32	4
2006	24	71	34	0
2007	42	64	29	0
2008	8	94	93	0
2009	25	77	77	0
2010	8	35	34	1
2011	2	29	29	0
2012	1	34	34	0
2013	0	0	25	1

**Au surplus, le temps de traitement moyen des dossiers est d'environ 11 jours (statistique établie pour les années 2005 à 2013), et ce dès réception du préavis communal ou du dossier complet.**

#### 2.4.3 LAAL et droit du bail

La question de la vente d'un appartement loué se recoupe avec celle de la protection dont peut bénéficier un locataire dont le bail est résilié.

Le droit du bail a introduit la notion de "congé-vente" à l'art. 271 a al.1 litt. c CO, lequel stipule que "le congé est annulable lorsqu'il est donné par le propriétaire seulement dans le but d'amener le locataire à acheter l'appartement loué".

Il faut toutefois démontrer que la pression du congé est donnée pour influencer la volonté du locataire, c'est-à-dire seulement dans le but de convaincre le locataire d'acheter, la pression du congé étant ici utilisée pour influencer la volonté du locataire (voir David Lachat, Le bail à loyer, Lausanne 2008, p. 745).

Cette disposition légale n'instaure donc pas une protection absolue du locataire. En effet, la norme précitée ne s'applique pas lorsque le propriétaire résilie le bail pour proposer la vente de l'appartement à un tiers ou lorsque le propriétaire propose d'abord l'appartement au locataire puis, suite au refus de celui-ci, à un tiers qui résiliera le bail.

Elle protège le locataire en place dans une certaine mesure, mais ne trouve application que si l'objet est loué. En cas de logement vacant, soit suite au départ du dernier locataire (décès, placement en EMS, etc.) ou à la résiliation de bail volontaire du dernier locataire en place, soit en cas de congé donné par le propriétaire, avec ou sans prolongation de bail en faveur du locataire, le droit du bail ne trouve pas application, puisque le logement peut être vendu sans autre.

La LAAL permet quant à elle le maintien à terme d'une certaine substance locative surtout lorsque l'immeuble n'est pas encore constitué en propriété par étages.

Sur la période récente, plusieurs cas ont porté sur des immeubles loués de longue date à des niveaux de loyers répondant manifestement aux besoins prépondérants de la population constitués en PPE, dans le but d'être vendus à des prix présentés comme étant "du marché".

De fait, ces prix de vente dits "du marché" tels qu'ils avaient été fixés entre les parties vendeuses et

acheteuse, auraient eu pour effet, en cas de location ultérieure, de modifier, du seul fait du prix de vente, le standing de ces appartements, en raison de la nécessaire rentabilisation d'un tel prix. Ainsi, pour les logements qui n'étaient pas acquis par leurs locataires de longue date (soit une très nette minorité des logements), l'intervention de l'autorité a consisté à recadrer, en le limitant, le prix de vente et à instaurer une mesure de contrôle des loyers analogue à celui prévu dans le cadre de la LDTR. Le but visé était de conserver des appartements loués d'un standard correspondant aux souhaits de la commune et aux besoins prépondérants de la population.

Ces modalités d'intervention, fondées sur le droit public, ont permis d'exiger que ces logements soient maintenus sur le marché de la location pour une durée de cinq ans. Dans ce cadre, le loyer déterminant - durant cette période de surveillance administrative même en cas de changement subséquent de locataire - reste contrôlé sur la base du prix de vente, respectivement d'acquisition, admis par l'autorité cantonale. Cette procédure a permis à la fois la vente des logements concernés et le maintien sur le marché d'appartements qui continuent à répondre à la demande locale.

- La jurisprudence a validé la possibilité pour le département en charge du logement de conditionner une autorisation d'aliénation à l'exigence que l'appartement reste en location durant au moins 5 ans, à un loyer contrôlé déterminé par l'autorité cantonale, cette exigence étant compatible avec le but de l'art. 1 LAAL, et ce, sans base légale expresse.

- En revanche, dans un arrêt de principe FO.2011.0026 du 5 octobre 2012, la CDAP a estimé que, faute de base légale expresse dans la LAAL, il n'est pas possible pour l'autorité de fixer ou d'imposer un prix de vente, une telle mesure s'avérant incompatible avec la garantie de la propriété. La CDAP en tire la conclusion que la question se pose désormais de savoir si, faute de pouvoir imposer un tel prix de vente, certaines ventes ne devraient pas être purement et simplement refusées à l'avenir (arrêt FO 2012.0005 du 10 octobre 2012). Cette question nouvelle appelle une réponse que le Conseil d'Etat entend apporter dans le cadre du présent EMPL. Il est en effet prévu que l'autorisation puisse être assortie d'un contrôle du prix de vente, d'un contrôle du loyer ou de l'obligation de maintenir durablement le logement en location (art. 21 LPPL). Le contrôle du prix de vente permet de garantir, qu'après le transfert de propriété, un appartement vendu continue de répondre aux besoins prépondérants de la population. Une telle mesure ne saurait être instaurée que dans les cas exceptionnels d'autorisations, soit dans les cas où, à défaut d'une telle condition, l'autorisation de transfert pourrait être purement et simplement refusée.

Cela étant, l'examen des comptes-rendus annuels des dernières années de mise en oeuvre par la Division logement démontre que la pratique de l'autorisation conditionnelle est d'actualité, car les dossiers de ce type sont de plus en plus nombreux. Ceci démontre aussi le rôle régulateur de la LAAL en période de pénurie.

L'art. 261 CO prévoit que *"si, après la conclusion du contrat, le propriétaire aliène la chose louée [...] le bail passe à l'acquéreur avec la propriété de la chose"*.

L'art. 261 al. 1 litt. a CO précise toutefois que, pour les habitations ou les locaux commerciaux, le propriétaire peut *"résilier le bail en observant le délai de congé légal pour le prochain terme légal s'il fait valoir un besoin urgent pour lui-même ou pour ses proches parents ou alliés"*.

Cette protection du locataire est donc relative, puisque le propriétaire peut résilier le bail pour le premier terme utile (préavis de trois mois pour le prochain terme légal du 1<sup>er</sup> avril, 1<sup>er</sup> juillet ou 1<sup>er</sup> octobre selon les Règles et usages locatifs du canton de Vaud, RULV), s'il peut justifier d'un besoin pour lui ou ses proches.

Ainsi, cette disposition permet à un acheteur qui entend occuper personnellement un appartement jusqu'alors loué de l'occuper dans un délai relativement court, le soustrayant ainsi de la substance de logements jusqu'alors offerte à la location, ce qui diminue l'offre de logements correspondant, le cas

échéant, aux besoins prépondérants et aux moyens de la population.

Outre la notion de congé-vente abordée sous lettre a) ci-dessus, le nouveau droit du bail a introduit diverses mesures en matière d'annulation de congé et de prolongation de bail.

Ainsi, un congé est annulable s'il est contraire aux règles de la bonne foi, s'il s'agit d'un congé-pression visant à introduire une modification unilatérale du contrat ou s'il s'agit d'un congé donné au cours d'une procédure ou dans les trois ans qui suivent ou en raison d'un changement dans la situation familiale du locataire.

Dans de nombreux cas, le locataire peut également obtenir une prolongation de bail, le juge civil procédant alors à une pesée des intérêts en cause, à savoir ceux du propriétaire à disposer de son bien et ceux du locataire à rester en place. Les critères applicables sont notamment la durée du bail, le comportement des parties ou leur situation personnelle, familiale et financière, le besoin du propriétaire et son urgence, la situation du marché du logement dans la localité, etc.

C'est dans ce type de cas que la LAAL et le droit du bail sont très proches, notamment lorsqu'une autorisation administrative est assortie d'une condition dite "de relogement" selon laquelle, durant une période déterminée, l'appartement ne peut être vendu que moyennant le relogement du locataire en place.

Les critères retenus par le droit public sont toutefois différents, puisque c'est avant tout la substance locative concernée qui est mise en évidence, pas le besoin individuel du locataire concerné. Ainsi, seuls les logements correspondant plus particulièrement aux besoins de la population, à raison de leur loyer, de leur nombre de pièces, de leur surface et du taux de logements vacants du même type sur le territoire considéré (généralement la commune), peuvent faire l'objet d'une mesure particulière de protection, et ce, à la seule condition que le locataire soit en place depuis un certain nombre d'années.

Le régime d'autorisation - susceptible d'être complété de conditions, le cas échéant - permet donc de veiller au maintien d'un parc diversifié de logements répondant aux besoins du plus grand nombre, dans une perspective d'équilibre du marché à long terme.

Ces conditions fondées sur le droit administratif public cantonal peuvent être intégrées dans les critères à retenir par la justice civile (Commission de conciliation, respectivement Tribunal des baux) lorsqu'elle est saisie d'un litige portant sur une résiliation de bail ou sur la fixation du loyer d'un logement soumis à une mesure de contrôle administratif, de sorte que le droit public et le droit privé peuvent efficacement se compléter.

#### *2.4.4 Conclusions par rapport à la LAAL*

**Le Conseil d'Etat estime que la LAAL constitue un garde-fou efficace qui permet d'éviter un appauvrissement du parc locatif répondant aux besoins prépondérants de la population. Son application s'avère particulièrement utile dans les cas de vente d'immeubles anciens, souvent non encore constitués en propriété par étages.**

**Au vu des arguments et développements exposés sous chiffre 2.4.3, le Conseil d'Etat estime qu'il se justifie de maintenir un outil de surveillance du parc locatif. Il constate parallèlement qu'il est opportun d'en revoir la mise en œuvre, dans une perspective de simplification administrative et d'harmonisation, en traitant de cette problématique sous la forme d'un texte unique fusionnant les deux lois existantes.**

**• Cette modification de la LAAL permettra également de formaliser les conditions susceptibles d'assortir les décisions de la Division logement, notamment en matière d'exigence du maintien en location d'un appartement durant une certaine période, à un loyer contrôlé et d'ancrer dans la législation la possibilité pour le département en charge du logement de pouvoir assortir son autorisation d'une mesure de contrôle du prix de vente après travaux, conformément à**

**l'exigence d'une base légale expresse formulée par la CDAP.**

### **3 RESULTATS DE LA PROCEDURE DE CONSULTATION**

#### **3.1 Consultation sur l'avant-projet de LPPL 2011**

L'avant-projet de LPPL 2011 a été mis en consultation le 15 décembre 2010, notamment auprès des milieux de propriétaires et locataires, des groupes politiques au Grand Conseil, des milieux économiques, des associations de communes ainsi que des divers services de l'Etat intéressés à la problématique du logement. La procédure a également été ouverte à tout intéressé sur le site Internet du SELT. Les axes principaux de la LPPL ont également fait l'objet de discussions nourries lors d'une séance du 17 mars 2011 de la Commission cantonale consultative du logement (CCCL), réactivée par décision prise en 2010 par le Conseil d'Etat.

Il ressort de cette consultation que, si les intéressés se rejoignent sur l'opportunité de fusionner les deux dispositifs légaux en un texte unique, les avis divergent tant sur les objets entrant dans le champ d'application de la LPPL que sur la procédure d'autorisation ou encore les contrôles administratifs prévus.

Les milieux de propriétaires et économiques soulignent la nécessité de disposer d'un outil législatif souple permettant une application pragmatique et efficiente. Dans ce contexte, ils sont favorables à une application à l'échelle du district, pour mieux prendre en compte les éventuelles spécificités locales. Ils s'opposent en particulier au contrôle des loyers prévu dans la LPPL qui fait selon eux doublon avec le droit du bail, et ce, tant dans son principe même que dans sa durée.

Les milieux de locataires s'opposent fermement à tout assouplissement, a fortiori tout démantèlement du régime juridique actuel. Ils rejettent la proportion – insuffisante, selon eux – d'immeubles assujettis à la LPPL ou encore à l'introduction de nouveaux motifs d'autorisation. Ces milieux sont favorables à une application de la loi à l'échelle du canton, de manière à éviter un morcellement du territoire.

#### **3.2 Consultation sur le projet de LPPL 2014**

• Une consultation des milieux concernés (milieux de locataires et de propriétaires, communes, investisseurs, etc.) sur le projet de LPPL 2014 a eu lieu au printemps 2014, avec prise de position écrite de ceux-ci.

• En substance, les milieux consultés ont réitéré les remarques formulées dans le cadre de la consultation de 2011.

• Les milieux de locataires déplorent un "démantèlement" de la législation actuelle. Ils souhaitent une application de la LPPL, non pas à l'échelle du district, mais du canton. Ils contestent les nouveaux cas d'exclusion prévus à l'art. 3 LPPL ainsi que le fait de permettre une dispense d'autorisation lorsque les travaux sont inférieurs aux 30% de la valeur ECA de l'immeuble (20% dans la LDTR actuelle).

• Les milieux de bailleurs réitèrent leur opposition de principe à ce type de législation. Ils saluent toutefois les allègements proposés, en termes de cas exclus de la LPPL et de procédure. En termes d'information aux locataires, ils estiment que les mesures prévues par le droit privé fédéral du bail à loyer sont suffisantes.

Sur la base de ce qui précède, le projet de LPPL tient compte dans toute la mesure du possible des remarques émises lors de la procédure de consultation de l'avant-projet, ainsi que de celles émises par la CCCL, tout en se proposant de tenir compte des impulsions politiques validées par une majorité du Grand Conseil au travers des postulats Dolivo et Borloz. Il en résulte un exercice politique de recherche d'équilibre entre des points de vue souvent opposés. • Le Conseil d'Etat souhaite ainsi offrir une solution pratique sur un sujet controversé, permettant de dépasser le statu quo et de pouvoir atteindre un compromis.

#### **4 PROJET DE LOI SUR LA PRESERVATION DU PARC LOCATIF VAUDOIS (LPPL)**

Tout comme le projet de juin 2011, le projet de LPPL 2014 qui fait l'objet du présent EMPL prévoit la perdurance d'un dispositif légal visant à assurer le maintien de la substance locative vaudoise existante. Il prévoit parallèlement les simplifications administratives nécessaires à une application offrant davantage de souplesse, répondant ainsi à la volonté du Conseil d'Etat de favoriser l'émergence d'une voie médiane entre des fronts politiques parfois difficilement conciliables en regard de la nécessaire paix du logement à laquelle le Gouvernement est attaché, en termes d'application territoriale (art. 2) liée à l'importance de la pénurie à l'échelle du district concerné, de substance locative touchée (exception de l'art. 3) ou encore de dispense d'autorisation (art. 11).

Avant tout, ce dispositif légal fusionne les deux lois existantes (LAAL et LDTR) en un seul et même texte, ce qui permettra d'en harmoniser le champ d'application territorial et matériel. Le principe même de cette fusion fait l'objet d'un très large consensus politique, exprimé notamment lors des travaux de la Commission parlementaire chargée d'examiner le projet de LPPL en 2008.

La LPPL se fonde sur les principaux axes d'action suivants :

- La nécessité d'une surveillance du parc locatif vaudois existant, et le maintien d'un régime d'autorisation en cas de travaux d'importance, de changement d'affectation ou de vente d'appartements loués ;
- La référence à la notion de pénurie et définition de celle-ci ;
- La définition des immeubles assujettis ;
- L'introduction d'un principe d'information aux locataires en cas de travaux ;
- La consécration de procédures simplifiées (dispense en cas de travaux inférieurs à 30% de la valeur ECA, • sauf en cas de pénurie prononcée ; procédure simplifiée en cas de réfection d'appartements isolés• ) ;
- l'introduction de nouveaux motifs d'autorisation en matière de travaux pour tenir compte de l'opportunité technique et du développement durable ;
- le maintien de la faculté, pour le département, de contrôler les loyers, • la durée du contrôle étant variable en fonction de la situation de pénurie• ;
- le maintien d'une procédure de concertation avec les autorités locales (préavis communal).

#### **4.1 Nécessité d'une surveillance du parc locatif vaudois existant et maintien d'un régime d'autorisation en cas de travaux d'importance, de changement d'affectation ou de vente d'appartements loués**

##### *4.1.1 Nécessité du maintien d'un régime de surveillance du parc locatif*

Comme le Conseil d'Etat l'a affirmé dans le cadre de sa réponse à la Motion de M.le député Armand Rod demandant l'abrogation de la LDTR et de la LAAL, le Gouvernement juge indispensable de maintenir un dispositif de surveillance du parc locatif vaudois, celui-ci étant de nature à compléter efficacement les diverses mesures d'aide au logement instaurées par la loi du 9 septembre 1975 sur le logement (LL).

L'application de ce type de législation, tout en étant rigoureuse, se doit d'être pragmatique et s'appliquer en fonction du niveau de pénurie défini de manière crédible, dans un périmètre donné.

Le projet de LPPL implique également une concertation entre la commune du lieu de situation de l'immeuble concerné et le canton, ceci dans une perspective de gestion - à moyen et long termes - d'un parc locatif diversifié, susceptible de répondre à l'ensemble des besoins de la population.

Cette application implique des définitions précises pour l'ensemble des activités soumises au régime d'une autorisation administrative.

#### 4.1.2 Amendements 2014

- Face à la pénurie persistante qui règne sur le marché du logement, le Conseil d'Etat juge indispensable d'instaurer un régime différencié qui tient compte de la situation de pénurie. Dès lors, si des allègements de procédure sont proposés dans les districts où la pénurie de logement est moins prononcée, le régime actuel est maintenu dans les autres districts, et plus particulièrement en zone urbaine.

- En revanche, il y a lieu de faciliter certaines procédures, notamment pour ce qui a trait à la question de la rénovation d'appartements isolés, qu'il convient de ne pas freiner par de lourdes procédures administratives alors que l'appartement est généralement vacant et que ce mode de rénovations permet de maintenir les locataires de l'immeuble en place, ou encore lorsqu'un propriétaire souhaite transformer une surface de bureaux en appartement.

#### 4.2 Référence à la notion de pénurie et définition de celle-ci

##### 4.2.1 Généralités

Les dispositifs actuels de la LDTR et de la LAAL ne présentent pas la même définition de la notion de pénurie, à l'échelle quantitative à tout le moins. Cette situation n'est dès lors pas optimale.

Par souci de clarté et d'efficacité du projet de LPPL, il est prévu que ses dispositions soient applicables en fonction d'une pénurie quantitative, définie à l'échelle du district, et opposable tant aux cas de travaux d'importance ou de changement d'affectation que de vente d'appartements loués. • Un régime différencié est également prévu dans le cas où un district souffre d'une pénurie prononcée, soit d'un taux de logement vacant inférieur à 1%.

Selon les statisticiens de Statistique Vaud, l'échelle du district s'avère statistiquement représentative, l'échelle communale étant trop petite. Elle permet ainsi une application ciblée, en concentrant, si nécessaire, l'intervention des collectivités publiques dans les régions où la situation du logement est la plus critique et la plus tendue.

##### 4.2.2 Définition de la pénurie - prise en compte de la pénurie sur une période de 3 ans

La LPPL définit qu'il existe une pénurie quantitative lorsque le taux de vacance - toutes catégories confondues de logements à louer ou à vendre - est inférieur à 1,5 %. Les chiffres annuels publiés par le département en charge de la statistique font référence.

Ce taux de 1.5 % est usuellement reconnu par les partenaires vaudois du marché du logement comme étant celui d'équilibre en matière d'offre et de demande, d'autres législations cantonales faisant référence à un taux de vacance de 2 % (voir à ce sujet l'art. 25 al. 2 de la LDTR genevoise). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, ce taux de 1,5 % sert de référence dans le cadre de l'usage de la formule officielle au changement de locataire au sens de l'art. 270 al. 2 CO et est d'ailleurs mentionné au niveau cantonal dans le cadre de la loi du 7 mars 1993 sur l'utilisation d'une formule officielle au changement de locataire (RSV221.315). Il est communément admis et les tribunaux administratifs vaudois (Tribunal administratif, puis Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal) s'y réfèrent dans de très nombreuses jurisprudences depuis les années nonante, considérant que la notion de pénurie doit s'apprécier en premier lieu en terme statistique.

Comme mentionné ci-dessus, le département en charge de la statistique estime que le calcul du taux de pénurie, par commune (prévu par la LDTR actuelle) n'est pas représentatif au plan statistique dans la majorité des communes, faute de masse critique. L'échelle opportune semble être celle du district : cette solution a été préférée à celle d'une application au plan cantonal qui, selon une logique du "tout ou rien", ne permettrait pas de tenir compte des particularités plus régionales.

Au 1<sup>er</sup> juin 2013, aucun district ne connaît un taux de vacance supérieur à 1,5 %, seule la région du

Pays-d'Enhaut (district Riviera-Pays d'Enhaut) a un taux de vacance de 1,8 %. Les taux de vacance par district sont les suivants (source : Statistiques Vaud) :

### CATÉGORIES ET TAUX DE LOGEMENTS VACANTS PAR DISTRICT, VAUD

District	Logements vacants au 1 <sup>er</sup> juin 2013					Taux de logements vacants en %	
	A louer	A vendre	Total	dont maisons unifamiliales	dont récents <sup>1</sup>	2012	2013 <sup>2</sup>
Vaud	1311	970	2281	677	333	0,6	0,6
Aigle	155	243	398	120	75	1,8	1,4
Broye-Vully	108	32	140	35	28	0,7	0,8
Gros-de-Vaud	41	24	65	33	10	0,3	0,4
Jura-Nord vaudois	155	102	257	48	26	0,6	0,6
<i>dont La Vallée</i>	8	12	20	8	4	0,3	0,5
Lausanne	150	64	214	68	13	0,2	0,3
Lavaux-Oron	135	72	207	47	11	0,6	0,8
Morges	112	81	193	92	28	0,5	0,6
Nyon	153	116	269	90	58	0,5	0,7
Ouest lausannois	39	7	46	9	2	0,2	0,1
Riviera-Pays-d'Enhaut	263	229	492	135	82	0,8	1,1
<i>dont Pays-d'Enhaut</i>	12	62	74	30	27	1,0	1,8

<sup>1</sup> Logements dont la construction date de moins de deux ans.

<sup>2</sup> Données provisoires.

La référence au taux de vacance par district pourrait avoir pour conséquence un effet de va-et-vient en cas de variation très faible du pourcentage de référence dans un district. Pour cette raison, il convient de lisser ce taux sur une certaine période. Une période de trois ans semble adéquate.

La liste des districts où sévit la pénurie définie conformément au paragraphe précédent fera l'objet d'un arrêté du Conseil d'Etat qui sera publié annuellement dans la FAO. Cette manière de procéder permettra de rendre cette action transparente pour l'ensemble des parties : les propriétaires, les locataires, les mandataires, les associations et autres professionnels concernés (gérants, notaires, architectes, etc.).

Il convient de souligner que l'autonomie communale est respectée dans cette procédure. En effet, le projet de LPPL prévoit que, sur proposition motivée de la Municipalité, une commune dans laquelle la situation du marché du logement est significativement différente de celle prévalant à l'échelle du district peut demander au Conseil d'Etat à être exclue de la liste consacrée par l'alinéa 3 de l'article 2 du projet de loi ou à y figurer. On peut penser aux centres urbains, par exemple.

Au surplus, au travers de son préavis, la commune peut s'exprimer également sur les aspects qualitatifs de la notion de pénurie, dans la mesure où seuls les logements qui répondent aux besoins prépondérants de la population sur un territoire donné sont soumis à une procédure d'autorisation.

Une définition catégorielle de la pénurie - visant à inclure, dans le champ d'application de la LPPL, des catégories spécifiques de logements, et ce, quel que soit le taux de vacance à l'échelle du district - n'est pas retenue par le Conseil d'Etat, de manière à permettre une application pragmatique de ce nouveau dispositif. L'introduction d'une telle définition poserait en effet d'insurmontables difficultés techniques, de collecte d'informations et d'interprétation qui iraient à l'encontre de la volonté de simplification

administrative poursuivie par le Gouvernement.

#### 4.2.3 Introduction de la notion de pénurie prononcée

- Il convient de maintenir le régime de contrôle actuel dans les régions où le taux de vacance est "prononcé", soit lorsque ce dernier est inférieur à 1%. Dans ce cas, les contrôles administratifs restent les mêmes que ceux qui prévalent actuellement dans le cadre de la LDTR et de la LAAL. •
- A l'inverse, les procédures et les contrôles administratifs sont allégés dans les districts moins touchés par la pénurie de logements, à savoir ceux où le taux de pénurie oscille entre 1% et 1,5%. Lorsque le taux est supérieur à 1,5 %, la situation de pénurie prend fin et l'ensemble de la LPPL ne s'applique plus, ce qui est le cas également aujourd'hui pour la LDTR et la LAAL. •

#### 4.2.4 Définition des logements loués soumis au droit public

En relation avec la notion de pénurie, il convient de cibler le parc de logements sur lequel l'Etat entend exercer une surveillance.

Cette surveillance administrative doit en effet s'exercer sur les logements "standards", répondant aux besoins prépondérants de la population, et non sur des objets qui ne constituent qu'un segment particulier du parc de logements offerts sur le marché, par exemple les "villas locatives".

Ainsi, il est prévu d'exclure du champ d'application de la LPPL plusieurs catégories d'appartements "atypiques".

Comme mentionné ci-dessus, la première exception concerne les villas locatives. La LDTR définit actuellement les maisons individuelles comme "tout immeuble comprenant jusqu'à deux logements, dont l'un au moins est occupé par le propriétaire" (art. 1 al. 3 LDTR), tandis que la LAAL définit comme telles les immeubles "contigu ou en terrasse qui ne comprennent qu'un seul logement principal" (art. 2 al. 2 § 3 LAAL).

Il convient d'harmoniser ces deux définitions et le projet de LPPL prévoit à cet effet d'exclure les immeubles d'habitation comprenant jusqu'à deux logements, quels que soient leurs occupants (locataires ou propriétaires) ainsi que ceux comprenant jusqu'à trois logements, pour autant que l'un des appartements ait été occupé en dernier lieu par son propriétaire, un proche parent de celui-ci, un allié ou un partenaire enregistré. En effet, les bâtiments qui comprennent jusqu'à trois appartements dont l'un occupé par le propriétaire ont un caractère familial prépondérant. Il s'agit généralement d'immeubles dont la vocation initiale était de servir de domicile au propriétaire et à sa famille, qui sont ultérieurement mis sur le marché de la location ensuite d'événements particuliers de la vie touchant le propriétaire (décès, départ des enfants devenus adultes, départ à l'étranger, partage successoral, etc.). Par ailleurs, de tels bâtiments présentent fréquemment des caractéristiques constructives ou situationnelles atypiques par rapport au parc locatif ordinaire (logements de petite surface par rapport aux normes standard actuelles ou encore immeubles sis dans de grands espaces peu densifiés, tel un parc arborisé).

Dès lors, les dossiers portant sur de tels bâtiments ne seraient plus soumis à la LPPL. Les travaux ou la vente intervenant le plus souvent dans un contexte familial spécifique (liquidation de régime successoral ou matrimonial, par exemple) seraient facilités, apportant en cela une simplification administrative bienvenue aux yeux du Conseil d'Etat. Sur la base de l'échantillonnage des dossiers soumis au SELT (actuellement : Division logement) sur la période 2010-2011, il y avait 17 bâtiments de deux logements (11,33 %) et 10 bâtiments de 3logements (6,66 %). Sur un plan global, les immeubles de deux appartements représentent dans le canton, selon des données estimatives basées sur l'état du registre des bâtiments non encore consolidées, environ 15'900 bâtiments de deux logements (y compris les maisons jumelles), respectivement 7000 bâtiments de 3 appartements, sur un total estimatif de 123'000 bâtiments comprenant au moins un logement (source : Statistique Vaud).

La deuxième exception porte sur les immeubles ou les logements loués qui sont manifestement "résidentiels" ou hors normes. De ce fait, de tels objets ne doivent pas, de l'avis du Gouvernement, être soumis à la LPPL. Cette exception doit cependant se fonder sur des critères objectifs, plutôt que sur des éléments exceptionnels (loyer artificiellement bas, par exemple).

Par conséquent, une référence à des standards objectifs et connus des parties a été retenue par le Conseil d'Etat. Il s'agit du prix au m<sup>3</sup> assurance incendie (ECA) découlant de la police d'assurance incendie, valeur à neuf, de l'immeuble, ~~d'une part, et de sa note à l'Inventaire cantonal des monuments historiques, d'autre part.~~

Ainsi, il convient tout d'abord d'exclure les immeubles dont la valeur à neuf ECA est supérieure à CHF 750.-/m<sup>3</sup> (à l'indice 117, indice 100 = 1990). Les milieux de locataires estiment cette valeur trop faible et souhaiteraient la fixer à CHF 1'000.- le m<sup>3</sup>. Un échantillonnage de 150 dossiers récents du SELT (actuellement : Division logement) sur la période 2010-2011 démontre que seuls cinq immeubles (3,3 % des dossiers) ont une valeur ECA supérieure à CHF 750.-, et aucun supérieur à CHF 905.-. Il s'agit, soit d'immeubles anciens à l'architecture ou la volumétrie complexes, soit des logements de très petites surfaces eu égard aux normes usuellement retenues, pour lesquels la composante des parties techniques de l'immeuble (zones WC et sanitaires) représente une partie majeure du coût de construction (immeuble de "studios" de moins de 20 m<sup>2</sup>, par exemple). La valeur de CHF 750.- est donc pertinente.

~~Il convient également d'exclure de la LPPL les bâtiments classés comme "monument d'importance nationale" et "monument d'importance régionale" à l'Inventaire cantonal des monuments historiques, lesquels ont pour la grande majorité la note 1 ou 2 au recensement. Cette définition claire et transparente facilitera grandement l'application de la LPPL, car les données utilisées sont objectives, connues du propriétaire et ne laissent pas place à l'interprétation. Cela concerne environ 6'300 immeubles de tous types, dont beaucoup ne comprennent pas de logements "locatifs" au sens strict (châteaux, cures, maisons vigneronnes, ruraux, etc.) et environ 300 maisons d'habitation, 90 immeubles locatifs et 90 immeubles de rapport.~~

• Le Conseil d'Etat renonce à exclure les objets classés en note 1 ou 2 à l'inventaire des Monuments historiques. En effet, les critères retenus pour procéder au classement d'un bâtiment ne portent pas forcément sur les composantes "logement" de ce dernier, mais ils peuvent porter sur l'un ou l'autre élément architectural seulement (porche d'entrée, etc.). La référence à ce seul critère d'exclusion a donc été abandonnée. Il va de soi que si le classement en note 1 ou 2 du recensement porte sur la totalité des éléments du bâtiment et que ces derniers sont étroitement en lien avec la substance de logements (présence de vitraux, d'ornements, d'éléments décoratifs dans l'appartement, par exemple), l'autorisation sera vraisemblablement accordée au motif que l'immeuble ne figure pas, sous l'angle qualitatif, dans une catégorie "à pénurie".

~~L'art. 3 litt. e) exclut les logements d'une surface habitable intra muros nette de 135 m<sup>2</sup> ou plus. Cette solution est celle retenue par la Commission du Grand Conseil chargée d'examiner le premier projet de LPPL, qui a privilégié la notion de surface à celle du nombre de pièces.~~

• Une autre exception concerne les logements d'une surface habitable nette intra muros de 135 m<sup>2</sup> et plus. Ces appartements ont une surface généreuse par rapport à des objets "standard", les logements usuels de type familial, notamment les 5 pièces, ayant une surface de référence inférieure à celle ainsi définie. A titre d'exemple, la surface de tels logements est de 110 m<sup>2</sup> à 121 m<sup>2</sup> selon les normes cantonales en matière de logement. Ce critère de la surface nette habitable intra muros est simple et peut aisément être vérifié, et ce, tant par le propriétaire que par le locataire.

### 4.3 Introduction de nouveaux motifs d'autorisation en matière de travaux

#### 4.3.1 Opportunité technique

L'expérience du département en charge du logement démontre que des travaux d'adaptation aux critères actuels d'habitabilité sont envisagés par les propriétaires à l'occasion d'une rénovation, pour cause d'opportunité technique.

~~La notion d'opportunité technique tient compte de la nouvelle loi cantonale sur l'énergie ainsi que des critères liés au développement durable et aux économies d'énergie (améliorations thermiques, respect des normes "Minergie", changement du système de production de chaleur, etc.), qu'il convient de ne pas décourager, pour autant que l'investissement reste dans un rapport raisonnable avec les avantages attendus.~~

- Il convient de prévoir que des restructurations peuvent être réalisées, lorsqu'elles s'avèrent particulièrement opportunes. Il faut toutefois que l'état de vétusté du bâtiment commande l'exécution de travaux importants susceptibles d'améliorer l'habitabilité du logement (restructuration, suppression de pièces en enfilades, par exemple).

Ce motif d'autorisation - érigé au niveau de la loi - est donc subordonné au fait que les avantages attendus restent dans un rapport raisonnable avec le coût de l'investissement à consentir, de sorte que ces travaux n'aient pas pour objectif de faire sortir les appartements concernés des catégories répondant aux besoins prépondérants de la population.

#### 4.3.2 Travaux liés au développement durable et aux économies d'énergie

Les travaux qui permettent d'encourager le recours aux énergies renouvelables ou qui permettent des économies d'énergie peuvent être autorisés. • Le département en tient compte dans le traitement de la baisse des frais accessoires qu'entraînera l'amélioration énergétique du bâtiment. •

- Ce motif nouveau tient compte de la nouvelle loi cantonale sur l'énergie ainsi que des critères liés au développement durable et aux économies d'énergie (améliorations thermiques, respect des normes "Minergie", changement du système de production de chaleur, etc.), qu'il convient de ne pas décourager, pour autant que l'investissement reste dans un rapport raisonnable avec les avantages attendus.

### 4.4 Maintien de la faculté de contrôler les loyers

La LPPL maintient la faculté, pour le département, d'instaurer, dans les cas qu'il juge nécessaires, une mesure de contrôle des loyers après travaux.

- Dans les districts qui connaissent une pénurie moins prononcée, soit lorsque le taux de logements vacants se situe entre 1% et 1,5%, la durée maximale de ce contrôle est toutefois limitée à cinq ans, et non plus dix tels que prévus dans la LDTR. Cette durée se justifie par le fait, qu'en pratique, les contrôles administratifs sont le plus souvent limités à la première mise en location après travaux, conformément à l'art. 15 de son règlement d'application.

Au surplus, la durée de cinq ans est proche de celle usuellement retenue dans d'autres domaines touchant au logement, notamment celui de la prolongation du bail à loyer que peut obtenir un locataire en cas de résiliation de bail au sens des articles 272 et suivants (4 ans de prolongation selon l'art. 272b al. 1 CO, par exemple).

Par ailleurs, cette durée est reprise dans d'autres dispositifs cantonaux poursuivant un but d'intérêt public équivalent. Ainsi, l'art. 12 de la LDTR genevoise précise que "les loyers et les prix de vente maximaux ainsi fixés sont soumis au contrôle de l'Etat, pendant une période de cinq à dix ans pour les constructions nouvelles et pendant une période de trois ans pour les immeubles transformés ou rénovés, durée qui peut être portée à cinq ans en cas de transformation lourde".

La jurisprudence récente relative à l'application de la LAAL (arrêt de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal FO.2008.0019 du 3 février 2009) retient également qu'une mesure de contrôle d'une durée de cinq ans respecte à la fois les objectifs de préservation du parc locatif assigné par le droit public en la matière que la garantie de la propriété.

- Dans les districts touchés par une pénurie prononcée, soit lorsque le taux de logements vacants est inférieur à 1 %, le régime actuel prévoyant un contrôle d'une durée maximale de dix ans reste en vigueur.

#### **4.5 Maintien d'une procédure de concertation avec les autorités locales (préavis)**

La LPPL reprend la procédure fixée dans la LDTR et la LAAL, à savoir que le préavis de la commune du lieu de situation de l'immeuble concerné est maintenu. Ce mode de faire permet d'appliquer ce dispositif légal de la manière la plus appropriée aux conditions locales.

Cette philosophie rejoint celle de l'art. 2 de la loi du 9 septembre 1975 sur le logement (LL), qui précise que "les autorités communales suivent en permanence l'évolution du problème du logement sur leur territoire et déterminent en tout temps les besoins non couverts pour les diverses catégories de logements. Elles prennent en temps opportun les mesures de prévention et d'exécution nécessaires pour maintenir ou créer un équilibre satisfaisant entre l'offre et la demande, notamment par l'acquisition, la cession et la mise à disposition de terrains à bâtir, des suggestions aux sociétés et particuliers pour la construction de logements répondant aux besoins, des facilités financières appropriées, telles que prêt, garantie ou cautionnement en faveur de constructeurs de logements à loyers modérés, prise en charge d'une part de l'intérêt".

Elle rejoint également celle de l'art. 3 LL, faisant expressément référence aux opérations visées dans la présente loi, qui stipule que "les autorités communales s'efforcent de procurer un logement approprié aux familles et personnes établies sur leur territoire et à celles dont la présence dans la commune a une justification économique ou sociale ; elles doivent vouer une attention toute particulière aux familles et personnes qui se trouvent privées de leur logement pour des raisons indépendantes de leur volonté (vente ou démolition d'immeuble, évacuation d'appartement insalubre, expropriation, incendie, etc.)".

#### **4.6 Dispense d'autorisation**

La réflexion relative au périmètre d'intervention a poussé le Conseil d'Etat à exclure les travaux de moindre importance du champ d'application des procédures administratives contraignantes.

Le projet de LPPL précise ainsi que les rénovations qui, cumulativement, n'impliquent pas de restructuration des logements concernés, et sont inférieurs aux 30% de la valeur à neuf assurance incendie de l'immeuble ou, par ratio, de la partie "logement" concernée par les travaux (en cas d'immeuble mixte commercial et d'habitation ou de travaux ne concernant qu'une partie de l'immeuble, par exemple), peuvent faire l'objet d'une demande de dispense d'autorisation à soumettre directement au département en charge du logement, sans préavis communal.

- Dans les districts avec une pénurie de logements moins prononcée, soit avec un taux de logements vacants entre 1 et 1,5 %, le pourcentage retenu est de 30% contre 20% dans le RLDTR actuel, le raisonnement étant, qu'en principe, cette part du loyer correspond à une forme de réserve d'entretien permettant au propriétaire d'assumer les frais de maintien de la chose louée, dans son état normal.
- Sur la base des dossiers qui ont fait l'objet d'examen techniques par la Division logement sur la période 2010-2013 (chiffres arrêtés à fin octobre 2013), le pourcentage des dossiers susceptibles de faire l'objet d'une autorisation en bonne et due forme (avec contrôle des loyers, le cas échéant) qui auraient pu faire l'objet d'une dispense d'autorisation, selon cette disposition alléguée, est de 18,5% environ (49 dossiers sur 264 dossiers analysés).

- Le Conseil d'Etat considère toutefois que cette faculté d'obtenir une dispense d'autorisation doit tenir

compte de la situation de pénurie à l'échelle du district concerné. De fait, en cas de pénurie prononcée, le système actuellement en vigueur qui ne permet l'octroi d'une dispense que si les travaux sont inférieurs aux 20% de la valeur à neuf assurance incendie de l'immeuble reste applicable.

Il va de soi que si le décompte final des travaux excède le pourcentage défini (30%, respectivement 20% lorsque le district connaît une pénurie prononcée), il appartient au propriétaire d'en informer le département et de lui communiquer les nouveaux loyers prévus, qui feront l'objet d'un contrôle.

Il convient également de veiller à ce que le propriétaire n'élide pas le régime d'autorisation en effectuant des travaux d'envergure, non pas en une fois, mais par étapes successives, selon la technique dite du "saucissonnage". Ainsi, tous travaux effectués par étapes seront cumulés dans l'analyse du département, et ce, sur une période de dix ans dès l'exécution de la première étape de travaux, confirmant en cela la pratique actuelle.

#### **4.7 Procédure simplifiée en cas de rénovation d'objet isolé**

• Le projet amendé de LPPL prévoit une procédure simplifiée lorsque les travaux ne portent pas sur l'ensemble de l'immeuble, mais sur la rénovation au coup par coup d'un ou de quelques appartements pris isolément. Il s'agit de ne pas freiner ce type de rénovations qui portent fréquemment sur des objets devenus vacants suite de circonstances imprévues (décès du locataire, départ en EMS, résiliation en cours de bail, etc.) et de faire en sorte que l'appartement ne reste pas vide durant toute la durée d'une procédure complexe. Les demandes portant sur ce type de travaux sont soumises directement au département, sans préavis communal.

#### **4.8 Information et représentations des locataires**

• Le projet de LPPL améliore l'information aux locataires, le propriétaire devant les informer sur la nature des travaux, leur conséquence sur les loyers et leur calendrier prévisionnel. De plus, en matière d'aliénation d'appartements loués, le droit de recours dont bénéficient les associations de locataires d'importance cantonale, régulièrement constituées et dont le champ d'activité statutaire s'étend à l'objet concerné, est maintenu, pour les situations où le logement objet de la vente est vacant ou que le locataire n'est pas en mesure de faire valoir ses droits (art.8al.1litt. a) LAAL actuel). Par parallélisme des formes, il en va de même du droit de recours des associations de propriétaires, lorsque le propriétaire n'est pas en mesure d'agir.

#### **4.9 Transformation de locaux en logements**

• La création de logements à partir de surfaces non affectées au logement est facilitée, et même encouragée, puisque si les locaux sont réaffectés en bureaux dans les dix ans, aucune autorisation n'est nécessaire sous l'angle de la LPPL.

### **5 COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE**

#### **5.1 PRINCIPES GENERAUX**

##### **Art. 1 - But**

L'article premier définit le but de la loi, à savoir de lutter contre la pénurie de logements destinés à la location qui répondent aux besoins de la population. Il importe que cette offre ne soit pas diminuée, soit par des travaux d'une telle ampleur qu'ils conduiraient à modifier l'offre locative en changeant les standards d'immeubles existants, soit par un changement d'affectation qui supprimerait un logement de l'offre locative (création d'une surface de bureau, par exemple), soit par une vente abusive faisant changer un appartement de catégorie et de nature, puisque le faisant passer d'un statut de location à un statut de propriété.

## **Art. 2 - Pénurie - Champ d'application territorial**

La LPPL s'applique à l'échelle du district. En effet, cette échelle territoriale s'avère statistiquement représentative en terme de logements vacants tout en permettant parallèlement une application précise et ciblée de cette législation.

Il existe une pénurie quantitative lorsque le taux de logements vacants est inférieur à 1,5 % dans le district concerné.

Pour éviter des effets de va-et-vient dans l'application de la LPPL, et ce, tant en période de pénurie que de pléthore de logements, il y a lieu de calculer le taux de référence sur une période de trois ans. Ce taux moyen est calculé en prenant pour base celui établi au 1<sup>er</sup> juin de chaque année par le département en charge de la statistique, sur les trois dernières années.

Il est à préciser que l'art. 2 aliéna 3 laisse une certaine marge d'autonomie aux communes qui souhaiteraient voir leurs particularités prises en compte, en terme de pénurie quantitative (commune urbaine ou ville-centre, par exemple). Par ailleurs, la commune conserve la compétence de déterminer les appartements qui, sous l'angle qualitatif cette fois, appartiennent à une catégorie à pénurie sur son territoire, en fonction des besoins et des ressources de la population locale (voir commentaire ad article 8 - préavis).

- Soucieux de préserver la substance locative dans les régions du canton les plus touchées par la pénurie de logements, notamment les régions urbaines, le Conseil d'Etat estime que des règles spécifiques doivent s'appliquer lorsque, dans un district, la pénurie de logement est prononcée, soit lorsque le taux de logements vacants est inférieur à 1%.

- Dans un tel cas, l'art. 2 al. 4 LPPL prévoit que certaines règles s'appliquent en cas de pénurie prononcée. Il s'agit notamment du pourcentage de référence en cas de dispense d'autorisation (20% en cas de pénurie prononcée, 30% dans les autres cas ; art. 11 al. 2 LPPL), de la durée des contrôles en cas de travaux ou en cas de vente (dix ans en cas de pénurie prononcée, cinq ans dans les autres cas ; art. 14 al. 3 LPPL et 20 al. 4 LPPL).

## **Art. 3 - Logements ou opérations exclus du champ d'application**

La LPPL vise à protéger la substance locative "standard", soit les logements susceptibles de répondre aux besoins de la plus grande partie de la population du canton, selon leurs caractéristiques et leurs loyers.

Cette définition pragmatique exclut du champ d'application de la LPPL les logements résidentiels ou luxueux, ainsi que les maisons individuelles ou les villas locatives.

De par leur caractère individuel prépondérant, les maisons locatives comprenant jusqu'à deux logements sont exclues du champ d'application de la LPPL (art.3 litt. a LPPL). Il en est de même des maisons locatives de trois logements, pour autant toutefois que l'un des logements ait été occupé en dernier par son propriétaire, un proche parent, un allié ou un partenaire enregistré.

L'art. 3 litt. b) exclut les logements occupés en dernier lieu par leur propriétaire, un proche parent, un allié ou un partenaire enregistré. Cette exception existe tant dans la LAAL que la LDTR actuelles.

L'art. 3 litt. c) exclut les logements d'un standing constructif supérieur au parc locatif "standard", soit ceux dont la valeur à neuf assurance incendie est supérieure à CHF 750.- / m<sup>3</sup> (valeur à neuf, à l'indice 117, 100 = 1990). Cette référence est très facile d'accès pour le propriétaire et son montant est fixé de manière objective par une autorité indépendante, à savoir l'Etablissement cantonal d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels (ECA). Cette valeur est par ailleurs réelle, dans la mesure où elle correspond à la prestation qu'assumerait l'ECA en cas de sinistre, au titre de la reconstruction de l'immeuble ayant subi un sinistre. Cette valeur de référence est indexée sur l'indice ECA, régulièrement mis à jour (l'indice actuel est de 120 point, 100 = 1990).

L'art.3 litt. d) exclut les logements d'une surface habitable nette intra muros de 135 m<sup>2</sup> et plus. Ces appartements ont une surface généreuse par rapport à des objets "standard", les logements usuels de type familial, notamment les 5 pièces, ayant une surface de référence inférieure à celle ainsi définie. A titre d'exemple, la surface de tels logements est de 110 m<sup>2</sup> à 121 m<sup>2</sup> selon les normes cantonales en matière de logement. Ce critère de la surface nette habitable intra muros est simple et peut aisément être vérifié, et ce, tant par le propriétaire que par le locataire.

Il convient d'exclure également du champ d'application de la loi certains types d'aliénations :

- l'art. 3 litt. e) exclut les transferts de propriété dans une procédure d'exécution forcée (vente aux enchères ou vente de gré à gré sous l'égide de l'Office des poursuites et des faillites, procédure concordataire) du fait que ces ventes juridiques ne découlent pas de la libre volonté du propriétaire-failli, vendeur, mais des règles de procédure fixées dans la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP) ; lors de telles ventes, le prix de la transaction est fixé par l'OP et ne revêt pas un caractère pouvant être qualifié de spéculatif. Par ailleurs, le plus souvent, ce type d'objets est acquis par le créancier-gagiste lui-même, ce qui constitue un cas tout à fait particulier d'aliénation. L'art. 63 al. 2 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR, RS 211.412.11) prévoit une exception analogue.

- l'art. 3 litt. f) exclut le transfert "en bloc" d'un immeuble d'habitation du champ d'application de la loi. Ce genre de vente ne porte en effet pas sur un logement loué individualisé en tant que tel, mais sur un ensemble d'appartements, généralement acquis pour un prix global. La pratique démontre que, lors de ce type de transferts, l'acheteur a généralement la volonté de maintenir les logements sur le marché de la location, sous réserve de l'un ou l'autre appartement qu'il est susceptible de réserver pour son usage propre, de sorte que, dans de tels cas, les logements de l'immeuble concerné ne sont pas principalement soustraits à la substance du parc locatif vaudois. La même exception doit être admise, par analogie, en cas d'aliénation, à un seul acquéreur, de la totalité des lots de propriétés par étages appartenant à un seul propriétaire, un tel transfert étant assimilé à la vente d'un immeuble dans sa globalité. Il va de soi que si une vente "en bloc" a pour seul objectif de soustraire principalement les appartements concernés de la substance locative vaudoise, notamment lorsque les acheteurs entendent se répartir les logements en constituant une propriété par étages simultanément à l'achat ou sitôt après celui-ci leur volonté étant de résilier les baux à la première échéance utile après le transfert ou d'occuper en propriété les logements vacants, une telle transaction équivaut à une vente individuelle de logements. Elle est soumise à une autorisation, comme la jurisprudence a eu l'occasion de le confirmer dans l'arrêt de principe FO.001.0005 du 29 janvier 2002.

#### **Art. 4 - Logements loués - Définition**

Dans la mesure où la LPPL vise à préserver la substance locative vaudoise, elle s'applique à tout logement "jusqu'alors loué". Les logements concernés sont donc ceux qui ont été effectivement loués, qu'ils soient vacants au moment de la requête ou occupés par un locataire.

#### **Art. 5 - Principe de l'autorisation**

Cet article pose le principe d'un régime d'autorisation pour un certain type d'opérations immobilières qui portent sur des logements loués existants.

Il soumet ainsi à autorisation les opérations d'importance touchant à la substance locative, à savoir la démolition, la transformation, la rénovation substantielle de maisons d'habitation, mais aussi le changement d'affectation de logements loués, d'une part, et les aliénations à titre onéreux d'appartements loués, d'autre part.

## **5.2 PROCEDURE**

### **Art. 6 - Dépôt de la requête en cas de travaux ou de changement d'affectation**

La demande d'autorisation en matière de travaux est transmise à la commune du lieu de situation de l'immeuble. La commune la transmet au département en charge du logement conformément à la procédure prévue pour les dossiers nécessitant la délivrance d'une autorisation cantonale en vertu de l'art. 73 al. 4 du règlement du 19 septembre 1986 d'application de la loi du 4 décembre 1985 concernant l'aménagement du territoire et les constructions (RSV 700.11.1). Ces dossiers sont donc à adresser au département en charge du logement par l'intermédiaire de la Camac, afin d'assurer le respect du principe de coordination entre les différents services de l'Etat susceptibles d'intervenir dans ce type de procédure.

• Il importe de définir une procédure simplifiée en cas de rénovations d'objets isolés dans un immeuble locatif. Tel est le cas lorsqu'un logement devient vacant ensuite d'événements qui ne sont pas du fait du bailleur, notamment en cas de décès du locataire ou de son placement en EMS, ou encore d'une résiliation de bail par le locataire. Dans de telles circonstances, l'appartement nécessite parfois des travaux importants, notamment lorsqu'il a été occupé durant de très longues périodes par le même locataire. Dans de telles circonstances, il convient de permettre au bailleur d'exécuter les travaux dans des délais brefs, pour éviter que l'appartement reste durablement vacant, dans l'attente d'obtenir une autorisation de travaux. Ce type de dossier est à adresser directement au département, qui statue en la forme simplifiée, sa décision étant bien entendu susceptible d'être assortie des conditions prévues à l'art. 14 (contrôle du loyer).•

Le propriétaire informe les locataires des démarches entreprises pour les travaux relatifs à l'immeuble qu'ils habitent, • notamment sur la nature de son projet, le calendrier prévisionnel des travaux et leurs répercussions prévisibles sur les loyers. Cette information doit se faire en temps opportun• et d'une manière appropriée • (séance d'information, lettre aux locataires, rencontres avec les locataires, etc.), • mais au plus tard au moment du dépôt du dossier auprès de la commune. Il est en effet important que les locataires soient informés des travaux envisagés dans un délai raisonnable afin que certaines situations puissent se décrisper et trouver une issue favorable avant le début des travaux.

#### **Art. 7- Dépôt de la requête en cas d'aliénation d'un logement loué**

La demande d'autorisation en matière d'aliénation d'appartements loués est transmise à la commune du lieu de situation de l'immeuble.

#### **Art. 8 - Préavis communal - Traitement du dossier**

La commune du lieu de situation de l'immeuble prend les mesures d'instruction qu'elle estime nécessaires pour émettre son préavis. Sous réserve de mesures d'instructions particulières (visite locale, demande de renseignements aux intervenants, etc.) ou de compléments de dossier, le préavis est transmis dans un délai de trente jours dès réception du dossier.

Le préavis permet à l'autorité de décision de savoir, sur la base des circonstances locales, si le(s) logement(s) concerné(s) correspond(ent) aux besoins prépondérants de la population au plan communal, et ce, non plus en termes quantitatifs (taux de logements vacants), mais en termes qualitatifs.

Les critères déterminants pour définir le besoin sur le territoire communal sont notamment le loyer, la surface, le nombre de pièces, le standard constructif et, de manière générale, les caractéristiques de l'immeuble ou du logement concerné. Cette liste exemplative laisse une marge de manœuvre à l'autorité de proximité, qui peut tenir compte également de la situation du logement sur le territoire communal (éloignement du centre, nécessité de disposer de plusieurs véhicules, difficultés d'accès, situation exposée en bord de route, etc.), de l'âge et de l'état du bâtiment ou de tout autre critère qu'elle estime pertinent en la matière (taux de rotation élevé des derniers locataires occupants, etc.). La commune peut s'exprimer également sur les caractéristiques socio-économiques de sa population.

Sous réserve d'éventuels compléments, le département statue dans les vingt jours dès réception du

dossier, témoignant ainsi de sa volonté d'accélérer les procédures qui dépendent de son champ de compétences et d'action. Il s'agit d'un délai d'ordre.

#### **Art. 9 - Mesures d'instruction - Expertise technique**

Cet article définit les mesures d'instruction que peuvent prendre l'autorité communale ou le département en charge du logement.

Les autorités peuvent ainsi consulter un représentant des locataires ou du propriétaire et procéder à l'inspection locale ou à l'expertise technique du bâtiment, en collaboration avec l'autorité communale, si elle le souhaite. Il convient de permettre à l'autorité, soit de se limiter à une inspection locale sommaire, soit de procéder à une réelle expertise du bâtiment, ce qui nécessite une visite approfondie de l'immeuble.

Actuellement, l'article 10 al. 2 RLDTR préconise la méthode MERIP ("Méthode de diagnostic sommaire d'évaluation des dégradations et estimation du coût de remise en état des immeubles") ou ses extensions, complétée par des directives du département en charge du logement définissant un standard de référence et tenant compte de l'évolution de l'habitat. Il convient de ne pas fixer le nom de la méthode technique retenue dans la loi, mais de laisser une certaine marge de manoeuvre à l'autorité d'application, sachant que cette méthode est évolutive. Sa désignation exacte doit rester au niveau réglementaire, le principe étant que la méthode soit publique, connue et reconnue par les professionnels de l'immobilier.

### **5.3 TRAVAUX ET CHANGEMENT D'AFFECTATION DE LOGEMENTS LOUES**

La démolition n'a pas besoin d'être définie. En revanche, les notions de rénovation, de transformation et de changement d'affectation soumis au droit public cantonal le demandent.

#### **Art. 10 - Rénovation et transformation**

Cet article définit les notions de rénovation et de transformation de logements loués ou d'immeubles locatifs soumises à une autorisation administrative.

La rénovation qui entre dans le champ d'application est celle d'importance, ayant pour effet de modifier le standard d'un logement loué, par opposition aux travaux de pur entretien courant qui ne nécessitent pas d'autorisation. Les travaux de peu d'importance qui excèdent le pur entretien sont traités à l'article 11.

La transformation est définie comme l'exécution de travaux ayant pour conséquence de modifier l'architecture, la surface, le volume, la distribution intérieure de tout ou partie d'un immeuble locatif ou d'un appartement loué ou d'y créer des installations nouvelles d'une certaine importance (chauffage, ascenseur, etc.). Cette liste exemplative illustre l'importance des travaux et des investissements nécessaires, sachant que ce type de travaux entraîne généralement des conséquences importantes, tant en termes d'intervention technique dans les appartements que de répercussion sur les loyers concernés.

#### **Art. 11 - Requête de dispense d'autorisation en cas de rénovation de peu d'importance**

Il convient d'éviter que des travaux de peu d'importance, mais qui excèdent le pur entretien courant, soient soumis à une procédure administrative lourde, sachant, qu'en règle générale, ils n'ont qu'une conséquence modeste, voire nulle, sur les loyers, car essentiellement financés par le fonds d'entretien ou le compte de liquidités de l'immeuble.

Ainsi, sur requête, les travaux qui n'entraînent pas de transformation et qui, cumulativement, sont inférieurs à 30 % de la valeur à neuf assurance incendie de l'immeuble ou de la partie "logement" concernée par les travaux en cas d'immeuble mixte commercial et d'habitation, ou encore de travaux partiels, peuvent donc faire l'objet d'une demande de dispense d'autorisation (sans préavis communal) adressée directement au département en charge du logement. Ce système de procédure simplifiée - dont le principe existe depuis 1988 - donne satisfaction.

• Il convient de tenir compte de la situation de pénurie pour délivrer ou non une simple dispense d'autorisation en lieu et place d'une autorisation en bonne et due forme, en principe assortie d'une mesure de contrôle des loyers (art. 14 LPPL). Ainsi, dans les districts où la pénurie est prononcée au sens de l'art. 2 al. 4 LPPL, soit lorsque le taux de logements vacants est inférieur à 1%, le pourcentage de référence pour l'octroi d'une dispense d'autorisation reste fixé aux 20% de la valeur à neuf assurance incendie du bâtiment, comme dans l'art. 1 al. 2 RLDTR actuel.

Il va de soi que si les travaux ne concernent qu'une partie de l'immeuble (une seule entrée d'un bâtiment de plusieurs entrées, par exemple), le pourcentage de référence de 20% (en cas de pénurie prononcée) ou de 30% doit être calculé par ratio sur la partie de l'immeuble touchée.

Lorsque le montant cumulé de travaux effectués par étapes, sur une période de dix ans est supérieur au x • pourcentage • s • défini à l'al.1 • ou 2, • une demande ordinaire doit être présentée, selon la procédure prévue au Titre II, article 6. Le département en charge du logement tient alors compte des étapes cumulées de travaux dans le calcul des loyers admissibles après la seconde étape.

### **Art. 12 - Changement d'affectation**

Cet article définit la notion de changement d'affectation, en complément à celle fixée aux articles 103 et suivants de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC, RSV 700.11).

Afin d'encourager l'aménagement de locaux d'habitation dans des surfaces commerciales parfois pléthoriques dans certaines régions du canton, il convient de prévoir un régime spécifique pour ce type d'aménagement ; dès lors, si un tel logement créé par transformation de locaux administratifs ou commerciaux retrouve sa vocation initiale • ou une autre affectation commerciale ou administrative, dans un délai de 10 ans • dans un délai maximum de 5ans à compter de sa création, cette opération de "réversibilité" ne nécessite pas l'autorisation du département en charge du logement.

### **Art. 13 - Motifs d'autorisation**

Cet article pose le principe général de l'autorisation, pour autant que certains motifs soient remplis.

~~L'art.13 litt. a) précise ainsi que l'autorisation est accordée lorsque les logements loués concernés ne correspondent pas, qualitativement, aux besoins de la population définis par la commune du lieu de situation de l'immeuble, dans son préavis dûment motivé.~~

L'art.13 litt. a) précise ainsi que l'autorisation est accordée • lorsque les logements loués concernés n'entrent pas dans une catégorie à pénurie, sur la base du préavis communal et de l'analyse du département, selon une approche quantitative et qualitative. •

Dans un tel cas, l'autorisation est accordée sans restriction, dans la mesure où il n'y a pas lieu d'instaurer de contrôle sur une substance locative qui ne répond pas aux besoins de la population concernée.

L'art.13 litt. b) reprend l'art. 4 al.1 LDTR • actuel ; • il convient d'assurer l'entretien nécessaire du parc locatif vaudois et, partant, d'autoriser les opérations justifiées pour des motifs de sécurité, de salubrité ou d'intérêt général, en particulier dans les cas visés par l'article 39 de la loi cantonale sur l'énergie. Cet article permet également à l'autorité d'entrer en matière sur des projets de démolition-reconstruction visant à densifier l'habitat • et à permettre l'accroissement du parc de logements • , l'autorisation pouvant être assortie de conditions (compensation des logements démolis et contrôle des loyers des logements qui les compensent pour une durée de cinq • à dix • ans, • au sens de l'art. 14 LPPL • par exemple). • Cet article permet d'autoriser certains travaux pour permettre l'édification, en lieu et place de l'immeuble existant, d'un ouvrage d'utilité publique (hôpital, école, route, etc.). A noter qu'un intérêt fiscal à attirer de riches contribuables sur le territoire communal ne constitue pas un "intérêt général" au sens de cette disposition. •

~~L'art.13 litt. c) introduit la notion d'opportunité technique comme motif d'autorisation. L'autorisation est~~

~~ainsi accordée lorsque des circonstances techniques le commandent, notamment quand il s'agit d'améliorer l'habitabilité des logements concernés.~~

L'art.13 litt. c) introduit la notion d'opportunité technique comme motif d'autorisation. L'autorisation est ainsi accordée lorsque des circonstances techniques le commandent, • notamment lorsque l'immeuble nécessite des travaux importants et qu'ils permettent d'améliorer l'habitabilité des logements concernés. Ces travaux peuvent consister en la réorganisation du plan d'un appartement vétuste qui ne correspond manifestement plus au mode d'habitat actuel (présence de pièces en enfilades ou locaux dépourvus de réelles zones sanitaires, par exemple) ou encore en la création d'un ascenseur pour faciliter l'accès de l'immeuble aux personnes à mobilité réduite. Il faut toutefois que l'état de vétusté du bâtiment commande l'exécution de travaux importants susceptibles d'améliorer l'habitabilité dudit logement. •

L'art. 13 litt. d) permet de codifier la pratique actuelle quant à la délivrance d'une autorisation en cas de travaux destinés à favoriser des économies d'énergie ou l'utilisation d'énergies renouvelables (pose de panneaux photovoltaïques, changement du système de production de chaleur, par exemple). • Dans un tel cas, le département intègre à son analyse la baisse prévisionnelle des charges consécutives aux travaux lors du calcul du loyer maximal admissible pour le propriétaire. •

L'art. 13 al.2 instaure une cautèle par rapport aux nouveaux motifs proposés à l'art. 13 litt. c) et d), en ce sens que de tels travaux ne doivent pas entraîner des investissements à ce point disproportionnés qu'ils auraient pour objectif de changer le standard de l'immeuble touché et de faire sortir les appartements en cause des catégories répondant aux besoins prépondérants de la population.

#### **Art. 14 - Conditions**

Cet article précise les conditions pouvant assortir les autorisations qui peuvent être délivrées en application de l'art. 13.

Ces conditions concernent la limite de la répercussion des coûts de l'opération sur les loyers et le contrôle des loyers d'une durée maximale de cinq ans à compter de la mise en location des appartements qui compensent ceux démolis, transformés ou rénovés.

• En cas de pénurie prononcée au sens de l'art. 2 al. 4, les contrôles administratifs peuvent porter sur une durée maximale de dix ans. •

Le département en charge du logement peut également soumettre à autorisation la vente de l'immeuble jusqu'à l'exécution des travaux et requérir la production du décompte final des travaux ; dans ce cas, il demande l'inscription de ces restrictions sous la forme d'une mention au registre foncier.

Enfin, le département compétent peut soumettre l'octroi de l'autorisation d'un changement d'affectation à la condition que les locaux soient réaffectés à l'habitation dès que les motifs qui ont justifié l'autorisation n'existent plus. Cette obligation de réaffectation ne fait pas l'objet d'une mention.

#### **Art. 15 - Validité de l'autorisation - mentions au registre foncier**

Cet article pose le principe selon lequel l'autorisation délivrée reste valable tant que les conditions fixées sont respectées.

L'autorisation - et les conditions qui l'assortissent, le cas échéant - sont opposables à tout acquéreur.

Il pose aussi le principe selon lequel une restriction inscrite au registre foncier sur un immeuble comprenant des logements qui ne figureraient plus dans des catégories à pénurie au sens de l'article 2 doit être radiée, l'immeuble étant ainsi libéré des contraintes administratives qui le grèvent.

#### **Art. 16 - Motifs de refus**

Cet article pose le principe subsidiaire selon lequel l'autorisation n'est refusée que pour autant qu'aucun des motifs d'autorisation au sens de l'art. 13 ne soit rempli.

#### **Art. 17 - Défaut d'entretien**

Cette disposition vise à éviter qu'un propriétaire laisse volontairement son bien se dégrader, de manière à faire valoir ultérieurement la dégradation de l'immeuble pour obtenir une autorisation de travaux de démolition, de transformation, de rénovation ou de changement d'affectation de logement.

Dans un tel cas, l'autorité de proximité - soit la commune du lieu de situation de l'immeuble - peut ordonner au propriétaire d'exécuter les travaux d'entretien indispensables au maintien de la substance habitable. Cette systématique reprend celle de l'art. 92 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC, RSV 700.11), qui stipule que "la municipalité ordonne la consolidation, le cas échéant la démolition, de tout ouvrage menaçant ruine ou présentant un danger pour le public ou les habitants" (al. 1) et que "en cas d'urgence ou si les travaux ordonnés ne sont pas exécutés dans le délai imparti, la municipalité les fait exécuter aux frais du propriétaire" (al. 3).

Indépendamment de ce qui précède, il va de soi que lorsque le mauvais état de l'immeuble est dû à un défaut d'entretien intentionnel ou résultant de négligence grave, l'autorisation ne pourra, en règle générale, être accordée qu'aux conditions prévues à l'article 14. Il convient en effet d'éviter que, de par son propre comportement négligent, un propriétaire puisse se soustraire aux mesures de contrôle prévues par la LPPL, en arguant du mauvais état de son immeuble pour obtenir une autorisation fondée sur un motif de vétusté ou d'insalubrité. Une requête pourrait même être refusée si le requérant a laissé se dégrader son immeuble de logement pour en requérir plus aisément la démolition ou le changement de destination en bureaux, par exemple. Dans un tel cas, le département en charge du logement pourrait exiger le maintien d'une affectation locative, aux conditions de l'art. 14.

#### **Art. 18 - Recours**

Pas de remarque.

### **5.4 ALIENATION DE LOGEMENTS LOUÉS**

#### **Art. 19 - Aliénation**

Cet article définit la notion d'aliénation soumise à autorisation. Il s'agit d'un transfert de propriété, à titre onéreux, sous quelle forme que ce soit, d'un logement loué. Les donations ou les échanges ne sont ainsi pas visés par la loi. Il en va de même des modes d'acquisition de la propriété foncière à titre universel (succession, fusion, etc.).

Les opérations soumises à autorisation concernent tous les transferts à titre onéreux portant sur un logement loué ; il s'agit notamment du transfert de certificats d'actions donnant droit à la jouissance exclusive d'un logement loué à un tiers non détenteur du certificat d'actions.

#### **Art. 20 - Motifs d'autorisation**

Cet article pose le principe général de l'autorisation, pour autant que certains motifs soient remplis.

~~L'art. 20 al. 1 reprend la systématique de l'art. 13 al. 1 litt. a) LPPL. L'autorisation est accordée lorsque le logement loué concerné ne correspond pas, qualitativement, aux besoins de la population définis par la commune du lieu de situation de l'immeuble dans son préavis motivé.~~

L'art. 20 al. 1 reprend la systématique de l'art. 13 al. 1 litt. a) LPPL. L'autorisation est accordée lorsque le logement loué concerné • n'entre pas dans une catégorie à pénurie (art. 4 al. 1 litt. a LAAL actuel).•

L'art. 20 al. 1 litt. b) prévoit que l'autorisation est accordée lorsque le logement est soumis au régime de la propriété par étages ou à une forme de propriété analogue (propriété par actions, par exemple) dès la construction de l'immeuble ou a été inscrit comme tel au registre foncier avant le 7 octobre 1989 (art. 4 al. 1 litt. b actuel).

L'art. 20 al. 1 litt. c) prévoit que l'autorisation est accordée lorsque le locataire achète le logement qu'il occupe, et qu'il en va de même lorsque le logement est acquis, non par le locataire, mais par un de ses proches parents ou un allié ou par son partenaire enregistré. Ces acquisitions de type familial peuvent en effet être traitées de la même façon. La philosophie de cet article est celle de l'art. 4 al. 1 litt. c)

LAAL actuel.

L'art. 20 al.2 maintient le régime de l'art. 4 al.2 LAAL actuel, en précisant que l'autorisation peut être accordée lorsque les circonstances commandent la délivrance de l'autorisation. Ces circonstances peuvent être personnelles (âge, santé, mutation professionnelle à l'étranger, etc.), familiales (divorce, décès d'un proche, etc.), économiques (risque de faillite, besoins financiers impératifs dûment étayés) ou autres (nécessité de dissoudre un régime successoral ou matrimonial, par exemple), une certaine marge de manœuvre devant être laissée aux autorités pour leur permettre de procéder à une pesée des intérêts au cas par cas. Le seul fait qu'un appartement soit vendu dans des conditions facilitant l'accèsion à la propriété ne justifie pas, en soi, la délivrance d'une autorisation.

### **Art. 21 - Conditions**

• L'art. 21 al. 1 précise que l'autorisation peut être assortie de conditions, notamment le relogement du locataire. Cet article reprend l'article 4 al. 3 LAAL actuel. • De manière générale, la première condition qui peut assortir la délivrance d'une autorisation au sens de l'article 20 consiste • donc • en le relogement du locataire. Elle ne peut être instaurée que dans • des cas très limités, soit lorsque • l'appartement fait partie d'une catégorie répondant • plus particulièrement• aux besoins prépondérants de la population, d'une part, et où le locataire se situe dans un rapport de durée particulièrement long avec l'objet locatif concerné, d'autre part. • Cette condition est généralement couplée avec une mesure de contrôle du loyer, • • afin d'atteindre le but légal de préservation du parc locatif. •

• Selon la casuistique de la Division logement, d'autres conditions peuvent être assorties à l'autorisation, au cas par cas, pour tenir compte de circonstances individuelles exceptionnelles (obligation pour l'acheteur d'occuper durablement le logement et de voir l'appartement soumis à un contrôle s'il devait être remis en location, par exemple). •

~~Dans les cas visés à l'art.20al.2(motifs exceptionnels d'octroi), les conditions peuvent être un contrôle du prix de vente ou de revente de l'objet, ou une obligation pour l'acheteur d'occuper durablement le logement par analogie à la mesure prévue à l'art.14al.2LPPL en cas de travaux, ces conditions sont limitées à une durée de cinq ans dès le transfert. Ces conditions correspondent à la pratique du département en charge du logement récemment validée par une jurisprudence de 2009 elles ne sont donc pas réellement nouvelles.~~

• L'art. 21 al. 2 prévoit d'autres conditions expressément définies, lesquelles • peuvent être un contrôle du prix de vente • de l'appartement ou l'obligation de maintenir durablement l'appartement en location, à un loyer contrôlé par le département. •

• L'une des conditions prévues à cet article est la possibilité pour l'autorité d'exiger que le logement vendu reste durablement en location à un prix contrôlé. Cette condition est admise par la jurisprudence en ce qui concerne la LAAL (voir l'arrêt FO.2008.0019 du 3 février 2009). Par analogie à la mesure prévue à l'art. 14 al. 2 LPPL en cas de travaux, cette condition est limitée à une durée de cinq ans dès l'inscription du transfert dans les districts les moins touchés par la pénurie (art. 21 al. 3), mais elle peut être instaurée pour une durée de dix ans en cas de pénurie prononcée (art. 21 al. 4). •

• L'autre condition est la possibilité pour l'autorité d'assortir sa décision d'un contrôle du prix de vente de l'appartement dont l'aliénation est requise. Ce contrôle du prix de vente n'est pas instauré isolément, mais il est généralement couplé avec l'autre condition, soit un contrôle du loyer durant une certaine durée. Le contrôle du prix de vente permet à l'autorité de s'assurer que l'appartement vendu continue à demeurer durablement dans une substance répondant encore, de manière générale, aux besoins prépondérants de la population. En effet, dans certains cas, le seul prix de vente dit "du marché" tel que fixé entre les parties venderesse et acheteuse, peut avoir pour effet, en cas de location ultérieure, de modifier, du seul fait d'un prix de vente excessif et de manière artificielle, le "standing" de l'appartement et de le soustraire *de facto*, à la substance d'appartements touchés par la pénurie. •

• Conformément à la jurisprudence (arrêt FO.2012.0005 du 12 octobre 2012), le contrôle du prix de vente ne saurait être instauré qu'en *ultima ratio* pour des cas exceptionnels, à savoir lorsque ce contrôle est le seul moyen permettant de garantir que l'appartement soit durablement maintenu dans une substance répondant encore aux besoins prépondérants de la population. •

#### **Art. 22 - Motifs de refus**

Cet article est le pendant de l'art. 16 en matière de travaux ; il pose le principe subsidiaire selon lequel l'autorisation est refusée • lorsqu'• aucun des motifs d'autorisation au sens de l'art. 13 ne soit rempli.

#### **Art. 23 - Recours**

La qualité pour recourir contre les décisions prises par le département en charge du logement en vertu du présent titre appartient au propriétaire (ou à son mandataire) et au locataire. Cette disposition est reprise de l'art. 8 LAAL actuel.

Lorsque le logement est vacant, la qualité pour recourir appartient aux organisations de locataires d'importance cantonale régulièrement constituées dont le champ d'activité statutaire s'étend à l'objet concerné. En l'espèce, seule l'Asloca-Vaud répond à cette définition. Lorsque le propriétaire n'est pas en mesure d'agir, elle appartient également aux associations de propriétaires (reprises du système de l'art. 8 LAAL actuel).

#### **Art. 24 - Inscription au registre foncier**

Dans la mesure où la LPPL exclut de son champ d'application un certain type d'objets, le conservateur du registre foncier s'assure, avant de procéder à l'inscription définitive du transfert, soit que l'aliénation ne nécessite pas d'autorisation en vertu des articles 2, 3 ou 19 de la loi, soit que l'autorisation nécessaire a été obtenue. En cas de doute, il consulte le département en charge du logement à cet effet.

### **5.5 SANCTIONS ET DISPOSITIONS FINALES**

#### **Art. 25 - Sanctions administratives**

En matière de travaux, les sanctions qui peuvent être prises par le département en charge du logement sont la suspension immédiate des travaux, la réaffectation des locaux d'habitation dont l'affectation a été modifiée sans autorisation ou, selon les circonstances, la remise en état des lieux ou, en cas d'inexécution, l'ordre de les faire exécuter aux frais du propriétaire. • La même compétence appartient à la commune du lieu de situation de l'immeuble. •

La créance de l'Etat, respectivement de la commune, pour les frais d'exécution par substitution prévue aux articles 17 (défaut d'entretien) et 25 est garantie par une hypothèque légale, conformément au code de droit privé judiciaire vaudois.

En matière d'aliénation, la sanction administrative est la révocation d'office de l'autorisation délivrée en cas d'obtention frauduleuse de l'autorisation ou d'indications inexactes fournies aux autorités. Il peut en aller de même en cas de non respect d'une condition fixée lors de l'octroi de l'autorisation.

#### **Art. 26 - Sanctions pénales**

La sanction pénale est l'amende, pouvant aller jusqu'à • CHF 60'000.-. L'amende actuelle est de CHF 40'000.- (art. 14 LDTR et art. 11 LAAL). Elle est augmentée à CHF 60'000.-, ce qui correspond à l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation entre 1985 (date d'adoption de la LDTR) et 2012 (dernier IPC annuel consolidé disponible). A titre comparatif, l'art. 130 al. 1 LATC prévoit une amende comprise entre CHF 200.- et CHF 200'000.-. • La poursuite a lieu conformément à la loi sur les contraventions (dénonciation préfectorale). A noter, qu'en sus de l'amende, le Préfet peut prononcer une créance compensatrice équivalente aux montants indûment perçus par le propriétaire.

#### **Art. 27 - Dispositions transitoires**

Cet article transitoire facilite le passage des deux anciennes législations à la nouvelle loi proposée.

En cas de travaux cumulés ou par étapes (dispenses, notamment), la date de délivrance de la dernière autorisation est déterminante pour calculer le délai de 5 ans prévu à l'art.11 al. 4.

#### **Art. 28 - Abrogation**

Cet article abroge les deux lois existantes (LDTR et LAAL).

#### **Art. 29 - Entrée en vigueur**

Cet article donne au Conseil d'Etat la compétence de fixer l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

### **6 EEMPL MODIFIANT L'ARTICLE 39 DE LA LOI SUR L'ENERGIE (LVLENE)**

L'adoption de la LPPL entraîne l'abrogation de la LAAL et de la LDTR.

Dans la mesure où l'art. 39 LVLEne "Améliorations énergétiques et loyers" renvoie expressément à la loi sur la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation, il doit être formellement modifié pour renvoyer à la LPPL.

### **7 RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT SUR LE POSTULAT JEAN-MICHEL DOLIVO ET LE POSTULAT FRÉDÉRIC BORLOZ**

#### ***Rappel du postulat***

*Le Postulat Dolivo (09\_POS\_156) "Pour renforcer les droits des locataires dans la LDTR" souhaite instaurer un droit de consultation des locataires touchés par des travaux de rénovation ou de transformation. Son développement est le suivant :*

*"Les soussigné-e-s demandent au Conseil d'Etat de renforcer les droits des locataires dans la LDTR, notamment en introduisant une obligation pour le propriétaire d'informer au préalable et par écrit les locataires et de les consulter, en dehors de toute résiliation de bail, lorsqu'il a l'intention d'exécuter des travaux au sens de l'art. 4 LDTR. Il leur impartit un délai de 30 jours au moins pour présenter leurs observations et suggestions éventuelles, et ce après leur avoir exposé son projet et les avoir informés de la modification de loyer qui en résulte, qu'il proposera aux autorités compétentes".*

*Le Postulat Borloz (09\_POS\_157) "Logement : pour le bien des locataires et des propriétaires, dépassons le statu quo !" souhaite la modification de ces législations tenant compte*

*- des modifications intervenues en matière de droit fédéral (droit du bail)*

*- des législations des autres cantons ne disposant pas de lois comparables et de leurs conséquences réelles sur le marché du logement et*

*- de la nécessité de viser le double objectif de faciliter les rénovations et la vente de biens immobiliers par les propriétaires et de maintenir des logements correspondants aux besoins de la population. Son développement est le suivant :*

*"Les vifs débats qui se sont déroulés dans le cadre du Grand Conseil au sujet de la motion Rod demandant l'abrogation de deux lois relatives au logement (LDTR et LAAL) ont révélé un climat peu propice à une évolution consensuelle de l'arsenal législatif.*

*De part et d'autre de l'hémicycle, des positions tranchées ont conduit au rejet du contre-projet du Conseil d'Etat.*

*Pour les uns, cette loi "n'est pas vraiment aboutie". Elle nécessiterait d'être reprise sur bien des points pour avoir une chance d'être acceptée.*

*Pour les autres, ce contre-projet — qui maintient un régime de surveillance du parc locatif — ne va pas suffisamment loin, notamment dans l'allègement des contraintes administratives imposées aux propriétaires.*

*Estimant que le statu quo auquel ont abouti les débats puis le vote final du Grand Conseil n'est pas souhaitable, le groupe radical demande donc au Conseil d'Etat de présenter un nouveau projet de loi*

qui, à défaut d'abroger purement et simplement la LDTR et la LAAL, modifie ces dernières en tenant compte

- des modifications intervenues en matière de droit fédéral (droit du bail)
- des législations des autres cantons ne disposant pas de lois comparables à la LAAL et à la LDTR et de leurs conséquences réelles pour le marché du logement ;
- de la nécessité de viser le double objectif de faciliter les rénovations et la vente de biens immobiliers par les propriétaires et de maintenir des logements correspondant aux besoins de la population".

## **7.2 REPONSE AUX POSTULATS DOLIVO ET BORLOZ**

Le Conseil d'Etat considère que la loi sur la préservation du parc locatif constitue une réponse à ces deux postulats, dont les objectifs peuvent paraître contradictoires, en consacrant la fusion des deux lois existantes, dont les objectifs d'intérêt général sont en tous points similaires, en un seul dispositif légal.

### **Réponse au Postulat Dolivo "Pour renforcer les droits des locataires dans la LDTR"**

Le Conseil d'Etat considère que la loi sur la préservation du parc locatif répond, sur le principe en tout cas, au postulat Dolivo, qui souhaite introduire un droit de consultation des locataires dont l'immeuble est touché par des travaux.

En effet, l'art. 6 al.2 LPPL prévoit, si ce n'est un droit de "consultation" au sens strict, un devoir d'information de la part du propriétaire, ce dernier devant informer les locataires de son projet au plus tard lors du dépôt de la demande d'autorisation, selon le mode qu'il juge opportun.

### **Réponse au Postulat Borloz "Logement : pour le bien des locataires et des propriétaires, dépassons le statu quo !"**

Le Conseil d'Etat considère que la loi sur la préservation du parc locatif répond au postulat Borloz dans la mesure où il vise à "dépasser le statu quo".

Ainsi, la définition de la pénurie à l'échelle du district permet une application souple de la LPPL, en tenant compte de spécificités locales durables qui nécessitent un traitement différencié de la question du logement par rapport à la situation cantonale.

De même, l'exclusion de certains types d'immeubles selon des critères objectifs et aisément quantifiables (nombre de logements, nature de l'occupation, référence à la valeur assurance incendie (ECA), ou à la surface nette, etc.) apportent une définition claire des immeubles assujettis à la LPPL. Ces dispositions nouvelles contribuent à faciliter la vente ou la rénovation de certains biens immobiliers, d'une part, tout en veillant au maintien des logements correspondant aux besoins de la population, d'autre part.

## **8 CONSEQUENCES**

### **8.1 Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)**

L'adoption de la LPPL entraîne l'abrogation formelle de la LDTR et de la LAAL.

L'art. 39 de la loi sur l'énergie devra être modifié, dans le sens d'un renvoi à la LPPL, non plus à la LDTR.

### **8.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)**

Néant.

### **8.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et éc**

Néant.

#### **8.4 Personnel**

Néant.

#### **8.5 Communes**

La LPPL maintient le principe du préavis communal, d'une part, et de la collaboration entre le canton et les communes, d'autre part. Les communes devront toutefois se prononcer dans un délai de trente jours.

L'autonomie communale est respectée, dans la mesure où l'art. 2 al. 4 LPPL permet à une commune, à certaines conditions, d'être soustraite ou au contraire d'être intégrée dans la liste des régions comprenant des appartements à pénurie, en fonction de sa situation particulière dans le district. Au surplus, l'art. 8 (préavis) permet à la commune du lieu de situation de l'immeuble d'apporter toutes les précisions utiles sur la situation locale du marché et les aspects qualitatifs liés à la notion de pénurie.

• La commune peut ordonner la suspension immédiate de travaux entrepris sans autorisation ou ordonner la réaffectation des lieux (art. 25 LPPL).•

#### **8.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie**

Le projet de loi tient compte de la nouvelle loi sur l'énergie et des principes du développement durable ; il s'intègre dans les principes fixés par le Plan directeur cantonal.

#### **8.7 Programme de législature (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Néant.

#### **8.8 Loi sur les subventions (application, conformité)**

Néant.

#### **8.9 Constitution (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Néant.

#### **8.10 Plan directeur cantonal (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Le présent EMPL s'inscrit dans les objectifs d'aménagement fixés dans le Plan directeur cantonal.

#### **8.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Néant.

#### **8.12 Simplifications administratives**

La définition de la notion de pénurie, ainsi qu'une définition plus précise des objets immobiliers soumis ou non à un régime d'autorisation, entraînent des simplifications administratives pour l'ensemble des intervenants.

• La LPPL introduit une procédure simplifiée en cas de rénovation d'objet isolé (art. 6 al. 2 LPPL).•

#### **8.13 Autres**

Néant.

### **9 CONCLUSION**

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

- d'accepter la réponse au postulat Jean-Michel Dolivo et consorts "Pour renforcer les droits des

locataires dans la loi concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation (LDTR)"

- d'accepter la réponse au postulat Frédéric Borloz "Logement : pour le bien des locataires et des propriétaires, dépassons le statu quo !"

- d'adopter les projets de lois

- sur la préservation du parc locatif (LPPL)
- modifiant la loi du 16 mai 2006 sur l'énergie.

# PROJET DE LOI

## sur la préservation du parc locatif (LPPL)

du 2 juillet 2014

---

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'art. 67 de la Constitution cantonale,  
vu la loi du 9 septembre 1975 sur le logement  
vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

*décète*

### TITRE I PRINCIPES GENERAUX

#### Art. 1 But

<sup>1</sup> La présente loi a pour but de lutter contre la pénurie de logements en conservant sur le marché des logements loués qui correspondent aux besoins de la population.

#### Art. 2 Définition de la pénurie - Champ d'application territorial

<sup>1</sup> Il y a pénurie au sens de la loi lorsque le taux global de logements vacants, à l'échelle du district, est durablement inférieur à 1,50 % ; ce taux est déterminé en prenant la moyenne, sur les trois dernières années, du taux de logements vacants établi annuellement par le département en charge de la statistique.

<sup>2</sup> La loi s'applique dans les districts où sévit la pénurie de logements au sens de l'alinéa 1. Le Conseil d'Etat en arrête la liste et la publie annuellement dans la Feuille des avis officiels.

<sup>3</sup> Sur proposition dûment motivée de la municipalité, une commune dans laquelle la situation du marché du logement est significativement différente, du point de vue quantitatif et qualitatif, de celle prévalant à l'échelle du district ou très particulière en regard de la situation cantonale, peut demander au Conseil d'Etat soit à être retirée de la liste prévue à l'alinéa 2, soit à y figurer.

<sup>4</sup> • Lorsque la pénurie est prononcée, soit lorsque le taux de logements vacants défini à l'alinéa 1 est inférieur à 1%, les articles 11, 14 et 21 de la présente loi prévoient des modalités particulières d'application. •

#### Art. 3 Logements ou opérations exclus du champ d'application

<sup>1</sup> Sont exclus du champ d'application de la loi :

- a. les immeubles d'habitation comprenant jusqu'à deux logements et ceux de trois logements, pour autant que l'un des trois logements ait été occupé en dernier lieu par son propriétaire, un proche parent de celui-ci, un allié ou un partenaire enregistré ;
- b. les logements occupés en dernier lieu par le propriétaire, un proche parent de celui-ci, un allié ou un partenaire enregistré ;
- c. les immeubles ou les logements loués dont la valeur à neuf assurance incendie (ECA) est supérieure à CHF 750.- / m<sup>3</sup> (à l'indice 117, 100 = 1990) ;
- d. les logements d'une surface habitable nette intra muros de 135 m<sup>2</sup> et plus ;
- e. l'aliénation d'un logement dans une procédure d'exécution forcée ;

- f. l'aliénation "en bloc" à un même acheteur d'un immeuble d'habitation ou de la totalité des lots d'une propriété par étages appartenant à un même propriétaire, lorsque ce transfert est prévu à titre d'investissement et n'a pas pour conséquence de soustraire du parc locatif la majorité des logements concernés.

**Art. 4 Logements loués - Définition**

<sup>1</sup> Les logements loués au sens de la présente loi sont les locaux d'habitation loués en dernier lieu, qu'ils soient occupés ou vacants au moment de la requête d'autorisation.

**Art. 5 Principes de l'autorisation**

<sup>1</sup> Sont soumis à une autorisation du département en charge du logement (ci-après : le département) :

- a. les travaux de démolition, de rénovation d'importance et de transformation portant sur des logements loués ;
- b. l'affectation totale ou partielle de logements loués à d'autres fins que l'habitation
- c. l'aliénation de logements loués.

**TITRE II PROCEDURE D'AUTORISATION**

**Art. 6 Dépôt de la requête en cas de travaux ou de changement d'affectation**

<sup>1</sup> La demande d'autorisation de démolition, de rénovation d'importance, de transformation ou de changement d'affectation est adressée à la commune du lieu de situation de l'immeuble, au moyen du questionnaire établi par le département. La commune la transmet au département par l'intermédiaire de la Centrale des autorisations prévue dans le cadre des dispositions applicables en matière de police des constructions.

<sup>2</sup> • Lorsque les travaux ne consistent qu'en la rénovation d'appartements isolés dans un immeuble locatif, la demande est adressée au département, qui statue en procédure simplifiée. •

<sup>3</sup> Le maître de l'ouvrage ou son mandataire informe les locataires • de la nature de son projet, du calendrier prévisionnel des travaux et de leurs répercussions prévisibles sur les loyers • au plus tard lors du dépôt de la demande d'autorisation, selon le mode qu'il juge opportun.

**Art. 7 Dépôt de la requête en cas d'aliénation d'un logement loué**

<sup>1</sup> La demande d'aliénation est adressée à la commune du lieu de situation de l'immeuble au moyen du formulaire établi par le département.

**Art. 8 Préavis communal - Traitement du dossier**

<sup>1</sup> Sous réserve de mesures d'instruction particulières, la commune transmet la requête visée aux articles 6 et 7 au département avec un préavis dûment motivé, dans les trente jours.

<sup>2</sup> La commune donne toute précision utile dans son préavis. Elle indique, dans tous les cas, si les logements loués concernés correspondent quantitativement et qualitativement à un besoin de sa population.

<sup>3</sup> Les critères permettant de définir les logements répondant aux besoins de la population sont notamment les niveaux de leurs loyers, leurs surfaces, leurs nombres de pièces et leurs standards constructifs.

<sup>4</sup> Sous réserve de mesures d'instruction particulières, le département statue dans les vingt jours dès réception du préavis communal.

### **Art. 9 Mesures d'instruction - Expertise technique**

<sup>1</sup> La commune prend toute mesure d'instruction lui permettant d'émettre le préavis requis à l'art.8, en collaboration avec le département, si elle le souhaite.

<sup>2</sup> La commune ou le département peuvent consulter le propriétaire, les locataires ou leurs représentants.

<sup>3</sup> Le département décide si une inspection locale ou une expertise technique plus complète se justifie. Dans l'affirmative, il en avise la commune qui peut y participer.

<sup>4</sup> L'expertise technique est effectuée selon une méthode dont les principes sont publiés par le département.

## **TITRE III TRAVAUX ET CHANGEMENT D'AFFECTATION DE LOGEMENTS LOUÉS**

### **Art. 10 Rénovation et transformation**

<sup>1</sup> La rénovation au sens de la présente loi consiste en tous travaux générant une plus-value pour l'immeuble ou le logement loué concerné sans en modifier la distribution, mais en améliorant son confort. Les travaux de pur entretien ne sont pas inclus dans cette notion.

<sup>2</sup> La transformation au sens de la présente loi consiste en tous travaux ayant pour conséquence de modifier l'architecture, la surface, le volume, la distribution de tout ou partie d'un immeuble ou d'un logement loué ou d'y aménager de nouvelles installations techniques (chauffage, ascenseur, etc.).

### **Art. 11 Requête de dispense d'autorisation en cas de rénovation de peu d'importance**

<sup>1</sup> Sur requête, les travaux de rénovation n'impliquant pas de restructuration, d'une part, et dont le coût est inférieur à 30 % de la valeur à neuf assurance incendie (ECA) indexée de l'immeuble, d'autre part, peuvent faire l'objet d'une dispense d'autorisation.

<sup>2</sup> • En cas de pénurie prononcée au sens de l'article 1 al. 4, le pourcentage de référence est de 20% de la valeur à neuf ECA. •

<sup>3</sup> Si les travaux ne concernent qu'une partie de l'immeuble, la valeur de référence est ramenée, par ratio, aux seuls logements concernés.

<sup>4</sup> Si le décompte final des travaux excède le pourcentage défini à l'alinéa 1, le propriétaire en informe le département et lui communique les loyers prévus après travaux. Ces derniers feront l'objet d'un contrôle au sens de l'art. 14.

<sup>5</sup> Lorsque, sur une période maximale de dix ans dès l'exécution de la première étape de travaux, le montant cumulé des travaux effectués par étapes est supérieur au pourcentage défini à l'al. 1, une requête au sens de l'art. 6 doit être présentée.

### **Art. 12 Changement d'affectation**

<sup>1</sup> Le changement d'affectation au sens de la présente loi consiste en une modification, même en l'absence de travaux, ayant pour effet de remplacer des logements loués par des locaux destinés à un autre usage que l'habitation.

<sup>2</sup> ~~N'est pas soumis à autorisation le changement d'affectation de locaux utilisés initialement à d'autres fins que le logement, temporairement affectés à l'habitation, et qui retrouvent leur utilisation d'origine dans un délai de cinq ans.~~

<sup>3</sup> • Lorsqu'un logement a été créé dans des locaux qui n'étaient précédemment pas voués à l'habitation, il peut changer d'affectation sans être soumis à autorisation, à condition que ce changement intervienne dans les dix ans suivant sa création. •

### **Art. 13 Motifs d'autorisation**

<sup>1</sup> L'autorisation est accordée :

~~a. lorsque les logements loués concernés ne correspondent pas aux besoins de la population définis par la commune dans son préavis dûment motivé ;~~

• a. lorsque les logements loués concernés n'entrent pas dans une catégorie à pénurie ; •

b. lorsque les travaux ou le changement d'affectation apparaissent indispensables pour des motifs de sécurité, de salubrité ou d'intérêt général ;

~~e. lorsque des circonstances techniques le commandent, notamment lorsque les travaux permettent d'améliorer l'habitabilité des logements loués concernés ;~~

• c. lorsque des circonstances techniques le commandent, notamment lorsque l'immeuble nécessite des travaux importants et qu'ils permettent d'améliorer l'habitabilité des logements loués concernés ; •

~~d. lorsque les travaux permettent de favoriser les économies d'énergie ou l'utilisation d'énergies renouvelables, notamment dans les cas prévus dans la loi sur l'énergie.~~

• d. lorsque les travaux permettent de favoriser les économies d'énergie ou l'utilisation d'énergies renouvelables, notamment dans les cas prévus dans la loi sur l'énergie. • Le département tient compte dans son analyse des baisses prévisibles des charges qu'entraînera l'amélioration du bilan énergétique du bâtiment. •

<sup>2</sup> Dans les cas visés sous litt. c) et d) ci-dessus, l'autorisation • n'• est accordée • que • pour autant que l'investissement consenti reste proportionné par rapport aux avantages attendus et que les travaux n'aient pas pour objectif de soustraire les logements en cause des catégories répondant aux besoins de la population.

### **Art. 14 Conditions**

<sup>1</sup> Le département peut limiter la répercussion des coûts des travaux de démolition, de transformation ou de rénovation sur le revenu locatif.

<sup>2</sup> Il peut assortir l'autorisation d'une mesure de contrôle du revenu locatif d'une durée maximale de cinq ans à compter de la mise en location des logements qui compensent ceux démolis, transformés, rénovés ou affectés à d'autres fins que l'habitation.

<sup>3</sup> • En cas de pénurie prononcée au sens de l'art. 2 al. 4, la durée du contrôle peut porter sur une durée maximale de dix ans. •

<sup>4</sup> Il peut soumettre à autorisation la vente de l'immeuble jusqu'à l'exécution des travaux et requérir la production du décompte final des travaux.

<sup>5</sup> Il peut soumettre l'octroi de l'autorisation d'un changement d'affectation à la condition que les locaux soient réaffectés à l'habitation dès que les motifs ayant conduit à l'autorisation n'existent plus.

### **Art. 15 Validité de l'autorisation - Mentions au registre foncier**

<sup>1</sup> L'autorisation délivrée sous conditions reste valable tant que les conditions fixées sont respectées.

<sup>2</sup> Lorsque le département accorde l'autorisation sollicitée aux conditions fixées à l'article 14, celles-ci font l'objet d'une mention au registre foncier ; ces conditions sont opposables à tout acquéreur de l'immeuble.

<sup>3</sup> La mention est radiée lorsque les logements concernés ne figurent plus dans des catégories à pénurie au sens de l'article 2.

#### **Art. 16 Motifs de refus**

<sup>1</sup> Si aucun des motifs fixés à l'article 13 n'est réalisé, l'autorisation est refusée.

#### **Art. 17 Défaut d'entretien**

<sup>1</sup> Lorsque le propriétaire, intentionnellement ou par négligence grave, laisse l'immeuble se dégrader à un point tel que son utilisation risque d'en devenir impossible, la commune peut lui ordonner de faire exécuter • à ses frais • les travaux indispensables.

<sup>2</sup> Lorsque le mauvais état de l'immeuble est dû à un défaut d'entretien intentionnel ou résultant de négligence grave, l'autorisation, selon la nature de la requête, sera soit refusée, soit accordée aux conditions prévues à l'article 14.

#### **Art. 18 Recours**

<sup>1</sup> Le recours contre les décisions prises en application du présent titre s'exerce conformément à la loi sur la procédure administratives.

### TITRE IV ALIENATION DE LOGEMENTS LOUÉS

#### **Art. 19 Aliénation**

<sup>1</sup> L'aliénation au sens de la présente loi consiste en tout transfert de propriété, à titre onéreux, sous quelle forme que ce soit, portant sur un logement loué au sens de l'art. 4.

#### **Art. 20 Motifs d'autorisation**

<sup>1</sup> L'autorisation est accordée lorsque le logement concerné :

- a. ~~ne correspond pas à une catégorie à pénurie selon le préavis communal dûment motivé ou ;~~
- b. • n'entre pas dans une catégorie à pénurie ou ;•
- c. est soumis au régime de la propriété par étages ou à une forme de propriété analogue (propriété par actions, par exemple) dès la construction de l'immeuble ou a été inscrit comme tel au registre foncier avant le 7 octobre 1989 ou ;
- d. est acquis par son locataire actuel, un proche parent de celui-ci, un allié ou un partenaire enregistré, sans qu'il ait été placé devant l'alternative d'acheter son logement ou de partir.

<sup>2</sup> • En outre, • l'autorisation peut être accordée lorsque les circonstances commandent la délivrance d'une autorisation. Ces circonstances peuvent notamment être personnelles, familiales, financières ou liées à la dissolution de régimes spécifiques.

#### **Art. 21 Conditions**

<sup>1</sup> L'autorisation peut être soumise à certaines conditions, notamment concernant le relogement du locataire.

<sup>2</sup> ~~Dans les cas visés à l'art. 20 al.2, Elle peut être assortie d'un contrôle du prix de vente ou de revente du loyer ou de l'obligation de maintenir durablement le logement en location.~~

<sup>3</sup> Ces conditions ont une durée de cinq ans dès l'inscription du transfert de propriété au registre foncier.

<sup>4</sup> • En cas de pénurie prononcée au sens de l'art. 2 al. 4, la durée du contrôle peut porter sur une durée maximale de dix ans. •

## **Art. 22 Motifs de refus**

<sup>1</sup> Si aucun des motifs fixés à l'article 20 n'est réalisé, l'autorisation est refusée.

## **Art. 23 Recours**

<sup>1</sup> La qualité pour recourir contre les décisions prises par le département en vertu du présent titre appartient au propriétaire et au locataire.

<sup>2</sup> Lorsque le logement est vacant • ou lorsque le locataire n'est pas en mesure d'agir •, la qualité pour recourir appartient aux organisations de locataires d'importance cantonale régulièrement constituées dont le champ d'activité statutaire s'étend à l'objet concerné. La même qualité appartient aux organisations de propriétaires lorsque le propriétaire n'est pas en mesure d'agir.

<sup>3</sup> Le recours s'exerce conformément à la loi sur la procédure administrative

## **Art. 24 Inscription au registre foncier**

<sup>1</sup> Avant de procéder à l'inscription du transfert de propriété, le conservateur du registre foncier s'assure, soit que l'aliénation ne nécessite pas d'autorisation en vertu des articles 2 et 3 de la loi, soit que l'autorisation nécessaire a été obtenue.

## **TITRE V SANCTIONS**

### **Art. 25 Sanctions administratives**

<sup>1</sup> Sans préjudice des sanctions prévues à l'article suivant, le département peut ordonner la suspension immédiate des travaux entrepris en contravention à la présente loi ou la réaffectation des locaux d'habitation dont l'affectation a été modifiée sans autorisation. Selon les circonstances, il peut exiger la remise en état des lieux et, en cas d'inexécution, faire réaliser les travaux aux frais du propriétaire. • La même compétence appartient à la commune. •

<sup>2</sup> La créance de l'Etat, respectivement de la commune, pour les frais d'exécution par substitution prévus aux articles 17 et 25, est garantie par une hypothèque légale, conformément au code de droit privé judiciaire vaudois.

<sup>3</sup> L'autorisation d'aliéner un logement est révoquée d'office lorsque le propriétaire l'a obtenue en fournissant des indications fausses ou incomplètes. Elle peut l'être également lorsque l'une ou l'autre condition fixée lors de l'octroi de l'autorisation n'est pas respectée.

### **Art. 26 Sanctions pénales**

<sup>1</sup> Est passible d'une amende jusqu'à ~~CHF 40'000.-~~ CHF 60'000.- celui qui :

- a. contrevient aux dispositions de la présente loi ;
- b. par des indications volontairement fausses ou incomplètes obtient l'une ou l'autre des autorisations exigées par la présente loi ;
- c. s'oppose à un contrôle ordonné par le département ou le rend impossible ;
- d. ne respecte pas les conditions assortissant l'autorisation.

<sup>2</sup> La poursuite a lieu conformément à la loi sur les contraventions.

<sup>3</sup> La poursuite des infractions tombant sous le coup de la loi pénale reste réservée.

## TITRE VI DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

### Art. 27 Dispositions transitoires

<sup>1</sup> Les autorisations délivrées en application de la loi du 4 mars 1985 concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation ou de la loi du 11 décembre 1989 concernant l'aliénation d'appartements loués restent valables aussi longtemps que les conditions ayant conduit à leur délivrance restent identiques.

<sup>2</sup> La date de délivrance de la dernière autorisation est déterminante en cas de travaux cumulés au sens de l'art. 11 al. 4.

### Art. 28 Abrogation

<sup>1</sup> Sont abrogées dès l'entrée en vigueur de la présente loi :

- la loi du 4 mars 1985 concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation ;

- la loi du 11 décembre 1989 concernant l'aliénation d'appartements loués.

### Art. 29 Entrée en vigueur

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

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 2 juillet 2014.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

## **PROJET DE LOI modifiant celle du 6 mai 2006 sur l'énergie**

du 2 juillet 2014

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

*Vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat du Canton de Vaud*

*décède*

### **Article premier**

<sup>1</sup> La loi du 16 mai 2006 sur l'énergie est modifiée comme suit :

#### **Art. 39 Améliorations énergétiques et loyers**

<sup>1</sup> En cas de rénovation ou transformation d'un bâtiment permettant une amélioration énergétique dont les avantages sont opportuns par rapport à l'investissement à consentir, l'autorisation est accordée dans le cadre de l'article 4 de la loi concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation, ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation .

#### **Art. 39 Améliorations énergétiques et loyers**

<sup>1</sup> En cas de rénovation ou transformation d'un bâtiment permettant une amélioration énergétique dont les avantages sont opportuns par rapport à l'investissement à consentir, l'autorisation est accordée dans le cadre de l'article 13 de la loi sur la préservation du parc locatif.

#### **Art. 2**

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

**Texte actuel**

**Projet**

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 2 juillet 2014.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

**Motion Jacques Haldy et consorts – Pour permettre la vente par les communes des biens abandonnés par un locataire expulsé**

*Texte déposé*

Lorsque le bail d'un locataire prend fin, celui-ci doit libérer les locaux à une date déterminée, ce qu'il fait dans la plupart des cas. Mais il arrive que le locataire ne quitte pas spontanément les lieux, le bailleur devant alors requérir son expulsion qui se fait sous autorité de justice.

Dans cette hypothèse, le juge procède à l'exécution de l'expulsion, les biens mobiliers du locataire devant être pris en charge par la commune, en vertu de l'article 2, alinéa 2, lettre d, de la loi sur les communes, faisant obligation à celles-ci de garantir l'ordre et la sécurité publique, ce qui implique que les biens mobiliers du locataire ne puissent pas être laissés sur la voie publique.

Jusqu'à récemment, selon des recommandations du Service des communes et des relations institutionnelles de 2011, on appliquait un système pragmatique consistant à considérer que se nouait entre le locataire expulsé et la commune un contrat de dépôt par acte concluant, permettant ensuite, aux conditions du Code des obligations, la vente des biens non récupérés après sommation, vente ordonnée alors par le Juge de paix.

En vertu d'un arrêt du 2 juin 2014, le Tribunal fédéral a rendu une décision condamnant ce système, le Tribunal fédéral considérant que l'on ne saurait appliquer les règles du droit privé à une relation juridique soumise au droit public cantonal. Il apparaît ainsi nécessaire de légiférer pour adopter une solution similaire à ce qui existe en matière de véhicules abandonnés (cf. art. 26 et 26 a de la loi vaudoise sur la circulation routière), afin d'éviter que les communes soient contraintes de conserver d'une façon illimitée les biens mobiliers en dépôt.

Les motionnaires demandent ainsi qu'une base légale de droit public cantonal soit adoptée, permettant d'éviter aux communes de devoir conserver de façon illimitée les biens mobiliers d'un locataire expulsé.

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

*(Signé) Jacques Haldy  
et 29 cosignataires*

*Développement*

**M. Jacques Haldy (PLR) :** — La situation visée par cette motion est la suivante : lorsqu'un locataire est expulsé sous autorité de justice — parce qu'il ne paie pas son loyer, par exemple — la commune doit prendre ses biens en charge, pour qu'ils ne se retrouvent pas sur la voie publique, ce qui serait évidemment contraire aux règles d'ordre et de salubrité publiques.

Jusqu'à l'année dernière, un système pragmatique avait été mis en place par les services de l'Etat, sur recommandation des mêmes services, sous la forme d'un contrat de dépôt par acte concluant, entre le locataire expulsé et la commune. Si le locataire ne venait pas rechercher ses biens dans un certain délai et malgré une sommation, alors les biens étaient vendus aux enchères par décision du juge de paix.

En 2014, c'est-à-dire l'année dernière, le Tribunal fédéral a rendu un arrêt selon lequel ce système n'est pas possible, car la situation relève du droit public et qu'on ne peut donc pas appliquer les dispositions du Code des obligations (CO). Il en résulte que, maintenant, les juges de paix refusent d'ordonner la vente aux enchères dans ces circonstances.

Il faut donc adopter une réglementation de droit public cantonal, soit en renvoyant au CO, soit en adoptant un système identique à celui qui prévaut pour les véhicules abandonnés dans la loi vaudoise sur la circulation routière (LVCR). Le but de la motion est d'obtenir une base légale de droit public qui évite aux communes de devoir garder *ad aeternam* les biens d'un locataire qui a été expulsé.

**La motion, cosignée par au moins 20 députés, est renvoyée à l'examen d'une commission.**

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

**Motion Jacques Haldy et consorts – Pour permettre la vente par les communes des biens  
abandonnés par un locataire expulsé**

**1. PREAMBULE**

La commission nommée pour traiter de l'objet cité en titre s'est réunie le 22 juin 2015 à la salle de conférences sise Montchoisi 35 à Lausanne.

Elle était composée de Mme Jessica Jaccoud, confirmée dans son rôle de présidente et rapportrice, ainsi que de Mmes Anne Baehler Bech et Fabienne Despot, et de MM. Jean-Marc Genton, Jacques Haldy, Christian Kunze, Michel Miéville, Oscar Tosato et Eric Züger.

Mme la Conseillère d'Etat Béatrice Métraux, Cheffe du Département des institutions et de la sécurité (DIS), était présente. Elle était accompagnée par Mmes Corinne Martin, Cheffe du service des communes et du logement (SCL) et Joëlle Wernli, Juriste au SCL.

Mme Fanny Krug, secrétaire de commission, a pris et rédigé les notes de séances. Qu'elle en soit ici remerciée.

**2. POSITION DU MOTIONNAIRE**

Le motionnaire précise en préambule que la problématique qui nous occupe est éminemment technique et que, au vu de la nouvelle jurisprudence du Tribunal fédéral, une modification législative s'impose sans pour autant modifier les pratiques actuelles.

Dans l'hypothèse de l'expulsion d'un locataire qui laisserait derrière lui ses meubles et ses biens personnels, les communes appliquent depuis de nombreuses années une circulaire du Service des communes et des relations institutionnelles (ci-après SECRI) du 24 octobre 2011. Cette directive propose à la commune, dans le cas où le locataire ne répond pas aux sommations qui lui sont adressées et laisse ainsi ses meubles sous sa responsabilité, d'appliquer les règles de droit privé du Code des obligations relatives au contrat de dépôt. En effet, selon le SECRI, la commune peut considérer qu'elle est liée au locataire par un contrat de dépôt par acte concluant. Dès lors, la commune peut s'adresser à la Justice de Paix, laquelle peut ordonner la vente aux enchères des biens du locataire de telle sorte que les droits du précités ne sont pas péjorés.

Or, le Tribunal fédéral (ci-après TF) a relevé, dans un arrêt du 2 juin 2014<sup>1</sup>, que la prise en charge des meubles du locataire expulsé est une tâche officielle qui relève du droit public cantonal conformément à l'art. 2 al. 2 let. d de la Loi sur les communes (LC ; RS-VD 175.11). Le TF en a conclu que l'application du droit privé fédéral des contrats à une relation juridique soumise au droit public cantonal était erronée, étant précisé que la directive du SECRI ne constitue pas une base de droit public cantonal suffisante.

La commune a une responsabilité de droit public lorsqu'elle doit s'occuper des meubles en déshérence d'un locataire expulsé conformément à la Loi sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents (RS-VD 170.11).

---

<sup>1</sup> Arrêt du Tribunal fédéral du 2 juin 2014 (4A\_132/2014)

Nonobstant cet arrêt du TF, de nombreuses communes ont continué à appliquer la directive du SECRI. Néanmoins, la Justice de Paix, en se référant à l'arrêt précité, a récemment refusé, sur requête d'une commune, d'ordonner la vente aux enchères des biens d'un locataire conformément aux dispositions de droit privé fédéral.

Le motionnaire précise en outre que, lorsque le locataire abandonne, ensuite de son expulsion, un ou des voitures, la situation est toute autre. En effet, les art. 26 et 26a de Loi vaudoise sur la circulation routière (RS-VD 741.01) précisent que lorsqu'une voiture est en déshérence sur le domaine public, et que, nonobstant les sommations, le détenteur ne vient pas retirer son véhicule, l'administration peut le faire vendre aux enchères. Dans le respect des délais de prescription, le détenteur du véhicule a droit à la restitution du produit de la vente, sous déduction des frais.

Au vu de ce qui précède, le motionnaire requiert l'adoption d'une norme cantonale de droit public, analogue aux dispositions précitées relatives à la vente de véhicule abandonné, pour répondre à la jurisprudence du TF et éviter aux communes, tout en respectant les droits des propriétaires, de devoir conserver de façon illimitée les biens mobiliers d'un locataire expulsé.

Le motionnaire précise que l'idée de la motion est de résoudre un problème pratique dû à l'arrêt précité du TF.

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

Madame la Conseillère d'Etat relève qu'au vu de la jurisprudence exposée par le motionnaire, les préoccupations de ce dernier sont légitimes et identifiées par les Préfets. Elle explique que les Préfets avaient été sollicités par certaines communes pour répondre à la volonté du TF de faire inscrire une base légale de droit public. La question qui se pose est de savoir où doit figurer cette base légale, soit au niveau communal (dans les règlements communaux), soit au niveau cantonal.

Madame la Conseillère d'Etat rappelle que les autorités communales exercent les attributions et exécutent les tâches qui leur sont propres, dans le cadre de la constitution et de la législation cantonales, dont font notamment partie les mesures propres à assurer l'ordre et la tranquillité publics, ainsi que la salubrité publique (art. 2 al. 2 let. d LC).

Une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de manière exhaustive. A cet égard, la commune pourrait prévoir, dans son propre règlement communal de police – ou un autre règlement - une base légale qui réglemente le sort des biens mobiliers du locataire expulsé. L'inconvénient de cette solution est que l'Etat ne pourra pas obliger une commune à intégrer une telle disposition dans son règlement de police.

Au niveau cantonal, une telle base légale pourrait figurer par exemple dans le Code de droit privé judiciaire vaudois du 12 janvier 2010 ou dans la Loi sur l'action sociale vaudoise du 2 décembre 2003 ou encore dans la Loi sur les communes du 28 février 1956. La solution cantonale aurait l'avantage de nécessiter une seule modification législative et de légitimer l'introduction de la réglementation du sort des meubles au niveau communal.

Dans le cadre de l'examen de la motion, le Conseil d'Etat devra choisir l'emplacement le plus approprié pour faire figurer dite base légale. Enfin, la base légale communale ou cantonale devra respecter le principe de la proportionnalité et devra également régler le sort des biens invendus.

En conclusion, Madame la Conseillère d'Etat va dans le sens du motionnaire et relève que, selon le Conseil d'Etat, la seule question restant ouverte est l'emplacement que doit prendre cette base légale.

### **4. DISCUSSION GENERALE**

Selon le motionnaire, les nouvelles dispositions légales doivent être de niveau cantonal afin d'offrir aux communes des règles claires et uniformes leur évitant de devoir garder les biens des locataires expulsés *ad aeternam*. C'est donc, à l'instar des dispositions relatives aux véhicules abandonnés, au droit cantonal de détenir la base légale formelle.

S'agissant du siège de la matière le plus approprié, le motionnaire relève que :

- le Code de droit privé judiciaire vaudois ne serait pas très opportun dès lors que précisément le TF a dit que la base légale ne devait pas figurer dans la législation d'application du droit privé ;
- la Loi sur l'action sociale vaudoise concerne à son avis plus la personne du locataire qui doit être relogée ;
- l'introduction d'un tel dispositif dans la Loi sur les communes aurait tout son sens. Le TF a confirmé que ce sont les communes qui sont concernées. C'est aux communes, en vertu de la Loi sur les communes, de s'occuper de ces meubles au titre du respect de la sécurité et de l'ordre public.

S'agissant du siège de la matière, le motionnaire est suivi par l'ensemble des commissaires qui estiment que la norme doit être de niveau cantonal avec une préférence pour une inclusion dans la Loi sur les communes.

Plusieurs commissaires font état de la situation dans leur propre commune. Globalement, chacune appliquait jusqu'alors un système analogue à celui prévu par la directive du SECRI. Les discussions tournent principalement autour des différentes pratiques relatives à la durée d'entreposage des meubles dans le temps avant de procéder à leur vente. Un commissaire nous fait part de la pratique lausannoise qui prévoit une limite de la durée de l'entreposage à 12 mois maximum, non renouvelable. Cette période doit permettre au propriétaire des biens mobiliers de retrouver un appartement ou de prendre toutes les mesures utiles pour récupérer ses biens mobiliers.

La Ville de Morges doit faire face à un problème de place et garanti l'entreposage pendant une année, voire plus rarement 2 à 3 ans. Pour un député, il s'agit d'évaluer le temps nécessaire à une personne en difficulté pour récupérer. Une année lui paraît court, tout en comprenant les contraintes d'espaces précitées.

Un autre député relève qu'il attend d'une norme qu'elle précise la durée minimum d'entreposage, la commune étant libre en fonction des circonstances ou de la place à disposition de prolonger cette durée. Toujours, selon lui, il est nécessaire, pour la commune, d'avoir une base légale permettant de se débarrasser du mobilier qui encombre les espaces utilisés. Ensuite les communes déclinent ce principe selon leur propre génie local. Cette perception est partagée par l'ensemble des commissaires et par Madame la Conseillère d'Etat.

Un autre commissaire souhaite qu'une réflexion soit menée quant à la nécessité de publier une annonce dans la Feuille des avis officiels lorsque les objets n'ont aucune valeur marchande. Madame la Conseillère d'Etat a répondu à ces interrogations en précisant que ce point devra être examiné au même titre que la question de la durée de l'entreposage.

A l'issue de la discussion, l'ensemble des députés, ainsi que Madame la Conseillère d'Etat, concluent qu'il s'agit de réfléchir aux questions relatives au siège de la matière, à la durée de l'entreposage, à la procédure relative aux sommations et à la vente des biens (ou à leur destruction). Il sera également question de préciser que la norme légale s'applique tant aux baux d'habitation qu'aux baux commerciaux. Au vu de la technicité de cet objet, Madame la Conseillère d'Etat pense ne consulter que les associations de communes. Les commissaires confirment qu'une consultation au sein des partis n'est pas nécessaire.

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

*A l'unanimité des membres présents, la commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération cette motion et de la renvoyer au Conseil d'Etat.*

Nyon, le 18 août 2015

*La rapportrice :  
Jessica Jaccoud*

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

### à l'interpellation Sylvie Podio - Ouvrir la porte à un désendettement concret des particuliers surendettés

#### **Rappel de l'interpellation**

Le 2 septembre 2014, Madame la Députée Sylvie Podio a déposé l'interpellation suivante, développée en séance du Grand Conseil du 16 septembre 2014 et renvoyée au Conseil d'Etat.

*Conscient des difficultés sociales et économiques qu'engendre le surendettement, le canton de Vaud a lancé un important programme de prévention en 2007. Ces mesures de prévention sont aussi accompagnées d'un volet curatif effectué par divers organismes visant l'assainissement financier des particuliers déjà en situation de surendettement. Le chemin et les démarches qui permettent de voir le bout du tunnel sont longs, complexes et souvent décourageants pour celles et ceux qui ont contracté plus de dettes que ce que leur capacité financière leur permet de rembourser dans un délai raisonnable. La manière dont est calculé le minimum vital dans le canton de Vaud est un écueil supplémentaire dans le processus de désendettement des personnes concernées.*

*En effet, le calcul du minimum vital en matière de poursuite s'effectue sur la base de l'article 93 de la loi sur la poursuite pour dettes et faillite (LP) qui laisse à ce sujet une marge de manœuvre au préposé pour déterminer ce qui est indispensable ou ne l'est pas. En la matière, la pratique dans le canton de Vaud consiste à appliquer directement les directives — non contraignantes — de la Conférence des préposés aux poursuites et faillites de Suisse. Conformément à ces recommandations, les impôts courants ne sont pas pris en compte pour le calcul du minimum vital. Cette pratique a pour conséquence que les débiteurs dont les revenus sont saisis ne peuvent plus régulièrement payer leurs impôts, qu'ils s'endettent à nouveau et qu'ils subissent inmanquablement de nouvelles saisies provoquant ainsi un cercle vicieux.*

*Une initiative parlementaire fédérale Mauro Poggia de 2012 visant à inclure dans le minimum vital de la LP les montants des acomptes d'impôts fédéraux, cantonaux et communaux de l'année en cours n'a pas été acceptée par la majorité du Conseil national. La majorité de la Commission des affaires juridiques du Conseil national a estimé que les cantons bénéficiaient d'une liberté pour déterminer si les impôts courants sont ou non pris en considération lors du calcul du minimum vital de l'art. 93 LP et qu'il s'agit dès lors de maintenir cette compétence au niveau cantonal. Cette argumentation se base sur le fait que deux cantons — Soleure et Saint-Gall — prennent en compte, dans leurs propres pratiques cantonales, les impôts courants.*

*L'association Dettes Conseils Suisse, qui regroupe trente-sept services de désendettement en Suisse, dont Caritas, le Centre social protestant et l'Unité d'assainissement financier (UNAFIN), lors de son assemblée générale de 2013, prend position en faveur de l'intégration des impôts dans le minimum vital de saisie pour autant que le débiteur s'en acquitte régulièrement. D'après ces spécialistes de*

*l'assainissement, cela permettrait aux personnes prêtes à régler leur situation de se stabiliser, à éviter toute nouvelle dette notamment fiscale, et, ainsi, à ouvrir la porte à un désendettement concret.*

*Ainsi, je me permets de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :*

- Le Conseil d'Etat est-il conscient de cette problématique et de la marge de manœuvre cantonale pour y remédier ?*
- Si oui, le Conseil d'Etat a-t-il déjà suggéré une modification de la pratique à l'image de celle en vigueur dans les cantons de Soleure et de St-Gall à la Cour des poursuites et faillites du Tribunal cantonal, autorité supérieure cantonale de surveillance des Offices des poursuites et faillites ?*
- Dans ce cas, quelle a été sa réponse ?*
- Si non, le Conseil d'Etat serait-il prêt à soutenir au niveau cantonal une modification des recommandations existantes, afin que les impôts courants de la Confédération, du canton et des communes soient pris en compte dans le calcul du minimum vital en suggérant à l'instance compétente son souhait que la pratique cantonale puisse évoluer afin de soutenir les personnes en processus de désendettement comme le font les cantons de Soleure et Saint-Gall ?*

## **1 INTRODUCTION**

Le calcul du minimum vital en matière de poursuites s'effectue sur la base de l'art. 93 de la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (ci-après : LP) qui prévoit à son alinéa 1<sup>er</sup> que tous les revenus du travail, les usufruits et leurs produits, les rentes viagères, de même que les contributions d'entretien, les pensions et prestations de toutes sortes qui sont destinés à couvrir une perte de gain ou une prétention découlant du droit d'entretien, en particulier les rentes et les indemnités en capital qui ne sont pas insaisissables en vertu de l'art. 92 LP, peuvent être saisis, déduction faite de ce que le préposé estime indispensable au débiteur et à sa famille. Cette disposition garantit au débiteur et à sa famille la possibilité de mener une existence décente, sans toutefois les protéger contre la perte des commodités de la vie ; elle vise à empêcher que l'exécution forcée ne porte atteinte à leurs intérêts fondamentaux, les menace dans leur vie ou leur santé ou leur interdise tout contact avec le monde extérieur. Les besoins du poursuivi et de sa famille reconnus par la jurisprudence sont ceux d'un poursuivi moyen et des membres d'une famille moyenne, c'est-à-dire du type le plus courant. Ils doivent toutefois tenir compte des circonstances objectives, et non subjectives, particulières au poursuivi. La détermination du minimum indispensable est une question d'appréciation. Dans ce domaine, le Tribunal fédéral n'intervient donc qu'en cas d'abus ou d'excès, par exemple lorsque l'autorité cantonale a retenu des critères inappropriés ou n'a pas tenu compte de circonstances pertinentes. Il revoit en revanche librement les décisions cantonales en tant qu'elles sont contraires à la loi ou se fondent sur une interprétation erronée des notions ou concepts juridiques sur lesquels repose la loi, tels que ceux de revenu relativement saisissable, de saisissabilité et de minimum insaisissable (ATF 134 III 323 consid. 2 et références citées).

Ainsi, même si les préposés aux offices des poursuites (ci-après : OP) disposent d'un pouvoir d'appréciation étendu, ils doivent respecter les normes édictées par les autorités cantonales de surveillance ainsi que les critères établis par une abondante jurisprudence ; ce qui permet en outre d'assurer dans une large mesure le respect de l'égalité de traitement.

En l'occurrence, selon une jurisprudence constante, le paiement d'un impôt n'est pas une dépense indispensable au sens de l'art. 93 LP, cette disposition ne concernant que les dépenses qui sont absolument nécessaires à l'entretien du débiteur et de sa famille. Dans ces conditions, la prise en compte des dettes d'impôt dans le calcul du minimum vital reviendrait à conférer un privilège à l'Etat et serait donc contraire au principe d'égalité entre les créanciers de droit privé et de droit public. De plus, même si l'on voulait déclarer insaisissable la part de salaire nécessaire au paiement des impôts

afin de préserver les intérêts de l'Etat, il n'y aurait aucune garantie que le débiteur emploie le montant correspondant à cette fin (arrêt du Tribunal fédéral du 17 novembre 2003, 7B.221/2003 consid. 2 et références citées).

Se référant à cette jurisprudence du Tribunal fédéral, *les lignes directrices du 1<sup>er</sup> juillet 2009 pour le calcul du minimum vital du droit des poursuites selon l'article 93 LP* de la Conférence des préposés aux poursuites et faillites de Suisse précisent que les impôts ne doivent pas être pris en compte pour le calcul du minimum vital.

Le député Mauro Poggia a déposé une initiative parlementaire fédérale le 7 mars 2012 qui avait pour but l'adjonction d'un alinéa 1<sup>bis</sup> à l'art. 93 LP, dont la teneur était la suivante : " *Ne sont pas saisissables les sommes effectivement versées par le débiteur au titre des acomptes d'impôts fédéraux, cantonaux et communaux pour l'année en cours* ". A la suite de cette initiative la commission des affaires juridiques du Conseil national a déposé son rapport le 2 novembre 2012. La majorité de la Commission a proposé de ne pas donner suite à l'initiative considérant notamment qu'il fallait maintenir la liberté dont bénéficiaient actuellement les cantons pour déterminer si les impôts courants sont ou non pris en considération lors du calcul du minimum vital selon l'art. 93 LP. Le 19 mars 2013, le Conseil national a décidé de ne pas donner suite à l'initiative par 106 voix contre 58.

Cependant, la pratique de deux cantons (Soleure et Saint-Gall) qui tient compte des impôts payés par le débiteur dans le calcul de son minimum d'existence, a été déjà plusieurs fois jugée contraire à l'art. 93 LP par le Tribunal fédéral. Dans un arrêt très récent et postérieur à la décision du Conseil national, le Tribunal fédéral a été on ne peut plus catégorique, concluant son examen de la possibilité de prendre en compte les impôts courants dans le minimum vital et de la doctrine et jurisprudence y relatives par cette phrase : " *Zusammenfassend liegt somit eine konstante bundesgerichtliche Rechtsprechung vor, wonach laufende oder aufgelaufene Steuern im betriebsrechtlichen Existenzminimum nicht zu berücksichtigen sind.*" (ATF 140 III 337 du 22 mai 2014, consid. 4.4.3). A la suite de cet arrêt, le Tribunal cantonal soleurois a d'ailleurs modifié le 13 octobre 2014 ses lignes directrices pour le calcul du minimum vital en droit des poursuites selon l'art. 93 LP et supprimé totalement la prise en compte des impôts. Ainsi, seul le canton de Saint-Gall a encore une telle pratique. Celle-ci étant toutefois jugée contraire à l'art. 93 LP, il suffit qu'un créancier la conteste jusqu'au Tribunal fédéral pour obtenir gain de cause. Afin de s'assurer qu'il ne subsistait aucune marge de manœuvre cantonale sur la question, le Conseil d'Etat a encore consulté un professeur de droit, lequel a conclu ce qui suit, au terme d'un avis très fouillé : " *La prise en compte des charges fiscales du débiteur (hormis le cas de prélèvements directement effectués par l'employeur en application de la loi (ainsi l'impôt à la source)) dans la détermination du minimum vital et, par ricochet, de la quotité saisissable au sens de l'art. 93 LP est contraire au droit fédéral. Toute saisie effectuée par les offices contrairement à ce principe est susceptible d'être remise en cause par la voie de la plainte (art. 17 LP), la contestation pouvant le cas échéant être portée par devant le Tribunal fédéral. Des directives cantonales contraires sont dépourvues d'effet en vertu de la force dérogatoire du droit fédéral (art. 49 Cst.)*(avis de droit du professeur Nicolas Jeandin du 19 juin 2015, p. 7 et 8, en annexe à la présente réponse).

Le Conseil d'Etat ne peut dès lors envisager d'instaurer dans le Canton de Vaud une pratique jugée contraire au droit fédéral par notre Haute Cour. De surcroît, le voudrait-il qu'il ne serait pas libre de le faire, puisque, comme le relève d'ailleurs l'interpellante, la surveillance des offices de poursuites incombe à l'Ordre judiciaire. En vertu du principe de la séparation des pouvoirs, consacré à l'art. 89 de la Constitution cantonale, il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'intervenir auprès des autorités judiciaires de surveillance en matière de poursuites, ne serait-ce que pour leur suggérer de modifier leur pratique. De surcroît, compte tenu de la jurisprudence confirmée du Tribunal fédéral, il ne fait guère de doute que la plainte d'un créancier lésé par une fixation du minimum vital non conforme à

l'art. 93 LP serait admise, ce qui contraindrait les offices de poursuite à revenir à leur pratique actuelle. Or, il ne fait guère de doute également qu'une telle plainte serait rapidement déposée si le Tribunal cantonal venait à adopter de nouvelles directives en matière de fixation du minimum vital qui soient contraires à la jurisprudence rappelée ci-dessus.

Fort de ces considérations, le Conseil d'Etat peut répondre comme suit aux questions posées.

## **2 RÉPONSES AUX QUESTIONS POSÉES DANS LE CADRE DE L'INTERPELLATION**

### **Le Conseil d'Etat est-il conscient de cette problématique et de la marge de manœuvre cantonale pour y remédier ?**

Le Conseil d'Etat est conscient de la problématique mise en évidence par l'interpellation. Il a d'ailleurs pris plusieurs mesures ces dernières années afin de lutter contre le surendettement et les effets de seuil, et d'éviter que des personnes se trouvant dans des difficultés financières ne puissent en sortir du fait de nouvelles dettes contractées sans cesse, notamment de dettes publiques. Toutefois, à elles seules ces mesures sont insuffisantes pour arriver à assainir durablement financièrement les ménages surendettés.

Ainsi, le fait d'inclure les impôts courants dans le calcul du minimum vital serait un moyen qui contribuerait à mettre fin à la spirale de l'endettement pour les débiteurs saisis qui ont la volonté de se désendetter. Cela inciterait aussi l'ensemble des créanciers à accepter plus facilement les plans de désendettement tels que proposés par Caritas, le Centre social protestant et le Service social de la Ville de Lausanne et tels qu'envisagés par le Conseil d'Etat, qui a créé le 10 septembre 2014 un fonds cantonal de lutte contre la précarité.

Cependant, s'agissant d'agir sur le minimum vital LP, le Conseil d'Etat doit constater que la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à l'art. 93 LP ne laisse en réalité pas de marge de manœuvre aux cantons quant à déterminer si les impôts courants ou échus peuvent être inclus dans le calcul du minimum vital.

Dans ces conditions, seule une modification du droit fédéral permettrait une approche différente.

### **Si oui, le Conseil d'Etat a-t-il déjà suggéré une modification de la pratique à l'image de celle en vigueur dans les cantons de Soleure et de St-Gall à la Cour des poursuites et faillites du Tribunal cantonal, autorité supérieure cantonale de surveillance des Offices des poursuites et faillites ?**

#### **Dans ce cas, quelle a été sa réponse ?**

Comme mentionné ci-dessus, le canton de Soleure a abandonné sa pratique. Le Conseil d'Etat n'a pas fait de suggestions de modifier la pratique vaudoise et il n'entend pas le faire, sachant déjà qu'une telle modification de la pratique se révélerait contraire à la jurisprudence du Tribunal fédéral.

Il tient à rappeler qu'il ne saurait de toute manière donner des instructions au Tribunal cantonal sur la façon de juger les litiges en matière de poursuites et faillites, le principe de la séparation des pouvoirs s'y opposant. Il relève à cet égard que les interventions des exécutifs des cantons de Fribourg et de Genève demandant une modification de la pratique de leurs offices des poursuites respectifs n'ont abouti à ce jour à aucun résultat.

### **Si non, le Conseil d'Etat serait-il prêt à soutenir au niveau cantonal une modification des recommandations existantes, afin que les impôts courants de la Confédération, du canton et des communes soient pris en compte dans le calcul du minimum vital en suggérant à l'instance compétente son souhait que la pratique cantonale puisse évoluer afin de soutenir les personnes en processus de désendettement comme le font les cantons de Soleure et Saint-Gall ?**

Pour les motifs exposés ci-dessus, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de soutenir une pareille modification, qui ne relève encore une fois pas du droit cantonal. Comme déjà relevé, la pratique des cantons de Soleure et de Saint-Gall a été jugée contraire au droit fédéral par le Tribunal fédéral lui-même et le canton de Soleure a depuis modifié sa pratique. Dès lors, seule une modification de la

LP permettrait d'aller dans le sens de l'interpellation. Le Conseil d'Etat pourrait envisager une intervention en ce sens auprès des Chambres fédérales. Il convient toutefois de bien étudier la question, compte tenu du sort réservé à l'initiative parlementaire déposée par le Conseiller national Mauro Poggia. A cet égard, on observe que la majorité de la commission chargée de l'étude de cet objet et, à sa suite, celle du Conseil national, semblent avoir retenu que le Tribunal fédéral admettait la pratique st-galloise et soleuroise d'intégration des impôts courants dans le minimum vital, ce qui les a amené à conclure qu'une modification du droit fédéral n'était pas nécessaire, l'initiative de modifier la pratique de calcul du minimum vital appartenant aux cantons. Or, si le Tribunal fédéral avait déjà rendu des arrêts infirmant cette analyse auparavant, celui du 22 mai 2014 susmentionné, qui a été publié, ne laisse plus aucun doute à ce sujet : une telle pratique est bien jugée contraire au droit fédéral. Ainsi, une nouvelle démarche auprès des Chambres fédérales pourrait notamment se fonder sur cette dernière jurisprudence du Tribunal fédéral. Cela étant, le rapporteur alémanique de la majorité de la commission des affaires juridiques du Conseil national a tout de même souligné que cette dernière ne voyait pas de raisons de privilégier les créances fiscales par rapport aux créances privées, ce qui constituait à ses yeux l'un des motifs devant conduire au rejet de l'initiative (Bulletin officiel du Conseil national 2013, p. 377, intervention Vogler). L'initiative Poggia n'a donc pas été rejetée uniquement pour des motifs fédéralistes.

Ainsi, le Conseil d'Etat estime qu'il serait opportun dans un premier temps de procéder à un échange de vue entre l'Office fédéral de la justice - qui exerce depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007 la haute surveillance en matière de poursuite et de faillite, sur délégation du Conseil fédéral - et la Conférence latine des chefs des départements de justice et police (CLDJP). Il va ainsi demander au Département des institutions et de la sécurité de mettre ce point à l'ordre du jour d'une prochaine séance de la CLDJP. Selon le résultat de cet échange, il conviendra d'envisager une intervention au niveau fédéral pour modifier la législation fédérale et remédier à une situation jugée insatisfaisante.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 7 octobre 2015.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

Madame  
Béatrice MÉTRAUX  
Conseillère d'Etat en charge du  
Département des institutions et de  
la sécurité du Canton de Vaud  
Place du Château 4  
1014 Lausanne

Genève, le 19 juin 2015

## AVIS DE DROIT

Madame la Conseillère d'Etat,

A votre demande, je soussigné, Nicolas JEANDIN, Docteur en droit, Professeur ordinaire de droit des poursuites pour dettes et faillites au sein de la Faculté de droit de l'Université de Genève, émets l'opinion juridique suivante relative à l'inclusion des impôts dans le minimum vital insaisissable au sens de l'art. 93 de la Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (ci-après: LP).

Plus précisément, il m'a été demandé de déterminer quelle était - le cas échéant - l'éventuelle marge de manœuvre des cantons suisses pour inclure les impôts dans la quote-part non saisissable d'un débiteur au sens de l'art. 93 LP.

Dans ce cadre, les documents suivants m'ont été remis:

- l'interpellation du 2 septembre 2014 de Madame la députée Sylvie Podio développée en séance du Grand Conseil du 16 septembre 2014 et renvoyée au Conseil d'Etat;
- les lignes directrices des autorités de poursuites du Canton de Soleure en matière de calcul du minimum vital selon l'art. 93 LP (« *Richtlinien für die Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums (Notbedarf) nach Art. 93 SchKG* ») des 21 août 2009 et 13 octobre 2014;

- la Circulaire établie par les autorités de poursuite du Canton de St Gall concernant le calcul du minimum vital du 5 janvier 2009 (« *Kreisschreiben über die Berechnung des Betreibungsrechtlichen Existenzminimums (Notbedarf)* »).

## A. CONTEXTE FACTUEL

1. En date du 2 septembre 2014, Madame la Députée Sylvie PODIO a interpellé le Conseil d'Etat du Canton de Vaud afin de connaître sa position sur l'éventuelle possibilité des Cantons suisses d'inclure dans le minimum vital insaisissable d'un débiteur le montant mensuel dévoué au paiement des impôts fédéraux, cantonaux et communaux.
2. Il a dans ce cadre notamment été demandé au Conseil d'Etat s'il était prêt à soutenir au niveau cantonal une modification des recommandations existantes, afin que les impôts fédéraux, cantonaux et communaux courants puissent être pris en compte dans le calcul du minimum vital de l'art 93 LP.
3. Dans le cadre de sa réponse destinée au Grand Conseil, le Département des institutions et de la sécurité du Canton de Vaud m'a chargé d'établir la présente consultation en vue de déterminer si les demandes formulées par Madame la Députée PODIO dans l'interpellation du 2 septembre 2014 sont conformes au droit suisse.

## B. EN DROIT

### a. *Introduction*

Le droit à des conditions minimales d'existence est une garantie du droit constitutionnel non-écrit (P.-R. GILLIERON, Commentaire de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, art. 93 N 83 et les arrêts cités; ATF 121 I 370 c. 2a *in* JdT 1997 I 281 c. 2a; J.-J. COLLAUD, Le minimum vital selon l'art. 93 LP, RFJ 2012, p. 300).

En matière de poursuite pour dettes et faillites, le législateur a défini le minimum vital - concrétisé à l'art. 93 LP - comme étant la part insaisissable des biens d'un débiteur en tenant compte de ses besoins indispensables ainsi que ceux de sa famille, afin de leur permettre de mener une existence décente, sans toutefois les protéger contre la perte des commodités de la vie. La notion de minimum vital est ainsi plus extensive que celle de conditions minimales d'existence garantie par le droit constitutionnel et vise à empêcher que l'exécution forcée ne

porte atteinte aux intérêts fondamentaux du poursuivi et de sa famille, ne les menace dans leur vie ou leur santé ou leur interdit tout contact avec le monde extérieur (P.-R. GILLIERON, Commentaire de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, art. 93 N 83; ATF 134 III 323 c. 2; arrêt du TF 7B.77/2002 du 21 juin 2002, c. 2.1; ATF 108 III 60 c. 3). Les besoins du poursuivi et de sa famille reconnus par la jurisprudence sont ceux d'un poursuivi moyen et des membres d'une famille moyenne, c'est-à-dire du type le plus courant. Ils doivent toutefois tenir compte des circonstances objectives, et non subjectives, particulières au poursuivi (ATF 134 III 323 c. 2, arrêt du TF 7B.77/2002 du 21 juin 2002, c. 2.1; ATF 108 III 60 c. 3 p. 65).

*b. Du minimum vital de l'art. 93 al. 1 LP in fine*

Selon l'art. 93 al. 1 LP : « *Tous les revenus du travail, les usufruits et leurs produits, les rentes viagères, de même que les contributions d'entretien, les pensions et prestations de toutes sortes qui sont destinés à couvrir une perte de gain ou une prétention découlant du droit d'entretien, en particulier les rentes et les indemnités en capital qui ne sont pas insaisissables en vertu de l'art. 92, peuvent être saisis, déduction faite de ce que le préposé estime indispensable au débiteur et à sa famille* » (je souligne et mets en évidence).

La loi ne définit pas la notion de minimum vital, si bien qu'il est de la compétence du préposé en charge de l'exécution de la saisie d'estimer dans chaque cas particulier ce qui est indispensable au débiteur et à sa famille (CR LP – M. OCHSNER, art. 93 N 74). Si le texte de l'art. 93 LP laisse au préposé un certain pouvoir d'appréciation dans l'exercice de cette tâche, il n'en demeure pas moins que l'office reste lié par des critères objectifs.

Afin d'assurer une certaine homogénéité des pratiques cantonales dans le cadre de la détermination du minimum vital insaisissable d'un poursuivi, la LP relevant du droit fédéral, la Conférence des préposés aux poursuites et faillites de Suisse a élaboré des lignes directrices (publiées en français *in* BISchK 2009 p. 196) pour son calcul qui fixent un **montant de base mensuel** auquel s'ajoutent **certains suppléments** lesquels dépendent de la situation concrète du poursuivi. Certains cantons s'y réfèrent ou reprennent telles quelles ces lignes directrices (par exemple: Bâle-Ville, Fribourg, Grisons, Jura, Lucerne Neuchâtel, Tessin Valais et Vaud) et d'autres (notamment Genève, Berne et St Gall) les ont légèrement complétées ou adaptées (J.-J. COLLAUD, Le minimum vital selon l'art. 93 LP, RFJ 2012, p. 303).

Sont inclus dans le **montant de base** absolument indispensable au débiteur qui doit être exclu de la saisie non seulement les frais pour l'alimentation, les vêtements ainsi que le linge et leur entretien, les soins corporels et de santé, l'entretien du logement, les assurances privées, les frais culturels et les dépenses pour l'éclairage, le courant électrique ou le gaz pour cuisiner (BISchK 2009 p. 196), mais également les besoins de contacts pour participer à la vie culturelle de

la région (arrêt du TF 7B.77/2002 du 21 juin 2002, c. 3.1), la prime d'assurance du mobilier (arrêt du TF 5C.53/2005 du 31 mai 2005, c.5.2), les frais de téléphone ou encore les frais d'entretien et de financement d'une tombe (arrêt du TF 5A.272/2008 du 12 août 2008, c. 2.1).

Quant aux suppléments aussi appelés « *dépenses indispensables* » (ATF 129 III 385, c. 5.1.2) qui s'ajoutent à ce montant (ou forfait) mensuel, ils dépendent de la situation effective du poursuivi. Il peut ainsi notamment s'agir du loyer, des frais de chauffage et charges accessoires, des cotisations sociales qui ne sont pas directement déduites du salaire, des dépenses indispensables à l'exercice de la profession, des pensions alimentaires dues en vertu de la loi (pour autant que le poursuivi s'en acquitte), ou encore des frais de formation des enfants... (BLSchK 2009 p. 197 à 199).

Il est exact que la détermination du minimum vital indispensable est une question d'appréciation et que les autorités cantonales disposent d'un large pouvoir d'appréciation en ce qui concerne les faits déterminant le revenu saisissable (TF 7B.77/2002 du 21 juin 2002, c. 2.3; P.-R. GILLIERON, Commentaire de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, art. 93 LP N 165). Ces autorités ne doivent toutefois pas abuser ou excéder ce pouvoir d'appréciation et sont ainsi tenues de se baser sur des critères appropriés et tenir compte de circonstances pertinentes (ATF 134 III 323 c. 2.; ATF 132 III 281 c. 2.1; ATF 130 III 90 c. 1 et les références). Elles doivent en outre dans ce cadre agir en se conformant à la loi et en se fondant sur une interprétation correcte des notions ou concepts juridiques sur lesquels repose le droit fédéral, à l'instar du revenu relativement saisissable, de la *saisissabilité* et du minimum insaisissable (ATF 134 III 323 c. 2, arrêt du TF 7B.77/2002 du 21 juin 2002, c. 2.3).

### *c. Du contrôle de la mise en œuvre de l'art. 93 LP par le Tribunal fédéral*

A supposer que l'Office des poursuites procède à une saisie non conforme à l'art. 93 LP, le débiteur et/ou le créancier pourront remettre en cause le procès-verbal de saisie (art. 112 LP) par la voie de la plainte auprès de l'autorité de surveillance (art. 17 LP): il incombera alors à cette dernière de vérifier la conformité de la saisie avec l'art. 93 LP et, cas échéant, d'annuler le procès-verbal de saisie tout en adaptant celle-ci pour la rendre conforme au droit fédéral. A supposer que la conformité de la décision de l'autorité de surveillance avec l'art. 93 LP soit contestée, l'affaire sera portée par la partie mécontente devant le Tribunal Fédéral par le biais d'un recours en matière civile, lequel sera recevable indépendamment de toute valeur litigieuse (art. 72 al. 2 lit a et 74 al. 2 lit c LTF).

Le Tribunal fédéral revoit ainsi librement l'application du droit fédéral par les autorités cantonales de surveillance (art. 95 lit a LTF). Cela signifie que la mise en œuvre sur le plan juridique de l'art. 93 LP par les autorités cantonales de poursuite demeure sous le contrôle du

Tribunal fédéral, lequel veille en outre au respect du principe constitutionnel de la primauté du droit fédéral sur le droit cantonal contraire (art. 49 al. 1 Cst).

*d. De l'intégration des impôts dans le minimum vital de l'art 93 LP*

De jurisprudence constante, le Tribunal Fédéral a exclu la possibilité pour un poursuivi de déduire de son revenu le paiement des impôts courants - et des éventuels arriérés - dans le cadre du calcul de son minimum vital au sens de l'art. 93 LP (ATF 140 III 337 c. 4.4.3; ATF 135 I 221, c. 5.2.1 *in* SJ 2009 I 517; ATF 134 III 37 c. 4.3; arrêt du TF 7B.7/2007 du 18 janvier 2007, c. 4; ATF 129 III 385 c. 5.2.1 *in* JdT 2004 II 4; ATF 127 III 289 c. 2a/bb *in* JdT 2002 I 236 et SJ 2001 I 486; ATF 126 III 353 c. 1a/aa *in* JdT 2002 I 162; ATF 126 III 89 c. 3b et c *in* JdT 2000 II 20; ATF 74 III 70 *in* JdT 1949 II 40; ATF 69 III 41 *in* JdT 1944 III 12).

Cette jurisprudence est reprise par la doctrine faisant autorité (KUKO SchKG-J.KREN KOSTKIEWICZ, art. 93 N 26 ch. III; BSK SchKG - G. VONDER MÜHLL, art. 93 N 23, ch. III; CR LP-M. OCHSNER, art. 93 N 150; P.-R. GILLIERON, Poursuite pour dettes, faillite et concordat, 2012, p. 254 § 998).

Le paiement des impôts courants - ou des éventuels arriérés - n'est en effet pas considéré comme étant une dépense indispensable au sens de l'art. 93 LP, cette disposition ne considérant comme telles que les dépenses absolument nécessaires à l'entretien du poursuivi et de sa famille (ATF 135 I 221 c. 5.2.1 *in* SJ 2009 I 517; arrêts du TF 7B.221/2003 du 17 novembre 2003, c. 2 et 7B.77/2002 du 21 juin 2002, c. 2.2). Une réglementation particulière a toutefois été admise pour les impôts payés à la source au vu de leur mode de perception; ils sont en effet automatiquement déduits du salaire effectivement versé au débiteur, ce qui a pour conséquence que ce dernier ne perçoit tout simplement pas le montant alloué à l'impôt (voir en particulier l'arrêt SCHUMACHER ATF 90 III 33 et également BSK SchKG-G. VONDER MÜHLL, art. 93 N 23 ch. III; CR LP-M. OCHSNER, art. 93 N 154 et l'arrêt du TF 7B.221/2003 du 17 novembre 2003, c. 3.4).

En dehors de ce dernier cas qui fait figure d'exception, admettre la prise en compte des impôts fédéraux, cantonaux et communaux dans le calcul du minimum vital d'un poursuivi aurait pour conséquence - inadmissible - de:

- conférer à l'Etat un privilège, ce que la loi ne prévoit tout simplement pas; et
- constituer une violation du principe d'égalité entre les créanciers de droit public et de droit privé (ATF 135 I 221, c. 5.2.1 *in* SJ 2009 I 517; ATF 134 III 37 c. 4.3; arrêts du TF 7B.221/2003 du 17 novembre 2003, c. 2 et 7B.77/2002 du 21 juin 2002, c. 5; ATF 95 III 39 c. 3).

De plus, même si l'office venait à déclarer insaisissable la part du revenu nécessaire au paiement des impôts, il n'y aurait aucune garantie que le débiteur l'utilise effectivement à cette fin, ce qui plaide également pour son exclusion du minimum vital (arrêt du TF 7B.77/2002 du 21 juin 2002, c. 5; CR LP-M. OCHSNER, art. 93 N 150). Dès lors que – contrairement au paiement de pensions alimentaires – les dépenses nécessaires pour permettre au débiteur de faire face à ses obligations en matière fiscale ne sont pas assimilables à des frais destinés à couvrir les dépenses absolument nécessaires à l'entretien du débiteur et de la famille, elles n'entrent pas dans le minimum vital: toute autre solution reviendrait à créer en faveur du fisc un privilège non prévu par la LP.

Par ailleurs, le fait que le montant mensuel alloué aux impôts par un poursuivi soit pris en compte dans le cadre du seuil du retour à meilleure fortune prévu à l'art. 265 al. 2 LP (cas du débiteur qui réalise des revenus après une faillite) ne change rien à l'argumentation qui précède et ne saurait s'appliquer par analogie, à l'art. 93 al. 1 LP. En effet, le seuil du retour à meilleure fortune n'équivaut justement pas au minimum vital du droit des poursuites, mais à un montant supérieur, à savoir à la somme nécessaire au débiteur pour mener un train de vie conforme à sa situation et, en plus, épargner (ATF 135 III 424 c. 2.1; ATF 129 III 385 c. 5.1.2 ss *in* JdT 2004 II 4; ATF 109 III 93 c. 1b *in* JdT 1986 II 13; ATF 99 Ia 19 c. 3; ATF 79 I 113 c. 3). Dans cette perspective qui a pour finalité de permettre au failli de se rétablir sur le plan économique et social sans être constamment soumis aux poursuites de ses anciens créanciers (CR LP – N. JEANDIN, art. 265 N 21), l'intégration des impôts courants dans les montants venant en déduction des revenus du débiteur en vue de déterminer l'existence de revenus propres à générer une meilleure fortune se justifie, ce qui n'est pas le cas lorsqu'il s'agit de déterminer le revenu saisissable en application de l'art. 93 LP.

Malgré la jurisprudence constante de notre plus haute Cour, certains cantons suisses, ont tenté d'inclure le montant mensuel alloué par un poursuivi au paiement des impôts courants dans le minimum vital de ce dernier (Soleure et St Gall, voir respectivement BLSchK 2001 p. 98 et BLSchK 2003, p. 30). Cette pratique a toutefois été critiquée par le Tribunal Fédéral (arrêts du TF 7B.221/2003 du 17 novembre 2003, c. 3.1 et 7B.77/2002 du 21 juin 2002, c. 5) et finalement condamnée par un arrêt du 22 mai 2014, lequel a encore confirmé que cela n'était pas conforme au droit fédéral, sous l'angle de l'art. 93 LP en particulier (ATF 140 III 337 c. 4.4.2 et 4.4.3; voir également arrêts du TF 7B.221/2003 du 17 novembre 2003, c. 3.1 et TF 7B.77/2002 du 21 juin 2002, c. 5).

A la suite de l'ATF 140 III 337, le canton de Soleure a modifié sa pratique et n'intègre plus le paiement des créances fiscales dans le minimum vital insaisissable de l'art. 93 al. 1 LP. La situation est ainsi claire: les cantons ne peuvent pas prendre en compte les montants alloués par le poursuivi aux impôts courants – ou aux arriérés – dans le calcul du minimum vital insaisissable de l'art. 93 LP, à défaut, les autorités cantonales prennent le risque de voir chacune

de leurs décisions être cassées par le Tribunal Fédéral en tant qu'elles ne seraient tout simplement pas conformes à la loi. Dès lors, une telle pratique cantonale qui viole le droit fédéral ne doit pas être admise, ni même préconisée puisqu'elle impliquerait, immanquablement, une multiplication et un renchérissement des procédures de même qu'une insécurité juridique pour les débiteurs, les créanciers et les offices de poursuites.

Il convient toutefois de souligner ici que, nonobstant ce qui précède, la non prise en compte des impôts dans l'établissement du minimum vital a des conséquences importantes pour le poursuivi et pose un vrai problème de société. En effet le débiteur saisi (pour autant qu'il soit soumis à l'impôt sur le revenu) est littéralement condamné – aussi longtemps que dure la saisie de ses revenus – à s'endetter vis-à-vis des autorités fiscales, lesquelles ne manquent pas de poursuivre les contribuables qui ne s'acquittent pas régulièrement de leur impôts (KUKO SchKG-J.KREN KOSTKIEWICZ, art. 93 N 52; M. OCHSNER, Le minimum vital (art. 93 al. 1 LP) *in* SJ 2012, p. 146; CR LP-M. OCHSNER, art. 93 N 151).

Cela contribue ainsi à aggraver l'endettement des particuliers aux prises avec des situations d'insolvabilité: le citoyen confronté à des difficultés financières au point de faire l'objet d'une saisie péjore inéluctablement sa situation financière. Le débiteur risque de la sorte de plonger dans un cercle vicieux constitué de saisies qui se superposent et se suivent dans le temps tout en le réduisant à son minimum vital ce qui, à la longue, pourrait le mener à se déclarer insolvable en justice (art. 191 LP). Or, une telle faillite personnelle ne conduit pas à un assainissement mais à la délivrance d'actes de défaut de biens (art. 265 LP; les dettes subsistent).

La révision de la LP entrée en vigueur en 1997 a bien essayé d'introduire une procédure de règlement amiable des dettes destinées aux particuliers (art. 333 à 336 LP), mais cette « fausse bonne idée » n'a jamais fonctionné (notamment parce qu'elle présuppose un accord de tous les créanciers avec l'assainissement proposé). En d'autres termes, le droit suisse ne connaît pas de droit d'assainissement des particuliers, à l'inverse de ce qui prévaut en Allemagne par exemple; cette lacune de notre droit actuel pose de vrais problèmes...

### C. CONCLUSION

La prise en compte des charges fiscales du débiteur (hormis le cas de prélèvements directement effectués par l'employeur en application de la loi [ainsi l'impôt à la source]) dans la détermination du minimum vital et, par ricochet, de la quotité saisissable au sens de l'art. 93 LP est contraire au droit fédéral.

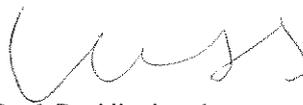
et

Toute saisie effectuée par les offices contrairement à ce principe est susceptible d'être remise en cause par la voie de la plainte (art. 17 LP), la contestation pouvant cas échéant d'être portée par devant le Tribunal fédéral.

Des directives cantonales contraires sont dépourvues d'effet en vertu du principe de la force dérogatoire du droit fédéral (art. 49 Cst).

\* \* \*

Je demeure à votre disposition pour tout développement complémentaire et vous prie de trouver ici, Madame la Conseillère d'Etat, l'expression de mes sentiments bien dévoués.



Prof. Dr. Nicolas JEANDIN

**RAPPORT DE LA COMMISSION INTERPARLEMENTAIRE  
DE CONTRÔLE « DÉTENTION PÉNALE » POUR L'ANNÉE 2014**

La Commission interparlementaire (CIP) chargée du contrôle de l'exécution des concordats latins sur la détention pénale<sup>1</sup>, composée des délégations des cantons de Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura, réunie à Fribourg le 4 mai 2015, vous transmet son rapport annuel.

**1. Mission et mode de travail de la Commission interparlementaire**

La Commission est chargée d'exercer la haute surveillance sur les autorités chargées de l'exécution des deux concordats. Pour accomplir ses tâches, la Commission se base en premier lieu sur un rapport qui lui est soumis chaque année par la Conférence latine des chefs des départements de justice et police (CLDJP). L'information véhiculée par le rapport est ensuite complétée par des questions orales adressées en cours de séance au représentant de la Conférence.

**2. Rapport de la CLDJP du 30 mars 2014 et observations de la Commission interparlementaire**

La Commission remercie la Conférence pour son rapport, qu'elle accueille favorablement et avec intérêt. Les points suivants ont spécialement retenu son attention :

**2.1. Coordination des travaux dans le domaine de la surveillance électronique**

- La mise en œuvre d'un système national de surveillance électronique (electronic monitoring) au moyen de bracelets GSM est prévue pour 2017/2018. Une convention intercantonale sera élaborée à cette fin.
- Il est prévu que les serveurs abritant la base de données pour l'exploitation du système soient hébergés par le canton du Jura. L'exploitation de la centrale d'alarme sera en principe confiée à une entreprise privée choisie par appel d'offres.
- Selon les estimations actuelles, la journée passée sous le régime de la surveillance électronique coûtera CHF 40.- à 70.- (contre CHF 150.- à 169.- pour une journée de détention dans un établissement pénitentiaire).

La Commission interparlementaire prend note de la décision de confier au canton du Jura l'hébergement des serveurs pour la surveillance électronique.

Elle insiste sur l'importance de la protection des données en matière de surveillance électronique. Elle demande notamment une séparation claire entre les dossiers pénaux d'une part et les données relatives à la localisation des personnes condamnées de l'autre.

La CIP aimerait que l'on s'assure que les coûts de la démarche sont réellement intéressants.

<sup>1</sup> Concordat du 10 avril 2006 sur l'exécution des peines et mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons romands et du Tessin ; concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin).

## 2.2. Échange d'informations entre acteurs de l'exécution des sanctions

- Pour assurer la bonne communication entre les différentes instances impliquées dans l'exécution d'une sanction pénale, notamment en cas de transfert d'une personne détenue vers un nouvel établissement, les cantons latins ont mis en pratique, dès 2010, le principe du dossier itinérant.

Constitué de huit sous-chapitres (avis de détention, plan d'exécution de la sanction, jugements, expertises, décisions d'autorités significatives, sanctions disciplinaires et rapports de comportement, formations/thérapies/travail/occupation, extraits de comptes), ce dossier suit la personne détenue d'un établissement à l'autre à la manière d'un sac à dos.

- Malgré ces efforts louables, la CIP a eu connaissance de situations où des informations d'importance cruciale ne trouvent pas le chemin de l'établissement d'exécution accueillant la personne détenue. La Commission interparlementaire met dès lors en garde contre toute restriction supplémentaire du secret médical en matière de détention pénale.

La Commission salue les efforts entrepris tout en souhaitant que les cantons se donnent les moyens de garantir que les informations contenues dans ce dossier itinérant soient actuelles et complètes.

## 2.3. Estimation de la dangerosité des détenus

- Lorsqu'il s'agit d'évaluer la dangerosité des personnes détenues, le concordat latin sur la détention pénale des adultes se distingue des deux concordats alémaniques quant à l'organisation et aux méthodes de travail. Dans les concordats alémaniques, cette évaluation est en grande partie entreprise par les services chargés de l'application des sanctions ; un nombre réduit de cas est transmis à une commission concordataire spécialisée. Dans le concordat latin, la proportion de cas traités en commission est plus importante ; cependant, chaque canton nomme sa propre commission. Enfin, les instruments d'évaluation utilisés ne sont pas les mêmes en Suisse alémanique et en Suisse latine.
- Les cantons latins se sont posé la question de l'opportunité du passage à une commission unique. Ils y ont toutefois renoncé estimant que le système actuel donnait entière satisfaction. La Commission interparlementaire souhaite que les cantons étudient l'opportunité d'une concordatisation de la détention avant jugement et invite les parlements des cantons concernés à œuvrer dans ce sens.

La CIP reconnaît un besoin d'harmonisation en matière d'évaluation de la dangerosité des personnes détenues à l'échelle du concordat latin.

Au sein de la Commission, les avis divergent quant à l'opportunité d'une concentration des responsabilités auprès d'une commission unique.

## 3. Conclusion

Au vu de ce qui précède, La Commission interparlementaire (CIP) chargée du contrôle de l'exécution des concordats latins sur la détention pénale vous recommande à l'unanimité d'approuver le présent rapport.

Genève/Fribourg, le 9 juillet 2015.

*Au nom de la Commission interparlementaire « détention pénale »*

*(Sig.) Michel Ducret (GE)  
Président*

*(Sig.) Reto Schmid  
Secrétaire*

La Tour-de-Peilz, le 9 septembre 2015

Le rapporteur vaudois :  
(signé) *Nicolas Mattenberger*



Déposé le 3.02.15

Scanné le \_\_\_\_\_

Le 8 janvier 2014

### Pétition en faveur de M. Abdul Ahad

M. Ahad est originaire du Bangladesh. Il est en Suisse depuis 1998. Il a travaillé depuis son arrivée et jusqu'en 2011, quand il a dû arrêter faute d'autorisation. Malgré la longueur de son séjour et une évidente capacité d'autonomie financière, ses demandes de régularisation ont été refusées. Il était pourtant dans le groupe des « 523 ». On lui reproche aujourd'hui une « dette » à l'égard de l'EVAM : cela vient d'une période où un employeur l'avait gardé malgré l'absence d'autorisation de travailler. En toute logique M. Ahad n'a pas signalé cet emploi aux autorités, SPOP et EVAM. On le lui reproche maintenant.

M. Ahad est prêt à rembourser les montants considérés comme indûment perçus par l'EVAM. Pour cela il faut qu'il puisse retrouver son autonomie. Il ne demande pas mieux que de ne pas être à charge, mais pouvoir contribuer positivement à notre société.

M. Ahad est par ailleurs tout à fait bien intégré, il parle le français et a construit tout son réseau de relations sociales ici.

Nous demandons aux autorités cantonales de soutenir la demande de régularisation de M. Ahad, au vu de la longueur de son séjour, de son intégration et de sa capacité d'autonomie financière.

Nom	Prénom	Adresse	Signature
-----	--------	---------	-----------

Kenvoyer cette petition à :

M. Abdul AHAD, chemin du Collège 4, 1028 Préverenges

M. Abdul AHAD  
EVAM – Foyer Ste-Agnès  
Rte des 4 chalets  
1854 Leysin

Monsieur le Président du Grand Conseil  
Place du Château 6  
1014 LAUSANNE

Lausanne, le 3 février 2014

Monsieur le Président,

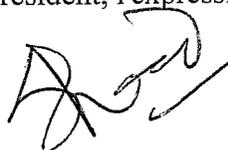
Par la présente j'ai l'honneur de vous remettre en mains propres une pétition demandant la régularisation de mes conditions de séjour, munie d'un peu plus de 200 signatures.

Je suis en Suisse depuis 1998 et ai travaillé depuis cette date jusqu'en 2011, comme l'explique la pétition. Je me sens parfaitement intégré ici, c'est ici que j'ai construit ma vie et je voudrais pouvoir contribuer positivement à la société suisse par mon travail.

La requête que j'adresse au Grand Conseil ce jour est devenue urgente. En effet, le 23 janvier dernier j'ai été informé qu'un laissez-passer avait été établi pour me renvoyer au Bangladesh, et ce matin même le Service de la Population m'a remis un plan de vol pour le 13 février. Devoir plier bagage en trois semaines après 17 ans de séjour...

Aussi je vous serais reconnaissant de bien vouloir traiter le plus rapidement possible la requête adressée aux autorités à travers cette pétition.

Vous remerciant de votre bienveillante attention et restant à disposition pour toute question, j'attends de vos nouvelles et vous prie de recevoir, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments respectueux.



Abdul Ahad

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

**Pétition en faveur de M. Abdul Ahad**

**1. PREAMBULE**

La Commission thématique des pétitions était composée de Mmes Aline Dupontet, Catherine Labouchère (qui remplace Philippe Germain) et de MM. Pierre-André Pernoud, Pierre Guignard, Hans-Rudolf Kappeler, Jean-Marc Nicolet, Daniel Ruch, Daniel Trolliet, Filip Uffer et Serge Melly. Elle a siégé en date du 23 avril 2015 sous la présidence de Mme Véronique Hurni. M. Philippe Germain était excusé.

M. Cédric Aeschlimann, Secrétaire de commission parlementaire, est remercié pour les notes de séance.

**2. PERSONNES ENTENDUES**

Pétitionnaires : Mme Diane Barraud, médiatrice Eglise-Réfugiés à Point d'Appui, M. Abdul Ahad, M. Pierre-André Diserens, bénévole à Point d'Appui, M. Alam Ashraful, ami de M. Ahad.

Représentants de l'Etat : DECS/SPOP (Service de la population), M. Stève Maucci, chef du SPOP, Mme Nathalie Durand, juriste spécialiste (SPOP).

**3. DESCRIPTION DE LA PETITION**

En date du 03 février 2015, M. Abdul Ahad a remis en main propres au Président du Grand Conseil une pétition munie de plus de 200 signatures demandant une régularisation de séjour du fait qu'il séjourne en Suisse depuis 17 ans.

**4. AUDITION DES PETITIONNAIRES**

M. Abdul Ahad est né le 28 décembre 1970 au Bangladesh dont il est originaire. Il est célibataire, sans enfant. Il est sans profession. Avant de venir en Suisse il y a 17 ans, c'est-à-dire en 1998, il a travaillé dans son pays d'origine comme commerçant dans l'épicerie de son père. Il informe la commission que son père est décédé il y a 10 ans et que sa mère est malade, mais il ne sait pas où elle habite. Il ne nous a pas parlé de ses deux frères et de ses deux sœurs mentionnés lors de sa demande d'asile. Depuis son arrivée en Suisse il a quasiment toujours travaillé, notamment dans la restauration comme garçon de cuisine ou comme aide au service et, évidemment sans autorisation, précisant que les employeurs ne le contrôlaient pas. Il désire rester en Suisse, trouver un emploi fixe et rembourser sa dette. Pour lui, un retour dans son pays d'origine poserait des problèmes au niveau de sa sécurité et par souci de ne pas trouver du travail. Un des accompagnants de M. Abdul Ahad explique qu'il fait partie du groupe dit des « 523 » et qu'il est un des derniers dont la situation n'a pas encore été régularisée. La raison de sa non-régularisation tient à un problème de revenu non déclaré auprès de l'EVAM. Il explique qu'il n'a pas toujours été bien conseillé. Lors de sa première demande de régularisation, son conseiller lui avait recommandé de ne pas dire qu'il travaillait puisqu'il n'en avait pas le droit. Sa demande a été refusée au motif qu'il n'était pas assez intégré. Il a perdu son autorisation de travailler. Il a cependant été engagé par un employeur qui connaissait sa situation. Comme il n'avait pas le droit de travailler, il n'a rien dit aux autorités en attendant que sa situation se régularise, jouant ainsi sur deux tableaux. Il a

ensuite eu un problème de revenu non déclaré à l'EVAM, continuant à percevoir des prestations de l'EVAM. Comme cette situation a duré quelques années, cette dette a atteint un montant important, soit environ CHF 60'000. Les pétitionnaires insistent sur le fait qu'il n'y avait pas de mauvaise foi de M. Abdul Ahad qui s'est trouvé pris dans un système contradictoire. Il a déclaré par écrit dans sa demande de régularisation sa volonté de rembourser cette somme dès qu'il aurait un emploi. Il a encore répondu qu'une dame qu'il a mandatée s'est occupée de son cas. Il pense que cela n'était pas correct de ne pas dire qu'il travaillait. Il est conscient de ses erreurs et s'en excuse.

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

Il est expliqué à la commission que la particularité de M. Abdul Ahad, arrivé en Suisse le 21 février 1998, est de faire partie du groupe dit des « 523 ». Une autre personne qui n'avait pas encore été régularisée est actuellement en détention pour un délit et n'est plus prise en considération dans ce groupe. Il est donc le dernier à ne pas être régularisé. Le SPOP a tenté de le régulariser selon l'Art.14 al 2 LAsi en 2008, ce qui a été refusé par l'ODM et le TAF. La motivation était qu'il n'avait pas assez travaillé et avait tardé à s'intégrer au niveau de la langue, attendant 8 à 9 ans avant de prendre des cours de français. Il a redéposé une demande selon l'Art. 14 al 2 LAsi, avec pour seul fait nouveau d'avoir travaillé au noir, intentionnellement ou non, ce qui constitue un gros problème, avec CHF 60'000 d'indus. Cela met le SPOP dans une position délicate et la décision appartient au Chef de département. Il n'en est pas moins choquant d'aller à Berne avec un tel fait nouveau, si ce n'est le temps qui s'est encore écoulé. Ce dossier est dans l'impasse. D'autres renseignements concernant ce cas, prouvent que ce dossier a été examiné et réexaminé à plusieurs reprises par les instances cantonales et fédérales ; les dernières interventions en date sont les suivants :

- le 27 mai 2014, M. Abdul Ahad a une nouvelle fois été présenté au Consulat du Bangladesh à la demande de l'ODM. Le Consulat s'est déclaré disposé à émettre un laissez-passer, mais a souhaité au préalable connaître les possibilités de régularisation de M. Abdul Ahad en Suisse ;

- le 4 août 2014, le SPOP a informé l'ODM que le Canton de Vaud n'entendait pas régulariser M. Abdul Ahad, la demande de régularisation déposée par Mr. Abdul Ahad en date du 11 mai 2012 ayant été rejetée le 5 juin 2014 ;

- le 13 janvier 2015, le Bureau cantonal d'aide et de conseil en vue du retour (CVR) a convoqué M. Abdul Ahad pour un nouvel entretien d'information sur la possibilité d'obtenir une aide au retour le 20 janvier 2015 ;

- le 22 janvier 2015, après 16 ans de démarches, le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM), a informé le SPOP qu'un laissez-passer était enfin disponible, et qu'un vol à destination du Bangladesh pouvait être réservé en faveur de M. Abdul Ahad ;

- le 25 janvier 2015, les collaborateurs du SPOP ont informé M. Abdul Ahad qu'un laissez-passer serait prochainement disponible et qu'il devait sans tarder contacter le bureau cantonal d'aide et de conseil en vue du retour (CVR) s'il souhaitait partir de Suisse avec une aide.

- le 3 février 2015, un plan de vol Genève-Dahka pour le 13 février 2015 a été notifié à M. Abdul Ahad. Il a été rendu attentif au fait qu'au cas où il ne consentait pas partir à cette date, des mesures de contraintes seraient ordonnées à son encontre. Le même jour, une pétition en faveur de M. Abdul Ahad a été déposée au Grand Conseil.

Le 13 février 2015, M. Abdul Ahad ne s'est pas présenté à l'Aéroport de Genève pour y prendre le vol qui avait été réservé pour lui.

## **6. DELIBERATIONS**

La commission a reçu les informations suivantes de la part d'EVAM. Depuis mars 1998, M. Abdul Ahad bénéficie de prestations d'assistance, puis de prestations d'aide d'urgence, fournies par l'EVAM (jusqu'au 31.12.2007 : FAREAS). Pendant cette période, il a travaillé dans plusieurs entreprises, sans cependant déclarer ses revenus à l'autorité d'assistance. Il a ainsi touché des prestations d'assistance de manière indue. Cet état de fait n'a été découvert que postérieurement, sur la base d'un relevé AVS. La période concernée par cette assistance indue court d'octobre 1999 à septembre 2011, Le montant

total de l'assistance indue était de CHF 65'786.05, montant qui semble avoir été précédé d'un autre prescrit à ce jour. Ce montant est amorti à ce jour à CHF 63'703.80 par M. Abdul Ahad sur la base d'une retenue de CHF 2.00 par jour sur les prestations d'assistance. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, M. Abdul Ahad est au bénéfice de prestations d'aide d'urgence et une retenue sur l'assistance n'est plus possible. En date du 16 avril 2014, M. Abdul Ahad a été condamné pour infraction à la Loi sur l'aide aux requérants d'asiles. La discussion générale a été vive et contrastée ; en voici quelques reflets significatifs :

- difficile de comprendre que M. Abdul Ahad pouvait ignorer de percevoir deux revenus, mais aussi une incompréhension vis-à-vis des employeurs, surtout dans la restauration, qui engagent des personnes au « noir ». Ce n'est pas la première fois que la commission constate une situation de ce genre, évoquée notamment lors d'un traitement d'une pétition similaire. A quand une meilleure coordination entre les services de l'Etat pour détecter et éviter des situations de ce genre et intervenir et prendre des mesures auprès des employeurs qui engagent des personnes au « noir » ?
- difficile de comprendre que les accompagnants de ces personnes ne renseignent pas mieux les requérants, ce qui remet fortement en cause leur crédibilité ;
- malgré ces 17 ans en Suisse, M. Abdul Ahad a toujours beaucoup de difficultés à s'exprimer en français ce qui fragilise son intégration. Il ne semble pas être intégré socialement ;
- il est encore jeune et sans enfant ; un retour dans son pays d'origine ne présente pas de problèmes pour recommencer une nouvelle vie. De plus M. Abdul Ahad a encore de la famille sur place. La durée de séjour en Suisse n'est pas un critère déterminant, ni la dette envers notre société, pour retenir M. Abdul Ahad.

## **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.*

Prangins, le 11 août 2015.

Le rapporteur :  
(Signé) Hans-Rudolf Kappeler

## **Pétition des Jeunes Vert-e-s vaudois-e-s pour une rémunération décente des stages**

### **Objet de la pétition**

Faute de cadre juridique, le stage est victime d'un usage abusif et toujours plus courant, prônant largement tant ses objectifs que ses résultats. Passage obligé pour tout étudiant soucieux de construire un avenir professionnel, il implique très souvent de longues périodes de travail non rémunérées, alors qu'il ne contient parfois aucun aspect de formation (le stage « café et photocopies ») ou dans d'autres cas, remplace un véritable emploi. En effet, des entreprises engagent continuellement des stagiaires pour produire un résultat équivalent à celui du personnel courant, le tout gratuitement. Les Jeunes vert-e-s vaudois-e-s dénoncent un système hautement déloyal, mais couramment banalisé et qui nuit pourtant gravement:

- *au marché du travail*, car le stage non-rémunéré cache parfois un véritable poste, supprimant un emploi potentiel du marché;
- *à la situation personnelle du stagiaire*, car l'absence de rémunération fait obstacle à son indépendance financière et économique ;
- *à la situation, le cas échéant, de celui qui subvient aux besoins du stagiaire*, qu'il s'agisse d'un parent ou de l'Etat, celui-ci doit financer le stagiaire à la place de l'employeur ;
- *à la qualité du travail en général*, car de telles conditions entraînent forcément une perte de motivation chez le stagiaire

### **Revendications**

Alors que le stage devrait être une expérience enrichissante, il suscite un mal-être général. Les Jeunes vert-e-s vaudois-e-s constatent cet abus et entendent lutter pour l'instauration d'un cadre juridique qui puisse y mettre fin. Nous revendiquons à ce titre une **rémunération du stage** :

- *dès la 5<sup>ème</sup> semaine de travail*, la période d'observation étant alors dépassée ;
- *d'un montant mensuel minimum de 1'100<sup>1</sup> Fr. jusqu'à l'obtention d'un Bachelor ou diplôme équivalent et de 2'200 Fr. par la suite ;*
- *d'un montant de, respectivement, 600 Fr. et 1'200 Fr. si le stage est effectué dans une PME ou une petite association ;*
- *qui vienne s'ajouter dans tous les cas au défraiement des repas, et ceci quelle que soit la durée du stage.*

### **Précisions**

Afin de garantir l'élaboration d'une norme des plus complètes, certaines précisions sont nécessaires. La pétition entend par « stage » une expérience professionnelle précoce qui vise à faciliter l'entrée du

---

<sup>1</sup> La somme de 1'100 fr. correspond au salaire mensuel d'un apprenti employé de commerce en troisième année d'apprentissage. Les JVVD considèrent qu'une comparaison entre stage et formation professionnelle est légitime au vu de leurs objectifs communs.

stagiaire sur le marché du travail en développant des compétences appropriées à un certain emploi. Il doit servir de tremplin entre les études et l'emploi en incitant le stagiaire à user de ces connaissances théoriques sur le terrain.

Les revendications exposées ci-dessus ne concernent en aucun cas le « bénévolat », qui constitue un engagement volontaire et n'est pas soumis à la pression du marché de l'emploi. En effet, le « volontaire » ou « bénévole » ne doit pas répondre à des exigences particulières, il offre son bon vouloir sans contrepartie. Ainsi, *n'est pas susceptible de rémunération au sens de cette pétition tout travail volontaire dans une organisation, une association ou une fondation dont le recrutement :*

1. *ne dépend pas de qualifications ou diplômes particuliers*
2. *n'est pas soumis à la concurrence du marché de l'emploi*
3. *entraîne une activité partielle, ou à temps plein durant un mois maximum*

Par ailleurs, nous souhaitons mettre en garde le législateur contre le flou juridique qui règne tout particulièrement dans le domaine des organisations internationales non-gouvernementales. Celles-ci ont la fâcheuse tendance de recourir sans aucune distinction à la notion de « stage », pratique déloyale mais aussi fortement préjudiciable à l'image de la Suisse qui se veut défenderesse des droits de l'homme. Certes, les ONG sont très souvent non lucratives, disposant le plus souvent de moyens financiers limités, mais nous refusons que le système de volontariat sur lequel elles reposent entrave la protection des droits des jeunes travailleurs. Afin d'illustrer ces pratiques de plus en plus fréquentes, voici un exemple d'offre de stage figurant sur le site de *Human Rights Watch* :

*« Cette postulation est ouverte aux étudiants diplômés ou en cours d'un bachelor en droit, sciences sociales, relations internationales, science politique, ou tout autre sujet qui nécessite l'aisance à l'écrit et dans la recherche. Une excellente maîtrise, orale et écrite, de l'anglais et l'arabe est essentielle. (...) Les candidats devront être bien organisés, motivés, dotés d'un intérêt prononcé pour les droits humains et posséder des connaissances des politiques syrienne et libanaise. Compétences informatiques requises (i.e., Microsoft Office, internet applications). (...) Le stage n'est pas rémunéré. »<sup>2</sup>*

Force est de constater que seule la voie légale peut parvenir à freiner ce type d'abus chez l'employeur.

### **Compétence**

Le point qu'il reste à évoquer dans le cadre de la présente pétition a trait au fondement juridique qui permettrait de soutenir une réglementation en matière de rémunération des stages, ceci au regard de la répartition des compétences existant entre la Confédération et les cantons.

D'emblée, il doit être rappelé que le contrat de stage constitue bien un contrat de travail au sens des art. 319 ss CO, lequel devrait dès lors être rémunéré. Ainsi, bien qu'une partie de cette contre-prestation de l'employeur peut avoir trait à la formation qu'il donne au stagiaire, il n'y a selon nous pas lieu de couper toute forme de rémunération, du moins dans la mesure et aux conditions évoquées *supra*.

Bien que la Confédération dispose d'une compétence générale en ce qui concerne la réglementation du contrat de travail dans le cadre du CO, les cantons disposent tout de même de certaines compétences

---

<sup>2</sup> Traduit du site internet de Human Rights Watch : <http://www.hrw.org/employment/2014/04/07/middle-east-and-north-africa-division>

résiduelles y relatives. Dans ce cadre, et outre la solution qui consisterait à imposer une réglementation du stage (en tant que contrat de travail particulier) à l'échelle fédérale, les deux voies suivantes peuvent être suivies au niveau cantonal.

- **contrats-types de travail** : conformément à l'art. 359a al. 1 *in fine* CO, les cantons sont compétents pour édicter des contrats-types de travail valables sur leur territoire, l'art. 360a CO offrant dans cette mesure la possibilité d'imposer (et non seulement de proposer) un salaire minimum dans une branche économique ou une profession déterminée, si celle-ci fait l'objet d'une sous-enchère abusive et répétée. Nous sommes d'avis que cette possibilité est ouverte pour les contrats de stage, dans la mesure où le stage peut en soit être tenu pour une profession. A titre d'exemple récent, et bien qu'il ne revêt qu'en faible partie un caractère contraignant, il est possible de mentionner le contrat-type de travail des jeunes gens au pair mineurs du 13 décembre 2011, applicable à Genève.

- **réglementation de la formation professionnelle** : une autre solution envisageable serait de tenir le contrat de stage comme composant une forme spécifique du contrat d'apprentissage ou, du moins, de le soumettre en partie à la réglementation entourant la formation professionnelle. Cela permettrait entre autres d'imposer certaines conditions minimales aux rapports de travail ainsi noués, dont notamment en lien avec le paiement d'un salaire minimum. A notre sens, cela peut se faire dans le respect de la législation fédérale applicable (en particulier de la Loi fédérale sur la formation professionnelle) en faisant l'objet d'une mise en œuvre cantonale, notamment par une modification de la Loi vaudoise sur la formation professionnelle (LVLFPPr).

Dans la mesure où aucune de ces deux voies, ni toute autre qui permettrait de régler le stage au niveau cantonal, ne serait retenue, nous demandons à ce que le Canton de Vaud fasse usage *du droit d'initiative* qui lui revient en vertu de l'art. 160 al. 1 Cst. (mis en œuvre par les art. 115 ss LParl) afin d'exiger que le contrat de stage soit expressément régi au niveau fédéral aux conditions que nous proposons.

\* \* \*



Jeunes vert-e-s  
vaud

## Pétition des Jeunes Vert-e-s vaudois-e-s

### Pour une rémunération décente des stages

Le stage devrait être une expérience tant réjouissante qu'enrichissante et suscite pourtant un mal-être général. Les Jeunes vert-e-s vaudois-e-s, constatant les abus, entendent lutter pour l'instauration d'un cadre juridique qui puisse y remédier.

Nous revendiquons à ce titre une **rémunération du stage** :

- dès la 5<sup>ème</sup> semaine de travail, la période d'observation étant alors dépassée ;
- d'un montant mensuel minimum de 1'100 fr. jusqu'à l'obtention d'un Bachelor ou diplôme équivalent et de 2'200 fr. par la suite ;
- d'un montant de, respectivement, 600 fr. et 1'200 fr. si le stage est effectué dans une PME ;
- qui vienne s'ajouter dans tous les cas au défraiement des repas, ceci quelle que soit la durée du stage.

**Si toi aussi tu es contre cette pratique déloyale, qui nuit à tout un chacun et compromet l'avenir des prochaines générations, signe la pétition !**

Pour plus d'informations : [petition-stage.ch](http://petition-stage.ch)

Nom, Prénom	Adresse, NPA/Localité	Signature
-------------	-----------------------	-----------

Cette pétition peut être signée indépendamment de l'âge, du domicile ou de la nationalité.

Veillez nous renvoyer ce formulaire – partiellement ou totalement rempli – jusqu'au **15 novembre 2014** au plus tard à : Les Verts, mouvement écologiste vaudois, Place Palud 7, 1003 Lausanne

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

**Pétition pour une rémunération décente des stages**

**1. PREAMBULE**

La Commission thématique des pétitions était composée de MM. Pierre-André Pernoud, Michel Miéville (qui remplace Pierre Guignard), Hans-Rudolf Kappeler, Jean-Marc Nicolet, Daniel Ruch, Daniel Trolliet, Filip Uffer, Philippe Randin (qui remplace Aline Dupontet), Philippe Germain et Serge Melly. Elle a siégé en date du 19 mars 2015 sous la présidence de Mme Véronique Hurni. Mme Aline Dupontet et M. Pierre Guignard étaient excusés.

M. Cédric Aeschlimann, Secrétaire de commission parlementaire, est remercié pour les notes de séance.

**2. PERSONNES ENTENDUES**

Pétitionnaires : Mme Alice Genoud, MM David Raedler et Younes Seghrouchni.

Représentants de l'Etat : DECS/SDE (Service de l'emploi) appui DFJC/DGES (Direction générale de l'enseignement supérieur) et DGEP (Direction générale de l'enseignement postobligatoire), M. Roger Piccand, Chef du Service de l'emploi (SDE), M. Bruno Bonafonte, Responsable du domaine développement, organisation et prospectives RH (SPEV).

**3. DESCRIPTION DE LA PETITION**

Les pétitionnaires ont déposé cette pétition car selon eux, faute de cadre juridique, le stage est victime d'un usage abusif et toujours plus courant, prétéritant largement tant ses objectifs que ses résultats. Passage obligé pour tout étudiant soucieux de construire un avenir professionnel, il implique souvent de longues périodes de travail non rémunéré, alors qu'il contient parfois un aspect de formation (le stage « café et photocopies ») ou dans d'autres cas, remplace un véritable emploi. En effet, des entreprises engagent continuellement des stagiaires pour produire un résultat équivalent à celui du personnel courant, le tout gratuitement. Les jeunes vert-e-s vaudois dénoncent un système hautement déloyal, mais couramment banalisé et qui nuit pourtant gravement:

- au marché du travail, car le stage non-rémunéré cache parfois un véritable poste, supprimant un emploi potentiel du marché;
- à la situation personnelle du stagiaire, car l'absence de rémunération fait obstacle à son indépendance financière et économique;
- à la situation, le cas échéant, de celui qui subvient aux besoins du stagiaire, qu'il s'agisse d'un parent ou de l'Etat, celui-ci doit financer le stagiaire à la place de l'employeur;
- à la qualité du travail en général, car de telles conditions entraînent forcément une perte de motivation chez le stagiaire.

On peut carrément diviser le texte de la pétition en trois chapitres!

- Le premier dresse un constat de la situation actuelle et dénonce un système hautement déloyal.
- Le deuxième propose des solutions pour corriger le tir et instaurer un cadre juridique avec un sous-titre un peu abusif « revendications ». Dans le cadre d'une pétition, le terme « propositions » aurait

été plus judicieux. Il est également précisé que ces revendications ne concernent pas le bénévolat non soumis au marché de l'emploi ; en outre, les pétitionnaires constatent le flou juridique qui règne tout particulièrement dans le domaine des organisations internationales non-gouvernementales.

- Le texte se termine par un examen des voies qui pourraient être suivies au niveau cantonal, tels que des contrats-types de travail ou une réglementation de la formation professionnelle.

Au cas où aucune de ces voies ne pouvait être retenue, les pétitionnaires demandent que le canton fasse usage du droit d'initiative afin d'exiger que le contrat de stage soit expressément régi au niveau fédéral.

#### **4. AUDITION DES PETITIONNAIRES**

Le premier représentant des pétitionnaires situe le contexte de cette pétition avec une nouvelle façon de voir le marché du travail qui se met en place. Auparavant à la sortie des études, les étudiants qui avaient une formation mais peu d'expérience professionnelle trouvaient un premier emploi. Cela permettait d'entrer sur le marché du travail et d'être formé tout en ayant un salaire moindre que les cadres des entreprises. La situation actuelle évolue depuis une dizaine d'année selon certaines études. À la sortie des études, les diplômés doivent faire des stages, d'une durée de 6 mois, jusqu'à 3 ans pour les moins chanceux. Cette situation mène à une précarisation de toute une frange de jeunes qui se retrouvent à prolonger leur condition d'étudiants par des stages peu voire pas rémunérés. Dans ces situations, les parents doivent continuer à assurer les besoins primaires. Parfois, c'est même l'Etat qui doit les prendre en charge, avec des aides d'urgence, des subventions aux assurances maladies, etc. Cela provoque certaines craintes des étudiants et une appréhension de la fin des études, en se disant qu'il ne va pas être possible d'entrer enfin dans le monde du travail et de mettre en pratique ce que l'on a appris pendant 5 voire 6 ans. Cette situation est problématique car elle ne fait l'objet d'aucune législation, ni fédérale ni cantonale concernant les stages. La notion de stage est floue car certains peuvent être très bien payés tandis que d'autres sont gratuits, avec des cotisations AVS qui ne sont par exemple pas prises en charge par l'employeur. Ces abus deviennent de plus en plus fréquents, et sont tolérés faute de base légale.

Le deuxième représentant intervient sur la manière dont la pétition a été reçue, avec une récolte de signatures étalée sur une durée de 8 mois. Les jeunes, tant de droite que de gauche, ont soutenu cette pétition. Le directeur de la section politique du Centre patronal, Jean-Hugues Busslinger, qui a été interviewé à ce sujet, pense que ce manque de cadre juridique peut mener à des dérives. Ce thème est aussi d'actualité dans d'autres cantons comme à Genève. Lors de la récolte de signatures, l'argument principal de refus avancé était que cela allait pénaliser les entreprises. Il souligne que ce n'est pas le but de la pétition, raison pour laquelle la rémunération n'est demandée qu'à partir de la 5<sup>ème</sup> semaine, les 4 premières semaines n'étant la plupart du temps pas rentables pour l'entreprise, avec des séquences de formation, etc. La pétition prévoit aussi des dérogations pour les PME pour qu'elles ne soient pas pénalisées.

Le dernier représentant traite les aspects juridiques de la pétition. Un stage est un contrat de travail, dont la contre prestation principale est une formation, même si la tendance pour les stagiaires évolue dans le sens d'effectuer le travail d'un employé normal, parfois sans suivi d'un supérieur. Les pétitionnaires se sont posé la question de déposer leur pétition au niveau fédéral puisque le droit du travail, régi par les art. 319 ss, dépend du CO. Le processus est plus long et difficile, et 3 possibilités ont été identifiées pour prévoir une réglementation des stages au niveau cantonal. La première, que les pétitionnaires privilégient, consiste à prévoir un contrat-type de travail au niveau cantonal, qui rendrait impératif un salaire pour un montant minimum. Genève a par exemple mis en place un tel contrat-type pour les jeunes filles au pair. Le stage serait ainsi assimilé à un domaine économique ou à une profession. La seconde possibilité serait d'assimiler le stage à un apprentissage, avec un but de formation et un engagement au sein d'une entreprise. Cependant, dans le cadre de l'apprentissage, la réglementation est fédérale et cantonale, alors qu'il n'y en a pas dans le cadre des stages. Cela nécessiterait de modifier la loi sur la formation professionnelle en y réglementant le salaire des stages. La troisième possibilité serait d'utiliser le droit d'initiative du canton au niveau fédéral pour modifier le droit du travail dans le CO, un processus long et aléatoire. Le besoin étant actuel, les deux premières

possibilités sont privilégiées. Ces deux possibilités sont en examen à Genève et les pétitionnaires sont d'avis que le Grand Conseil du canton de Vaud enverrait un bon message en étant le premier à prendre position sur ce sujet.

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

Le premier représentant de l'Etat relève en préambule que le CE est attentif à cette question, et en particulier concernant les stages au sein de l'Etat. Il l'est surtout concernant l'utilisation des stages qui pourrait se transformer en dérive, notamment par le travail déguisé et le dumping salarial. Pour cette raison, le CE a chargé le SPEV de travailler sur cette question en 2014 afin qu'il procède à un état des lieux de la situation et à l'élaboration de propositions. À l'heure actuelle, les règles en la matière ne sont pas uniformes, notamment en termes de rémunérations des stagiaires au sein de l'Etat. Le système est disparate et manque de fil conducteur. Il s'avère aussi que le système n'est pas en adéquation avec l'évolution de la formation, avec de plus en plus de demande de stages organisés par les formations et intégrés au sein des cursus. L'Etat n'est pas forcément adapté à ce type de demandes, qui augmentent au sien de l'administration. Partant de ce constat, quelques propositions du SPEV sont à l'étude. Concernant les stages non rémunérés, notamment concernant les stages d'observation et d'orientation d'une durée de moins d'un mois, le SPEV recommande un accord de stage entre les services et le stagiaire pour éviter les dérives. Concernant les stages rémunérés, l'idée est de pouvoir offrir des stages avant, pendant et après la formation. La durée irait d'un à douze mois maximum. Lorsqu'il n'y a pas de convention fixée par l'école, un plan de stage fixerait la durée, mais aussi les objectifs pédagogiques. Il s'agit d'éviter que le stagiaire n'occupe un poste régulier, ne palie à l'absence d'un collaborateur, ne réalise des tâches régulières d'un service ou encore ne doive faire face à des activités nouvelles. Le stage ne doit pas non plus servir de temps d'essai. Dans tous les cas, l'idée est que les services puissent s'appuyer sur une directive pour les stages, rémunérés ou non. Concernant l'entrée en vigueur, à la demande du CE, les services ont été consultés concernant ces propositions, de même que les syndicats (FSF, SSP, SUD), et la commission cantonale tripartite chargée des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes. Le projet devrait être soumis en avril 2015 au CE avec une entrée en vigueur à l'automne 2015. Les coûts financiers n'ayant pas été anticipés au budget, cela permettrait aux services de pouvoir absorber ce coût. Concernant la question de l'affiliation à la caisse de pension, à l'instar des assistants universitaires, la question de l'affiliation à la Caisse de pension de l'Etat de Vaud est ouverte.

Le deuxième représentant apporte un éclairage différent de celui de l'employeur Etat de Vaud. Il s'agit de celui de l'économie dans son ensemble, d'une part en tant que chef du Service de l'emploi, mais aussi en tant que membre de la commission cantonale tripartite chargée des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, mise en place pour examiner si la libre circulation est à l'origine de dumping social ou salarial. Cette commission est constituée de 15 personnes, soit 5 représentants des syndicats, 5 représentants patronaux et 5 représentants de l'Etat. Elle fonctionne avec un Bureau qui fixe les principes de contrôle du marché du travail, les priorités et les secteurs à contrôler par les inspecteurs du travail. Cette commission s'occupe de la problématique des stagiaires depuis 2008, car dès le début des contrôles, la problématique des stages est apparue. Elle propose une classification des stages avec 3 catégories : les stages qui ont lieu après la fin de la scolarité, mais avant la formation, ceux qui font partie d'un cursus de formation, et ceux qui ont lieu à l'issue de la formation. La commission ne s'est pas intéressée à la seconde catégorie qui concerne plus la formation que le marché du travail. La commission a tenté de définir la notion de stage. Il implique que la personne bénéficie d'un encadrement spécifique, avec un plan de formation. Le stagiaire doit être surnuméraire et ne pas faire partie de l'effectif de l'entreprise. Un stage ne devrait en principe pas durer plus de 6 mois, renouvelable une seconde fois dans certains cas particuliers. Le stage devrait aboutir à un emploi fixe de durée déterminée ou indéterminée. La commission estime que l'obligation de résultats ou de rendement pour un stagiaire, la garantie du bon fonctionnement de l'entreprise lié à la présence de stagiaires, la période trop longue du stage, constituent des emplois déguisés. Pour les salariés, le salaire conforme aux conventions collectives de travail ou à l'usage dans la branche peut être déterminé avec un calculateur en fonction de l'activité et du secteur. Pour les stagiaires, le salaire est plus faible que celui en usage. Il n'y a pas de définition de norme de salaire absolue, car il y a une marge d'appréciation suivant le cahier des charges, les responsabilités, le moment où a lieu le stage

par rapport à la formation, l'expérience et la branche. La commission considère que le stage est utile pour permettre aux jeunes d'entrer sur le marché du travail. Cet élément d'intégration professionnel est confirmé par une motion déposée au niveau fédéral pour offrir plus de stages, notamment pour les femmes qui souhaitent reprendre une activité professionnelle après avoir élevé leur enfant. Au fil des contrôles, soit 1'000 entreprises par année, certains problèmes sont remontés, mais de manière limitée. Les secteurs dans lesquels les stagiaires sont nombreux sont la communication, l'événementiel et l'éducation de la petite enfance (crèches-garderies). Dans ce domaine des crèches, certains jeunes font une année voire deux ans de stages avant le CFC, rémunérés CHF 400 à 500.- par mois, avant de se voir offrir une place de CFC d'éducateur. La commission considère cette situation anormale et est en discussion avec la FAJE pour cesser cette pratique. Dans certaines professions, les stages existent depuis longtemps, comme pour les avocats stagiaires qui commencent dans la profession par un stage. Lorsqu'il y a des abus avec des stagiaires, le chef d'entreprise est convoqué par l'inspecteur du travail qui va l'inviter à modifier sa pratique. Si le cas est problématique, il remonte au Bureau de la commission. Concernant l'édiction d'un contrat type de travail pour normer cette thématique, les 3 parties présentes au sein de la commission sont d'avis de ne pas le faire et de conserver une approche casuistique. La commission estime qu'édicter un contrat-type au sens des dispositions de l'article 360 CC pour réguler la thématique des stagiaires serait juridiquement difficile car il concerne une branche économique, un type de profession et une localité.

## **6. DELIBERATIONS**

Il faut commencer par dire, que de droite ou de gauche, tous les commissaires ont été étonnés de la situation décrite dans la pétition. Certains sont même tombés des nues, tellement cette situation ne correspond pas à la pratique qu'ils ont appliquée ou qu'ils appliquent dans leur propre entreprise.

On apprend que les entreprises qui ne rémunèrent pas les stages ne sont pas forcément des PME. Ce sont plutôt les grandes entreprises, également internationales, qui ne jouent pas le jeu! De plus, dans la plupart des cas observés, les stagiaires ne sont pas défrayés pour leurs trajets, ni nourris, ni logés!

Dans la discussion avec les pétitionnaires, un commissaire craint qu'avec l'établissement d'un contrat-type, les PME ne proposent plus de stages. Mais malgré les minimas mentionnés dans la pétition, le stagiaire reste un employé peu payé.

L'entreprise aura toujours une raison d'engager un stagiaire car c'est aussi une manière simple et souple de tester une personne, avec des règles moins contraignantes qu'un contrat de travail. Un problème persiste concernant la contre-prestation du stage qui est l'apprentissage. Dans les faits, avec les témoignages récoltés, la plupart des stagiaires font exactement le même travail que les employés normaux. Ainsi, la contre-prestation que donne l'entreprise consiste à mettre une ligne supplémentaire sur le CV et fournir un certificat de travail, ce qui ne suffit pas.

Concernant les contrôles, on apprend que chaque canton a dû mettre en place une commission cantonale tripartite.

Un jeune étudiant qui se rend compte que, son stage correspond à une situation d'abus peut s'adresser à la commission. Des contrôles ont lieu de manière aléatoire et sur dénonciation d'un collaborateur d'entreprise, d'un concurrent, des secrétaires syndicaux ou des ORP. En cas de dénonciation, la commission convoque l'employeur.

Après ces discussions techniques, les avis se partagent un peu. S'il semble que la majorité des commissaires approuve la première partie de la pétition qui concerne une rémunération décente, la deuxième partie très revendicatrice, avec des montants très précis et rigoureux, qui ne tiennent pas compte des différences entre entreprise, paraît exagérée. Même si ces montants ne sont pas contraignants, puisqu'il s'agit d'une pétition et non d'une motion, cette liste de revendications semble aller trop loin.

Certains commissaires soutiendraient en revanche une prise en considération partielle de la pétition. Mais pour la petite majorité de la commission (6 voix pour, 5 non, 0 abstention), il n'y a pas de risque de renvoyer la pétition telle quelle au Conseil d'Etat, qui peut lui réserver le sort qu'il veut bien. Ce vote amène directement au vote de recommandation d'entrée en matière.

## **7. VOTE**

Prise en considération de la pétition

*Par 7 voix pour, 3 voix contre et 1 abstention, la commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération cette pétition et de la renvoyer au Conseil d'Etat.*

Crassier, le 20 mai 2015.

Le rapporteur :  
(Signé) Serge Melly

IS-PET-033



Grand Conseil - Secrétariat général  
du Château 6 - 1014 Lausanne

Déposé le 10.02.15

Scanné le \_\_\_\_\_

## PETITION

Fitim Gashi, né le 09 09 1985 au Kosovo.

Fitim Gashi est arrivé en Suisse en 1998 avec ses parents, ceux-ci sont repartis dans leur pays. Dès lors, Fitim Gashi de 1998 à 1999 a vécu chez sa tante et en suite a travaillé dans l'hôtellerie. Il n'a jamais été à la charge de la société, son casier judiciaire est vierge et il n'a pas de dette.

En 2010, il a épousé Albina Selmanaj, celle-ci a demandé le divorce après 2 ans et 9 mois de mariage.

Pour cette raison l'autorité ne peut entrer en matière.

Durant toutes ces années, Fitim Gashi a montré son attachement pour notre pays, par sa conduite exemplaire et son travail.

Nous vous demandons d'accepter cette pétition et espérons que de ce fait, l'autorité responsable, permettra à Fitim Gashi de rester parmi nous.

En vous remerciant à l'avance, nous vous prions, Mesdames, Messieurs, d'agréer l'expression de nos sentiments distingués.

Reuens, le 10.02.2015

Monsieur le Président du Grand Conseil,

Nous nous permettons de vous remettre une pétition concernant Titim Jashi, qui vit dans la région depuis 14 ans et que nous apprécions tous.

En annexes nous vous remettons également une ancienne pétition qui a accompagné un recours.

Le conseil de Monsieur Jashi va préparer un dossier plus étoffé que nous allons vous faire parvenir ainsi qu'au secrétaire de la commission des pétitions.

En vous remerciant de nous recevoir sur les marches du Palais, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président du Grand Conseil l'expression de nos sentiments respectueux

V. Beneth

Verena Beneth  
Lac 57  
1020 Reuens  
021 625 6986



Titim Jashi  
Préfaully 25  
1020 Reuens

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

**Pétition en faveur de Fitim Gashi**

**1. PREAMBULE**

La Commission thématique des pétitions était composée de Mmes Aline Dupontet, Catherine Labouchère (qui remplace Philippe Germain) et de MM. Pierre-André Pernoud, Pierre Guignard, Hans-Rudolf Kappeler, Jean-Marc Nicolet, Daniel Ruch, Daniel Trolliet, Filip Uffer et Serge Melly. Elle a siégé en date du 23 avril 2015 sous la présidence de Mme Véronique Hurni. M. Philippe Germain était excusé.

M. Cédric Aeschlimann, Secrétaire de commission parlementaire, est remercié pour les notes de séance.

**2. PERSONNES ENTENDUES**

Pétitionnaires : Mme Verena Berseth, M. Fitim Gashi, Mme Catherine Wicht, M. Francis Wicht, M. Karaj Aslan (juriste).

Représentants de l'Etat : DECS/SPOP (Service de la population), M. Stève Maucci, chef du SPOP, Mme Nathalie Durand, juriste spécialiste (SPOP).

**3. DESCRIPTION DE LA PETITION**

La pétition a été transmise en date du 10.02.2015 au président du Grand Conseil.

Fitim Gashi est né le 09.09.1985.

Fitim Gaschi est arrivé en Suisse en 1998 avec ses parents, la famille dépose une demande d'asile. La famille est attribuée au canton des Grisons.

L'Office fédéral rejette la demande d'asile et prononce le renvoi de Suisse, aucun recours n'est déposé contre cette décision. La famille quitte la Suisse en 1999, hormis Fitim qui séjournera désormais chez sa tante et travaillera ultérieurement dans l'hôtellerie.

En 2009, Fitim annonce son arrivée à Chavannes-près-Renens. Il dépose une autorisation de séjour en vue de son mariage avec sa fiancée séjournant en Suisse, qui elle est au bénéfice d'une autorisation d'établissement.

Le Service de la population (SPOP) rejette l'autorisation de séjour, M. Gashi dépose un recours au Tribunal Cantonal (TC) et obtient un effet suspensif.

En 2010, M. Gashi se marie à Prilly avec sa fiancée, Albina Selmanaj. Au vu du mariage, il obtient de fait une autorisation de séjour (permis B).

Fitim Gashi se sépare de son épouse en septembre 2012 et se voit refuser la prolongation de son autorisation de séjour ayant pour motif que l'union conjugale a duré moins de trois ans.

Il s'ensuit des recours au TC et au TF, et la signification d'un renvoi. La pétition a été déposée à la suite de ces événements.

Il est à relever que Fitim Gashi a un casier judiciaire vierge, qu'il n'a pas de dettes, qu'il a toujours travaillé à satisfaction de son employeur et de ses clients, qui en ont témoigné par des courriers attestant de son assiduité et de sa gentillesse.

#### **4. AUDITION DES PETITIONNAIRES**

Les pétitionnaires rappellent aux membres de la commission que M. Gashi est arrivé en Suisse parce que la guerre sévissait au Kosovo au moment de l'arrivée de sa famille, composée de ses parents, de son frère jumeau et de sa sœur, en Suisse.

Les accords de Dayton ayant été signés avec la Suisse, la Confédération a décidé que les demandeurs d'asile pouvaient être renvoyés au Kosovo. Ce qui a été le cas de sa famille, par contre lui est resté chez sa tante à Zurich où il a gardé les enfants de celle-ci dans un premier temps.

Il a ensuite travaillé dans plusieurs restaurants dans le but d'envoyer de l'argent dans sa famille au Kosovo. Il a appris le français d'une manière autodidacte.

Les coutumes de son pays font que le fait de fréquenter et de côtoyer son amie Albina l'a acheminé forcément vers un mariage. En toute franchise les époux se sont séparés après moins de trois ans, au vu d'une nouvelle relation amoureuse d'Albina qui évoluera vers la naissance d'un enfant.

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

Les deux représentants nous confirment le déroulement des faits. La commission avait par ailleurs obtenu un document confirmant le parcours de M. Gashi.

Il est relevé que depuis la mention du départ de la famille Gashi en septembre 1999 et la demande de mariage en 2009, le recourant n'a pas fait mention de son séjour en Suisse, pendant ladite période. Il y a donc une discordance certaine entre les faits et les dires.

Tous les recours cantonaux et fédéraux ont abouti au même constat de non entrée en matière, ce qui a eu pour conséquence un ordre de renvoi, auquel M. Gashi ne s'est pas présenté.

#### **6. DELIBERATIONS**

Les commissaires sont plusieurs à constater une certaine incohérence entre les dires et les faits concernant les durées et les lieux de séjour du recourant.

Il est également constaté que le travail au noir concerne fréquemment les requérants tel que M. Gashi, ce qui n'ennoblit en aucune manière leurs employeurs.

Le requérant n'a pas de dette, il n'est pas à la charge de la société, il parle le français. Il a pris la décision de se séparer de son épouse en toute honnêteté, sans forcément en mesurer les conséquences.

Enfin, des documents envoyés aux commissaires à l'issue de la séance, dont l'un d'un ancien inspecteur de la police du commerce de Renens, atteste que M. Fitim Gashi était bien présent à Renens en 2001, les autres étant des avances de salaires que l'employeur lui avaient faites.

Ces documents semblent prouver que M. Gashi est depuis bien longtemps sur sol vaudois et qu'il pourrait prétendre maintenant à une demande selon l'art 14 al 2 LAsi.

Ce dossier a été traité en toute régularité et en toute conformité par les instances cantonales et fédérales en fonction des éléments qu'ils possédaient. Toutes les voies de recours ont été utilisées, l'ordre de renvoi est dès lors exécutoire.

#### **7. VOTE**

Classement de la pétition

*Par 5 voix pour, 2 voix contre et 4 abstentions, la commission recommande au Grand Conseil de classer cette pétition.*

Gollion, le 5 septembre 2015.

Le rapporteur :  
*(Signé) Pierre-André Pernoud*

IS\_PET\_035



Déposé le 17.02.15

Scanné le

Le 17 octobre 2014

**Pétition en faveur de la famille Cil : Kemal et Hatun, les parents, et Berat et Havin, les enfants**

M. Kemal Cil est arrivé en Suisse en 2008. Kurde de Turquie, il a déposé une demande d'asile dans notre pays. Il souffre d'une grave maladie pour laquelle son médecin estime que sa vie est en danger en cas de retour dans son pays, où il ne pourrait pas bénéficier du suivi adéquat. Par ailleurs il n'a pas fait l'armée avant de quitter la Turquie, il est donc assuré d'être emprisonné et torturé s'il retourne dans ce pays.

Mme Hatun Cil est arrivée en Suisse en 2006, pour un mariage arrangé dont elle ne voulait pas. Elle a divorcé de son premier mari et de ce fait est rejetée par sa famille. Le Centre culturel du Kurdistan à Lausanne estime qu'il existe pour elle un risque sérieux d'assassinat en cas de retour dans son pays et dans son milieu familial.

Kemal et Hatun se sont connus en 2009. Berat et Havin sont nés en Suisse, en 2012 et 2013.

La famille vient par ailleurs de la région frontalière avec la Syrie, proie à d'importants troubles en ce moment du fait de l'opposition de l'armée turque à ce que les kurdes de Turquie portent assistance aux kurdes persécutés par l'Etat Islamique à Kobale.

Enfin, la famille Cil est très bien intégrée dans notre pays, après presque 10 ans de séjour, ils ont toujours eu comportement irréprochable. Après plusieurs emplois divers, Kemal a trouvé un travail fixe cet été, avant de devoir y renoncer à cause des décisions négatives des autorités qui le privent du droit de travailler.

Par notre signature, nous signifions :

- Notre incompréhension que les autorités refusent d'accorder une protection à cette famille qui en a manifestement besoin.
- Notre indignation face au refus d'accorder un statut à une famille présente depuis de nombreuses années dans notre pays et bien intégrée
- Notre opposition au renvoi de la famille Cil en Turquie

Nous demandons aux autorités de réviser leur appréciation de la situation et de régulariser le statut de la famille Cil dans notre pays.

Nom	Prénom	Adresse	Signature
-----	--------	---------	-----------

Renvoyer cette pétition à :

Kemal et Hatun CIL, rue Saint-Jean 11, 1110 Morges

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

**Pétition en faveur de la famille Cil : Kemal et Hatin, les parents, et Berat et Havin, les enfants**

**1. PREAMBULE**

La Commission thématique des pétitions était composée de Mmes Aline Dupontet, Catherine Labouchère (qui remplace Philippe Germain) et de MM. Pierre-André Pernoud, Pierre Guignard, Hans-Rudolf Kappeler, Jean-Marc Nicolet, Daniel Ruch, Daniel Trolliet, Filip Uffer et Serge Melly. Elle a siégé en date du 23 avril 2015 sous la présidence de Mme Véronique Hurni. M. Philippe Germain était excusé.

M. Cédric Aeschlimann, Secrétaire de commission parlementaire, est remercié pour les notes de séance.

**2. PERSONNES ENTENDUES**

Pétitionnaires : Mmes Hatun Cil, Catherine Züger, Mary Kehrl-Smith, Colette Cegielski, Me Pierre-Yves Bosshard (avocat).

Représentants de l'Etat : DECS/SPOP (Service de la population), M. Stève Maucci, chef du SPOP, Mme Nathalie Durand, juriste spécialiste (SPOP).

**3. DESCRIPTION DE LA PETITION**

Il s'agit d'une pétition concernant une maman originaire du Sud-Est de la Turquie et qui vit en Suisse depuis 2006 ainsi que de ses deux enfants âgés de 2 et 3 ans dont une demande de réexamen a été accordée et qui est actuellement en traitement au SEM (ci-après Secrétariat d'Etat aux Migrations = ex ODM).

**4. AUDITION DES PETITIONNAIRES**

La maman de cette famille est née dans le Sud-Est de la Turquie et a été mariée de force à 17 ans malgré son opposition, ce qui lui a valu d'être frappée par son père au point de devoir se rendre à l'hôpital pour y être suturée. Elle s'est donc mariée et est venue en Suisse à 18 ans en suivant son mari. Elle a découvert que son mari avait une autre femme et deux ans plus tard elle a appris que son mari avait demandé le divorce sans lui en parler. Après son divorce, elle a fait la connaissance de son mari actuel avec lequel elle a eu deux enfants, Berat et Havin.

Dans la société kurde, les femmes ont peu de droits et il ne lui était pas permis de construire une nouvelle vie avec son mari et ses enfants. Cela n'est pas admis et cela est souvent puni de la peine de mort en Turquie. Elle a d'ailleurs reçu des menaces de mort et est persuadée que son père a mandaté son fils pour la tuer si elle rentre en Turquie. Elle vit avec la peur au ventre et ne peut plus retourner en Turquie.

Mme Cil a déposé une demande d'asile en 2011. Elle a été entendue par le SEM mais n'a pas réussi à présenter ses arguments de telle manière que sa situation ait été bien comprise par la personne qui l'a entendue. Elle a reçu une décision de refus d'asile en mai 2014. A l'époque, un recours a été déposé au TAF uniquement sur le renvoi et pas sur la demande.

Une demande de réexamen a été déposée. Depuis, Mme Cil bénéficie d'un effet suspensif au renvoi durant le réexamen de la demande, celle-ci est actuellement en traitement au SEM. La pétition, qui a été lancée avant la demande de réexamen a pour but que les autorités vaudoises interviennent auprès des autorités fédérale et du SEM pour appuyer ce dossier.

Mme Cil est en Suisse depuis 9 ans, elle s'occupe de ses enfants qui ne vont pas en garderie, elle a réussi à refaire sa vie en trouvant un mari qu'elle a pu choisir et qu'elle aime. Elle est bien intégrée et soutenue par de nombreuses personnes vaudoises.

Quant à son mari actuel il a un emploi dans la restauration.

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

Il est expliqué à la commission que les instances fédérales ont traité le dossier avec de nombreuses demandes de réexamens, ayant aboutis à 6 refus du SEM et 5 refus du TAF pour M. Cil. Celui-ci peut maintenant formuler une demande 14 al 2 LAsi, qui n'était encore pas déposée le jour où la commission siégeait, ce qui pourrait déboucher sur un permis B.

Concernant Mme Cil, son dossier est encore en instance de recours, recours que Mme Cil a tardé à déposer. La décision est pendante et l'on ne connaît pas l'issue pour l'instant. Les pétitionnaires ont commencé la récolte de signatures pour la pétition en octobre 2014. Elle a été déposée en février 2015.

Si Mme Cil reçoit un permis B à titre de réfugiée suite à son recours, M. Cil aura droit au regroupement familial. Si M. Cil dépose une demande selon l'art 14 al 2 LAsi, Mme Cil pourra également déposer une demande de regroupement familial, ce que le canton lui octroiera, sauf si entre-temps, un fait pénal devait intervenir. Un problème pourrait se poser en cas d'admission provisoire.

## **6. DELIBERATIONS**

La Commission unanime a été sensible à la situation de Mme Cil dont l'intégration est marquée. La condition des femmes dans cette partie du Moyen-Orient est tout sauf sûre. Plusieurs commissaires connaissaient le document de l'OSAR sur ce sujet, notamment les passages qui parlent des mariages forcés, des meurtres d'honneur et qui précise que ces meurtres d'honneur sont commis surtout au sein des structures semi-féodales des clans familiaux kurdes. Avec l'exode rural et les migrations internes, ces formes de vie traditionnelles arrivent également dans les villes. Les meurtres d'honneur surviennent notamment dans le sud-est de la Turquie à majorité kurde, dont est originaire Mme Cil et dans les villes parmi les migrants provenant du sud-est. Diverses sources admettent que les femmes qui refusent de contracter un mariage arrangé ou un mariage forcé peuvent devenir victimes d'un meurtre d'honneur ou d'un suicide forcé. De plus, même les femmes kurdes qui seraient accusées d'infidélité par leur ex-mari après le prononcé du divorce seraient alors victimes de meurtres d'honneur. A titre d'exemple un cas récent, relaté par un tribunal australien s'occupant de migration, relate qu'en décembre 2012, une fille de 15 ans, enceinte de quatre mois, a été retrouvée morte en ville de Batman dans le sud-est de la Turquie. Les investigations ont établi qu'elle avait été violée par ses deux cousins après avoir fui un mariage forcé. Son oncle et son grand-père ont été arrêtés étant accusés du meurtre de cette jeune fille.

Mme Cil a été mariée de force, puis répudiée ; sa propre famille la menace mort. Son frère aîné a agressé son mari, fait avéré avec une intervention de la police.

En cas de renvoi, comme ce n'est pas un cas Dublin, Mme Cil serait renvoyée directement dans le Sud-Est de la Turquie.

Certes la pétition et le recours se sont croisés mais les pétitionnaires espèrent avoir l'appui du Grand Conseil au travers de cette pétition qui est soutenue par tous les commissaires de la Commission des Pétitions.

## **7. VOTE**

Prise en considération de la pétition

*A l'unanimité des membres présents, la commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération cette pétition et de la renvoyer au Conseil d'Etat.*

Prilly, le 29 juillet 2015.

La rapportrice :  
*(Signé) Véronique Hurni*

# Pétition en faveur de Madame Merime KABASHI

et ses enfants Bleon (10 ans) et Area (3 ans)



Grand Conseil - Secrétariat gé  
Pl. du Château 6 - 1014 Laus

Déposé le 21.06.15

Scanné le \_\_\_\_\_

Originaire d'un petit village de la campagne au Kosovo, Madame Kabashi est mère célibataire.

Elle s'est enfuie du domicile familial lorsqu'elle était enceinte de son premier enfant, reniée par sa famille. Son père l'a menacée de mort, l'honneur de la famille ayant été bafoué. Paniquée, elle a erré pendant quatre ans avec son fils, se cachant et changeant fréquemment de lieu, vivant de mendicité et de petits boulots.

Toujours sous la menace d'un « crime d'honneur », son fils grandissant et devant être scolarisé, elle vient en Suisse en 2009 pour demander l'asile qui lui est refusé au bout de deux mois.

Mme Kabashi et ses enfants sont maintenant menacés de renvoi, toutes les démarches pour la régularisation ont échoués.

Mme Kabashi est par ailleurs tout à fait bien intégrée, elle parle très bien français, ses enfants sont parfaitement scolarisés, elle a une promesse de travail en cas de régularisation et enfin elle a construit tout son réseau de relations sociales ici dans le canton de Vaud.

C'est pourquoi nous demandons à nos autorités de reconnaître le danger que court Madame Kabashi en cas de retour au Kosovo et de soutenir la demande de régularisation au vu de son intégration, de la durée de son séjour en Suisse et de sa capacité d'autonomie financière.

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

**Pétition en faveur de Madame Merime Kabashi et ses enfants Bleon (10 ans) et Area (3 ans)**

**1. PREAMBULE**

La Commission thématique des pétitions était composée de Mmes Aline Dupontet et Claire Attinger (qui remplace Daniel Trolliet), et de MM. Pierre-André Pernoud, Pierre Guignard, Philippe Germain, Hans-Rudolf Kappeler, Jean-Marc Nicolet, Daniel Ruch, Julien Eggenberger (qui remplace Filip Uffer) et Serge Melly. Elle a siégé en date du 18 juin 2015 sous la présidence de Mme Véronique Hurni. MM. Daniel Trolliet et Filip Uffer étaient excusés.

M. Cédric Aeschlimann, Secrétaire de commission parlementaire, est remercié pour les notes de séance.

**2. PERSONNES ENTENDUES**

Pétitionnaires : Mme Graziella de Coulon (Collectif droit de rester), Dr. Myriam Birchmeier (médecin généraliste), M. Abdelak Elghezouani (psychologue), Mme Merime Kabashi, Mme Marie-Rose Chappuis (amie de Mme Kabashi).

Représentants de l'Etat : DECS/SPOP (Service de la population), M. Stève Maucci, Chef du SPOP, M. Jean-Vincent Rieder, Chef de la division asile (SPOP).

**3. DESCRIPTION DE LA PETITION**

Mme Merime Kabashi, arrivée en Suisse en 2009, a déposé une demande d'asile pour pouvoir rester vivre en Suisse avec ses deux enfants. Suite à des menaces de mort de son père, elle a fui le Kosovo pour venir se réfugier en Suisse. Mme Kabashi est convaincue que si elle est renvoyée dans son pays d'origine, elle sera tuée car sa famille ne l'a pas oubliée.

**4. AUDITION DES PETITIONNAIRES**

Un pétitionnaire s'interroge si la demandeuse d'asile a toujours été défendue par le même avocat. Cette dernière affirme que cela a été le cas jusqu'au moment où elle a pris contact avec le collectif. Des précisions sont apportées quant à la situation familiale de Mme Kabashi. Cette dernière est aidée par l'EVAM et vit seule avec ses deux enfants. Elle a déjà déposé une demande qui lui a été refusée par le canton car elle n'a pas travaillé les deux années pendant lesquelles elle en avait le droit, ceci afin de garder ses enfants en bas âge. Les deux pères des enfants les ont abandonnés. Une personne s'inquiète de l'intégration des enfants. Cette dernière répond qu'ils n'ont pas de soucis de ce côté-là et que pour eux la vie est en Suisse.

Plusieurs questions sur les droits humains au Kosovo sont posées. Mme Kabashi répond que dans son pays natal, la vie n'est pas sûre au jour d'aujourd'hui, des enfants sont enlevés à leur mère.

Des intervenants confirment que cette dernière souhaiterait pouvoir travailler à 100% pour ainsi pouvoir gérer et gagner sa vie de manière autonome.

La question d'un renvoi au Kosovo est mise sur la table. Mme Kabashi pense que cela serait un grand danger pour ses enfants et qu'elle préférerait mettre fin à ses jours plutôt que de retourner là-bas. Selon un intervenant, le retour au pays pour son fils Bleon le rendrait psychologiquement en danger de mort.

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

Un représentant amène quelques informations supplémentaires sur les demandes effectuées par Mme Kabashi jusqu'à ce jour. Les demandes, de même que les 3 demandes de reconsidérations qui ont été déposées, ont toutes reçues une décision négative. A l'heure actuelle, elle est hébergée chez un compatriote au bénéfice d'un permis C, mais qui ne la prend pas en charge. Mme Kabashi est au bénéfice de l'EVAM dont elle a reçu une aide qui atteint actuellement environ CHF 160'000.

La problématique de son intégration ainsi que de la scolarité des enfants au Kosovo est évoquée. Il serait plus facile de s'intégrer pour les enfants. De plus, la scolarité est bonne dans ce pays, avec une université à Pristina. Les enfants ont l'obligation d'aller à l'école.

Des interrogations se posent quant à la version de Mme Kabashi sur sa vie antérieure. En effet, les autorités fédérales, qui ont auditionné le père, arrivent à la conclusion que ce n'est pas compatible avec le récit que Mme Kabashi donne et soupçonnent le fait qu'elle serait venue en Suisse, qu'elle y serait restée, qu'elle aurait accouché ici, et qu'elle serait sortie de l'ombre en déposant une demande d'asile en 2009. Les versions du SEM et de Mme Kabashi sont différentes, la vérité est certainement entre les deux.

## **6. DELIBERATIONS**

Les opinions divergent entre les commissionnaires. Pour certains, Mme Kabashi ne dit pas toute la vérité puisque diverses versions ont été données et des informations occultées et même s'ils sont d'accord sur le fait qu'une femme dans un pays comme le Kosovo, n'est pas traitée comme cela le serait ici, ceci dû à la différence de mentalité et de culture, ils ne soutiendront pas la pétition.

Pour les autres commissaires, malgré la fragilité psychique de cette femme, elle mérite un soutien et une aide des autorités. Ils relèvent également une assez bonne intégration des enfants et trouvent difficile, à ce stade, de les renvoyer dans un pays qu'ils ne connaissent pas.

## **7. VOTE**

Prise en considération de la pétition

*Par 7 voix pour, 3 voix contre et 1 abstention, la commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération cette pétition et de la renvoyer au Conseil d'Etat.*

Corcelles-le-Jorat le 25 août 2015.

Le rapporteur :  
(Signé) Daniel Ruch

**Postulat Amélie Cherbuin et consorts – Subventions aux projets régionaux : mesurer la performance et sécuriser le processus de décision**

*Texte déposé*

En date du 11 mars dernier, la Cour des comptes du canton de Vaud a rendu public son audit sur la performance de l'application de la politique publique de l'aide au développement<sup>1</sup>. Dans son rapport, nous apprenons que l'audit de la Cour des comptes n'a pas pu remplir son mandat, faute de données disponibles lui permettant de procéder à un audit direct.

Pourtant, le 25 septembre 2012, nous avons pris acte du rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la politique d'appui au développement économique (PADE) du canton de Vaud pour les années 2012-2017<sup>2</sup>. Dans le rapport de la commission traitant de ce sujet, les commissaires avaient déjà relevé le fait qu'il manquait un bilan, une évaluation de la politique d'aide au développement économique pour les années 2008-2011.

En effet, la loi du 12 juin 2007 sur l'appui au développement économique (LADE)<sup>3</sup> précise, à son alinéa 2, qu'une évaluation des effets et de l'efficacité des mesures prises doit être procédée régulièrement par un organisme indépendant et, à son alinéa 4, que le rapport du Conseil d'Etat doit contenir notamment les résultats des évaluations.

La réponse à cette critique de la part du chef du Département de l'économie et du sport avait alors été que, par le biais de la PADE 2012-2017, les thèmes et les enjeux sur lesquels le Conseil d'Etat devra rendre des comptes seraient fixés et que le but était justement de se doter d'objectifs évaluables selon les trois enjeux transversaux qui y sont définis, soit :

- Efficacité et efficacité de la gouvernance.
- Rayonnement et notoriété de la place économique et touristique.
- Outils de suivi et d'évaluation.

Or, ledit rapport met en exergue le fait que le défaut d'instruments adéquats rend la mesure des résultats difficile à établir. La Cour des comptes s'est donc rabattue sur l'examen du système de pilotage du service chargé d'octroyer des subventions au titre de la LADE, à savoir le Service de la promotion économique et du commerce (SPECO).

Les montants accordés par le SPECO en tant qu'aides à fonds perdus ou prêts à des projets régionaux s'élèvent, pour la période comprise entre 2009 à 2013, à plus de 78 millions. Sans remettre en question les soutiens de la LADE aux régions, et en réaffirmant l'importance de cet outil pour de nombreux acteurs de notre canton, il apparaît néanmoins que le mode de calcul pour déterminer le montant à accorder à un projet ne fait pas l'objet de critères factuels.

En effet, le service n'est pas doté de directives ni de procédures suffisantes permettant aux collaborateurs d'avoir une référence commune cadrant leurs décisions et le processus d'analyse ne

---

<sup>1</sup>Rapport n°30 : Les subventions aux projets régionaux permettent-elles le développement économique du canton et des régions ? Lien URL : [http://www.vd.ch/uploads/media/Cour\\_des\\_comptes\\_-\\_Rapport\\_audit\\_No\\_30\\_-\\_LADE.pdf](http://www.vd.ch/uploads/media/Cour_des_comptes_-_Rapport_audit_No_30_-_LADE.pdf).

<sup>2</sup>Politique d'appui au développement économique (PADE) du canton de Vaud pour les années 2012-2017. Lien URL : [http://www.vd.ch/fileadmin/user\\_upload/themes/economie\\_emploi/developpement\\_economique/fichiers\\_pdf/pade-rapp-110608-ce-adoption.pdf](http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/economie_emploi/developpement_economique/fichiers_pdf/pade-rapp-110608-ce-adoption.pdf).

<sup>3</sup>Loi sur l'appui au développement économique (LADE) du 12 juin 2007. Lien URL [http://www.rsv.vd.ch/dire-cocoon/rsv\\_site/doc.fo.html?docId=576518&PetatDoc=C&Pvigueur=2008-01-01&Padoption=2007-06-12&Pversion=0&docType=loi&page\\_format=A4\\_3&isRSV=true&isSJL=true&outformat=html&isModifiante=false&with\\_1ink=true](http://www.rsv.vd.ch/dire-cocoon/rsv_site/doc.fo.html?docId=576518&PetatDoc=C&Pvigueur=2008-01-01&Padoption=2007-06-12&Pversion=0&docType=loi&page_format=A4_3&isRSV=true&isSJL=true&outformat=html&isModifiante=false&with_1ink=true).

permet pas d'identifier d'éventuels conflits d'intérêt de la personne en charge du projet qui pourraient altérer les décisions. Cette politique au cas par cas génère un risque majeur en termes d'équité de traitement dans l'octroi des subventions, que ce soit par public cible ou par région concernée.

Compte tenu de ce qui précède, nous demandons au Conseil d'Etat, par la voie du présent postulat, d'étudier l'opportunité de :

1. Se doter de critères mesurables permettant d'évaluer les résultats de la politique d'aide au développement selon les recommandations 1 à 6 de la Cour des comptes, et d'intégrer lesdits résultats dans le prochain rapport d'évaluation.
2. Dresser l'inventaire de l'ensemble des subventions versées, projets par projets de manière centralisée, afin de permettre l'identification d'éventuels cumuls.
3. Sécuriser le processus de calcul et d'octroi des subventions LADE afin d'éviter tout conflit d'intérêts de la part des décideurs et ainsi garantir une équité de traitement tant en termes de choix du public cible qu'en termes d'attribution par région.
4. Prendre en compte de manière plus prépondérante la notion de pérennité dans les critères de sélection d'un projet.

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

*(Signé) Amélie Cherbuin  
et 21 cosignataires*

#### *Développement*

**Mme Amélie Cherbuin (SOC) :** — Ce postulat ne vise aucunement à remettre en question l'importance du soutien à la promotion économique ni les diverses formes de subventions que permet la loi sur l'appui au développement économique (LADE). Cependant, qu'est-ce qu'une bonne promotion économique ? Elle doit viser à favoriser l'innovation, tenter d'accroître la productivité, faire en sorte d'utiliser davantage les potentiels existants et, au final, créer de l'emploi. En même temps, la promotion économique doit prendre en compte le fait que le développement économique fait exploser la démographie, que la place à disposition n'est pas extensible à souhait, que le logement manque et que nos ressources naturelles doivent être préservées. Dès lors, nous avons besoin d'être sûrs que notre canton bénéficie d'une promotion économique efficace, qui ne se fasse pas à n'importe quel prix, car elle doit également permettre une meilleure qualité de vie.

Aujourd'hui, les demandes de subventions LADE doivent être soutenues par un organisme régional. Cela offre une bonne régulation des projets candidats à un soutien financier. Le canton attend de ces structures régionales qu'elles jouent un rôle actif dans le lancement et dans l'accompagnement de projets. Mais cela suffit-il pour être sûrs que les fonds investis ont bien contribué à maintenir ou à créer de la valeur ajoutée économique, que les objectifs posés sont bien remplis, que la cible était la bonne et que cela correspondait bien à la stratégie économique régionale ? La Cour des comptes nous informe que non, nous ne pouvons pas en être sûrs. Ce n'est pas que les projets soient mauvais, mais les critères et indicateurs sont insuffisants pour permettre d'évaluer les effets de cette politique publique. En effet, si l'on n'a pas précisément formalisé quel est l'objectif à atteindre pour tel ou tel projet, on ne peut pas évaluer correctement s'il a été atteint.

La Cour des comptes a aussi relevé un autre élément : le risque de conflit d'intérêts entre les divers acteurs impliqués dans le processus décisionnel. Présenté par un organisme régional, la décision de l'octroi d'une subvention revient au Service de la promotion économique et du commerce (SPECO). La compétence décisionnelle pour les subventions allant jusqu'à 100'000 francs revient au chef de service, qui décide. Pour les subventions d'un montant supérieur à 100'000 francs et jusqu'à 1 million de francs, la compétence décisionnelle revient au chef du Département de l'économie et du sport. Les subventions supérieures à 1 million de francs sont de la compétence du Conseil d'Etat.

Ce ne sont pas moins de 78 millions qui ont été accordés entre 2009 et 2013. Savoir que le service n'est doté ni de directives, ni de procédures en suffisance pour que les collaborateurs disposent d'une référence commune pour cadrer leurs décisions n'est pas très rassurant. L'évaluation repose par

conséquent en grande partie sur l'appréciation personnelle des collaborateurs. Cette politique au cas par cas peut générer un risque important en termes d'équité de traitement dans l'octroi des subventions, que ce soit par publics cibles ou par régions concernées. De plus, savoir que rien d'officiel n'est prévu pour s'assurer qu'aucun conflit d'intérêts chez la personne en charge du projet ne pourrait altérer ses décisions est un peu inquiétant. Enfin, la Cour des comptes indique qu'il n'y a pas de coordination concernant la procédure et le suivi du contrôle des subventions lorsqu'elles sont accordées par plusieurs services à un même projet, ou plusieurs fois à un même bénéficiaire. Cela ne fait pas l'objet d'un contrôle systématisé. Or, un projet touche parfois plusieurs domaines simultanément et peut donc se voir accorder diverses subventions. Là également, il serait nécessaire de vérifier que les aides cumulées soient accordées avec une certaine équité de traitement.

C'est pourquoi, par la voie du présent postulat, nous demandons que le Conseil d'Etat étudie l'opportunité de mettre en place les critères mesurables qui nous permettent d'être sûrs que cette politique de développement soit évaluée, que les résultats soient insérés dans le projet de rapport d'évaluation, qu'un inventaire de l'ensemble des subventions soit tenu, projet par projet, et enfin qu'une réflexion soit menée sur la sécurisation du processus de calcul et d'octroi des subventions de la LADE, afin d'éviter tout conflit d'intérêts de la part des décideurs. Je vous remercie de bien vouloir réserver un bon accueil à ce postulat.

**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 Amélie Cherbuin et consorts - Subventions aux projets régionaux :  
mesurer la performance et sécuriser le processus de décision**

**1. PREAMBULE**

La commission s'est réunie le 8 juin 2015.

Composition de la commission : Mmes Amélie Cherbuin, Véronique Hurni, Josée Martin, Graziella Schaller. MM. Olivier Kernen, Gérard Mojon, Daniel Ruch, Jean-François Thuillard (président), Maurice Treboux.

Représentant-e-s du Département de l'économie et du sport (DECS) : Mme Andreane Jordan Meier, Secrétaire générale du DECS (en remplacement en début de séance du Chef de département retenu par les transports). MM. Philippe Leuba (nous rejoint en cours de séance), Conseiller d'Etat, Lionel Eperon, Chef du Service de la promotion économique et du commerce (SPECo), Jean-Baptiste Leimgruber, Chef de l'unité Economie régionale au sein du SPECo.

**2. POSITION DE LA POSTULANTE**

La postulante rappelle le but de la loi sur l'appui au développement économique (LADE) : soutien de la promotion et du développement économique du canton et des régions propres à maintenir ou créer de la valeur ajoutée (art.1), et cite les domaines d'action fixés : développement durable, équilibre régional, réduction des disparités, renforcement de la vitalité/compétitivité économique des diverses activités, maintien et création d'emplois, coordination/échanges entre acteurs privés et publics aux niveaux intercantonal, interrégional et supracantonal. Or, dans son rapport no 30 du 25 février 2015, la Cour des comptes indique que l'évaluation de ces différents points n'a pas pu être réalisée, faute de données disponibles.

Aussi, la postulante demande d'étudier l'opportunité de doter le SPECo de critères mesurables permettant d'évaluer les résultats de la politique d'aide au développement économique. L'audit de la Cour des comptes relève en outre des manquements en termes de processus de gouvernance dans le cadre de l'octroi des subventions aux projets régionaux. Le système de subventions de la LADE peut ainsi être largement amélioré et mieux « monitoré ».

L'idée ne consiste bien évidemment pas à limiter l'accès aux outils de la LADE qui constitue un instrument important pour le canton permettant le soutien à nombre de projets régionaux qui ne verraient pas le jour sans l'aide de l'Etat. Il reste que le suivi et le *monitoring* de ces projets sont essentiels pour garantir à la population vaudoise que les millions dépensés sont utilisés avec efficacité et efficacité. Il n'existe aucun critère d'évaluation factuelle permettant de démontrer que les 78 millions de subventions accordées aux régions depuis 2009 ont généré une plus-value, notamment en termes de création d'emplois. En 2012 déjà, il avait été noté le manque d'un bilan sur la politique d'appui au développement économique pour les années 2012-2017. Aujourd'hui, la situation s'avère toujours aussi peu transparente. La Cour des comptes relève de plus que le SPECo n'est toujours pas doté de directives et de procédures suffisantes, permettant aux collaborateurs de disposer de références communes cadrant leurs décisions. Les processus d'analyse ne permettent ainsi pas d'identifier les

éventuels conflits d'intérêts de la personne en charge d'un dossier et qui pourraient altérer les décisions. Ce manque de critères a pour conséquence que l'octroi de subventions repose en grande partie sur l'appréciation personnelle des collaborateurs du SPECo. Cette politique au cas par cas pourrait engendrer un risque important en termes d'équité de traitement dans l'allocation des aides que ce soit par public cible ou région concernée.

Enfin, la Cour des comptes indique qu'il n'y a pas de coordination concernant la procédure et le suivi du contrôle des subventions. Lorsque celles-ci sont accordées par plusieurs services à un projet ou plusieurs fois à un même projet bénéficiaire, il n'y a pas de contrôle systématique formalisé. Un projet touche parfois plusieurs domaines simultanément et, à ce titre, peut se voir accorder diverses subventions par le biais de différentes lois. Il serait dès lors nécessaire de vérifier que les aides accordées en cumul respectent une certaine équité de traitement. En conséquence, le postulat demande d'étudier l'opportunité de dresser un inventaire de l'ensemble des subventions versées afin d'identifier les cumuls et l'importance de l'aide accordée.

En soutenant ce postulat, afin que les recommandations de la Cour des comptes soient étudiées par le Conseil d'Etat pour fixer des critères et indicateurs, le Grand Conseil pourra asseoir la politique de promotion économique du Canton et légitimer auprès de la population les importantes sommes versées.

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

Le chef du SPECo expose les éléments suivants :

- le rapport de la Cour des comptes relève à plusieurs reprises l'excellent travail réalisé par le SPECo et l'ensemble des acteurs de la promotion économique régionale ;
- le rapport de la Cour des comptes met en exergue deux enjeux : (1) l'évaluation de la LADE et de la politique d'appui au développement économique (PADE) 2012-2017, (2) la prétendue absence d'un processus de décision sécurisé en matière d'octroi des subventions, que ce soit en termes d'égalité de traitement, de prévention des conflits d'intérêts ou d'exhaustivité des décisions prises (inventaire des subventions LADE). Sur ces éléments, le SPECo a émis de nombreuses réserves, réserves partagées par le chef du DECS ;
- concernant le premier point (évaluation de la LADE et de la PADE), la Cour des comptes développe sur près de 90 pages une critique déjà connue par le SPECo, à savoir l'absence d'indicateur de performance ou, du moins, d'indicateur de performance formalisé. A ce titre, il convient de rappeler que l'évaluation des politiques publiques constitue une science éminemment jeune, aux méthodes encore discutées, et, très généralement, le parent pauvre de la mise en œuvre des politiques publiques. A l'échelle du canton de Vaud, la LADE et la PADE jouent cependant un rôle pionnier en la matière. En effet, la LADE (art. 8, al. 2) prévoit et soumet obligatoirement la politique d'appui au développement économique à une évaluation réalisée par un organisme indépendant. Faute d'objet défini à évaluer, l'évaluation prévue par la loi n'a pas pu être mise en œuvre immédiatement et a dû attendre la PADE 2012-2017. En prévision de 2017, le SPECo travaille à l'élaboration des indicateurs de performance utiles à l'évaluation. De plus, la PADE va au-delà des buts fixés par la LADE en précisant trois domaines soumis de même à évaluation et déclinés en axes stratégiques puis en objectifs opérationnels : la gouvernance du système, la promotion du canton à travers une image commune et une série d'enjeux thématiques (favoriser la diversité du tissu économique, stimuler l'innovation, etc.). Dans son rapport, la Cour des comptes liste l'intégralité des travaux en cours du SPECo pour se doter d'indicateurs d'évaluation de la performance. Par ailleurs, depuis ses débuts, l'appui au développement économique a fait l'objet de nombreuses évaluations : en 2005, une évaluation par un organisme indépendant de la politique de promotion économique ; deux rapports d'évaluation concernant la politique des pôles de développement ; en 2014, une évaluation par un organisme indépendant des manifestations dans les Alpes vaudoises ; en 2015, une évaluation portant sur l'efficacité des organismes régionaux. Enfin, dans le cadre du programme de mise en œuvre de la politique régionale de la Confédération, le SPECo vient de livrer au Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) un modèle

d'efficacité. En regard de tout cela, la Cour des comptes conclut, en page 34 de son rapport, que « le SPECo a entamé un travail sur les indicateurs d'outcome en lien avec la LADE, ainsi que sur les indicateurs d'output, d'outcome et d'impact dans le cadre du Plan cantonal de mise en œuvre de la loi fédérale sur la politique régionale. La démarche n'est pas encore aboutie mais constitue une bonne base de réflexion ». En ce sens, il n'apparaît guère utile de développer sur près de 90 pages un fait connu de tous et du SPECo en particulier, à savoir que les indicateurs d'évaluation sont encore en cours d'élaboration. Ainsi en 2013, un audit du Contrôle fédéral des finances (CDF) sur la politique régionale, qui tient sur 17 pages, indiquait déjà que « la stratégie du Canton est claire ». Elle peut s'appuyer sur les organisations régionales. Les personnes en charge de la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale sont très engagées et motivées. Elles effectuent leur travail avec beaucoup de professionnalisme. Pour la période 2008-2011, le Contrôle cantonal des finances (CCF) a procédé au contrôle de la comptabilité pour les volets cantonal, intercantonal et transfrontalier. Selon la communication orale du CCF, aucune erreur significative n'a été relevée. Le CCF a également vérifié la tenue des dossiers par un échantillon de projets des volets interrégional et cantonal. Selon les informations transmises par oral par le CCF, les dossiers consultés sont complets et les procédures suivies sont conformes aux directives. Finalement, le Canton effectue un contrôle basé sur les coûts et non pas sur la performance ou le résultat du projet. A l'avenir le CDF suggère de développer un *controlling* basé sur la performance, les résultats et les impacts sur les régions ».

Concernant le deuxième point (prétendue absence d'un processus de décision sécurisé en matière d'octroi des subventions), le chef de l'unité Economie régionale présente et commente la documentation qui peut être librement consultée sur le site internet de l'Etat de Vaud sous rubrique « Développement économique -> Economie régionale » :

- aides financières à disposition selon la typologie LADE des projets, conditions d'octroi, marche à suivre, liste des projets subventionnés, etc. ;
- formulaires standardisés à l'attention des porteurs de projet ;
- demandes et préavis standardisés des organismes régionaux qui fonctionnent comme intermédiaires entre les porteurs de projet et le SPECo ;
- fiches d'examen des projets par le SPECo qui codifient les critères de décision. L'examen peut donner lieu à des demandes d'informations complémentaires voire à des expertises externes. En tous les cas, une analyse financière est conduite puis validée par la hiérarchie du service ;
- décisions LADE avec considérants en droit, toujours signées au niveau du service par au moins deux personnes ;
- intégralité des résumés des décisions prises depuis 2012 par l'unité Economie régionale (nom du projet, axe concerné de l'appui au développement économique, porteur du projet, résumé de la nature du projet, coût total du projet, montant de la subvention allouée, région concernée, base légale applicable, type d'aide octroyée, etc.). Ces décisions (résumés par type LADE et par région) figurent de même dans les rapports d'activités du service. En 7 ans de pratique de la LADE, aucun recours n'a été porté à l'autorité de recours compétente, le Conseil d'Etat en l'occurrence.

En conséquence, le chef du SPECo insiste sur l'existence de procédures, de directives, de documents stabilisés ainsi que sur la totale transparence des décisions prises, exception faites des dossiers concernant les entreprises et pour lesquels le secret des affaires est invoqué. Au demeurant, en matière de conflits d'intérêts, le Service du personnel de l'Etat de Vaud (SPEV) est en train d'élaborer une directive, cette question touchant l'ensemble des services de l'Etat. Le SPECo veille toutefois d'ores et déjà à l'éthique professionnelle de ses collaborateurs ainsi qu'au respect d'un certain bon sens qui incite, en cas de conflit d'intérêts potentiel, à se récuser au profit de l'autorité de décision supérieure.

Concernant la critique de l'absence d'un inventaire centralisé de l'ensemble des subventions octroyées, le chef du SPECo précise que, pour les projets traités par le SPECo, le service connaît avec exactitude la totalité des aides accordées à un titre ou à un autre à un projet, l'idée consistant justement à moduler le soutien LADE à apporter en fonction de différentes sources de financement d'un projet. Plutôt que du SPECo et de la LADE, l'inventaire centralisé des subventions diverses allouées aux différents projets soutenus relève d'un service transversal comme le SAGEFI (Service d'analyse et gestion financières) et de l'article 9 de la loi sur les subventions.

En conclusion, en termes d'évaluation de politiques publiques et d'outils d'aide à la décision, le chef du SPECo est d'avis que son service se montre, à titre de comparaison, plutôt exemplaire, même si évidemment tout peut toujours être amélioré.

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

*Les garanties de prêt ressortent-ils de la LADE ?*

Pour les projets régionaux, deux types d'aide sont prévus par la loi : les prêts sans intérêt ou le versement d'argent cash à fonds perdu. Les garanties de crédit bancaire relèvent quant à elles de l'aide qui peut être fournie aux entreprises (caution par l'Etat d'une partie du crédit bancaire). L'opportunité d'octroyer un prêt et l'importance du prêt alloué ne sont pas déterminés à l'avance et dépendent de l'analyse sur mesure du projet (importance économique du projet pour la région, cautionnement (inter)communal partiel ou total, capacités financières variables des porteurs de projet et collectivités publiques concernés, etc.). L'Etat intervient, par solidarité, là où l'économie privée n'est pas en mesure d'assumer l'ensemble des risques encourus.

*Quel est le calendrier plus précis du travail d'élaboration des indicateurs de performance ?*

Le chef du SPECo indique à ce titre que, lorsque le service dispose d'indicateurs de performance, il communique déjà à leur propos, une telle communication participant à la légitimation de la politique menée. S'il est relativement aisé de déterminer l'effet de levier de la caution étatique, qui permet ainsi aux porteurs de projet d'obtenir plus de crédits bancaires, il apparaît bien plus compliqué d'élaborer une batterie d'indicateurs censés refléter une réalité très diversifiée et complexe. Le SPECo travaille donc sur plusieurs types d'indicateurs : les indicateurs par nature de projet aidé, les indicateurs relatifs à la gouvernance régionale du développement économique, les indicateurs élaborés avec le concours du SECO, etc. Le but consiste à disposer du maximum d'indicateurs possibles en 2017 tant à un niveau micro que macro (infrastructures, maintien/croissance de l'emploi, évolution démographique, etc.). De plus, des règlements en cours de consultation au Conseil d'Etat instituent l'obligation pour les porteurs de projet à amener leurs propres critères d'évaluation. Enfin, l'évaluateur indépendant apportera ses propres outils d'analyse.

Le chef de l'unité Economie régionale insiste sur l'inscription du travail en cours dans le cadre fédéral, avec toutes les difficultés rencontrées en matière d'évaluation au niveau fédéral aussi. Ainsi, conformément aux directives du SECO, le SPECo vient de déposer, en lien avec le programme cantonal de mise en œuvre de la politique régionale de la Confédération 2016-2019, son modèle d'efficacité, soumis à approbation des autorités fédérales.

Un commissaire relève l'intérêt d'une réponse du Conseil d'Etat au postulat, réponse qui constituerait une anticipation des réponses à apporter aux questions récurrentes de la Cour des comptes et visant une amélioration du système. Il souligne par ailleurs les disparités entre régions en matière de compétences à disposition pour réaliser les demandes LADE, la nécessité de l'action du Canton pour prendre les risques que les banques ne veulent pas assumer, et l'importance non seulement du critère de la création d'emplois mais aussi du maintien des emplois existants dans les décisions de subventionnement des projets.

Un autre commissaire demande si le dépôt du postulat fait suite ou non à des erreurs constatées du SPECo ou des cas concrets identifiés de conflits d'intérêts. En outre, il mentionne avec d'autres que la Cour des comptes effectue un suivi de ses recommandations et que ce suivi fait l'objet d'un contrôle de la part de la Commission des finances (COFIN) et de la Commission de gestion (COGES). En ce

sens, le besoin d'en faire plus n'existe pas et le postulat s'avère inutile. Le chef du DECS va dans le même sens :

- si l'évaluation mérite intérêt, il reste que le suivi des indicateurs finit souvent par retomber sur les acteurs locaux, avec la charge administrative que cela suppose et compte tenu des inégalités entre régions qui ne disposent pas toutes d'un délégué professionnel au développement économique. Aussi, l'appui au développement économique et son évaluation doivent relever d'une approche fine et sur mesure ;
- le postulat laisse aux collaborateurs du SPECo un sentiment désagréable de procès d'intention ;
- dans le cadre du suivi des observations émises par la Cour des comptes, le Conseil d'Etat à l'obligation légale de fournir une réponse écrite ;
- l'engorgement guette si chaque rapport de la Cour des comptes devait donner lieu à un postulat. En ce sens, les députés devraient plutôt intervenir pour le cas où la réponse du Conseil d'Etat aux recommandations de la Cour des comptes ne devait pas convenir.

Un troisième commissaire propose, au vu de la qualité des explications données en commission, le retrait du postulat. La postulante refuse de retirer son postulat, aux motifs suivants :

- le postulat ne constitue aucunement une critique de la qualité du travail des collaborateurs du SPECo. D'ailleurs, aucune erreur ou conflit d'intérêts identifié n'est à l'origine du postulat, mais les observations critiques de la Cour des comptes ;
- l'importance pour le SPECo de disposer de procédures et directives stabilisées reste, compte tenu en particulier de la complexité des décisions à prendre. Ainsi, il ne suffit pas de s'en remettre au bon sens des collaborateurs pour éviter tout problème ou conflit d'intérêts ;
- les fiches de projet disponibles sur internet ne comprennent malheureusement pas d'objectifs chiffrés, en termes de maintien/création d'emplois par exemple ;
- le postulat ne représente pas une couche supplémentaire de contrôle mais une opportunité de clarifier les choses et de rassurer avant 2017. Comme le Conseil d'Etat doit de toute façon répondre à la Cour des comptes, le traitement du postulat ne représente pas une charge supplémentaire.

Un quatrième commissaire propose une prise en considération partielle du postulat, en vue d'obtenir une information (état des lieux) portant uniquement sur l'élaboration en cours des critères d'évaluation (coordination du travail d'élaboration entre le Canton et la Confédération, etc.). Pour la postulante, la réponse du Conseil d'Etat au postulat peut tout à fait consister en un état de la situation susceptible d'évoluer par la suite.

Au vu de la discussion, le chef du DECS suggère une suspension des travaux de la commission, dans l'attente de la réponse, dans les 12 mois, du Conseil d'Etat aux observations de la Cour des comptes. La postulante accepte la proposition de suspension. Un commissaire déclare son opposition à l'idée de suspension des travaux de la commission, le postulat constituant à son avis un doublon des remarques de la Cour des comptes. Un autre commissaire met au contraire en avant l'intérêt d'une réponse du Conseil d'Etat adressée au Grand Conseil ou, à tout le moins, d'une réponse à la Cour des comptes quittancée par le Grand Conseil. Il lui est rétorqué par un troisième commissaire que la Cour des comptes est un organisme qui a été voulu par le Grand Conseil, ce qui rend, aux yeux du Grand Conseil, les réponses fournies par le Conseil d'Etat à la Cour des comptes aussi légitimes que les réponses du Conseil d'Etat fournies au Grand Conseil.

## **5. VOTES DE LA COMMISSION**

*La proposition de suspension des travaux de la commission est refusée par 3 voix pour, 6 voix contre et 0 abstention.*

*La commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération ce postulat par 2 voix pour, 6 contre et 1 abstention.*

Froideville, le 16 août 2015

*Le rapporteur :*  
*(Signé) Jean-François Thuillard*

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

### à l'interpellation Catherine Roulet et consort – Quel traitement réserve l'EVAM aux personnes vulnérables, en particulier sur le plan médical ?

#### **Rappel**

*En date du 8 septembre 2014, la Commission de santé publique a traité le postulat Dolivo intitulé " Quel traitement réserve l'EVAM aux personnes vulnérables, en particulier sur le plan médical ? "*

*A cette occasion, les commissaires ont eu l'occasion d'entendre les témoignages de trois médecins qui ont fait ressortir certains faits inquiétants tant pour ce qui est de la dignité des personnes concernées que d'un point de vue de santé publique en général.*

*Malgré la recommandation unanime de la commission de renvoyer le postulat au Conseil d'Etat, le texte a finalement été classé par une majorité du parlement — à une voix près ! Il nous paraît toutefois nécessaire d'avoir des réponses claires aux interrogations suscitées par les témoignages du corps médical. Les personnes vulnérables, meurtries par la vie, doivent pouvoir bénéficier d'une prise en charge adéquate, qu'elle soit médicale ou non.*

*On le sait, la condition de migrant est une situation dramatique qui fragilise toutes les personnes concernées, d'autant plus si elles sont déboutées de l'asile. Si à cela s'ajoute des problèmes de santé liés à leur traumatisme ou s'il s'agit d'enfants, leur vulnérabilité en devient plus grande encore.*

*Ainsi, un enfant qui doit changer d'école fréquemment ; une femme seule ou avec de jeunes enfants, placée dans un foyer avec des hommes ; un homme souffrant d'un diabète, placé en sleep-in, ne pouvant se procurer une nourriture adéquate ; un autre traumatisé par la guerre en Syrie, placé dans un abri PC, et revivant les bombardements ; une jeune femme menacée de mort par un mari dérangé et sans que personne ne réagisse à ses demandes de déménagement ; un homme avec un abcès dentaire qui ne reçoit que des comprimés de Dafalgan...*

*Pouvons-nous tolérer ceci ? Ces personnes qui viennent trouver refuge en Suisse, le plus souvent à cause de la guerre, devraient pouvoir se soigner, poser une partie de leur fardeau.*

*En séance de commission, le chef de l'Hôpital de l'enfance et le psychiatre pour enfants et adolescents a constaté une dégradation de la santé psychique des requérant-e-s et des situations difficiles des familles avec des conséquences sur la santé psychique des enfants, pouvant générer des retards de développement. Quant aux enfants en situation de handicap, ceux-ci pâtissent souvent de conditions d'hébergement inadaptées.*

*Le médecin à la PMU a expliqué que le Centre de santé infirmier (CSI) a pris en charge en 2013 environ 5'200 requérant-e-s avec 15'000 actes médicaux. Il constate que, si les besoins augmentent, les moyens mis à disposition stagnent.*

*Concernant les demandes de changements d'hébergement pour des raisons de santé, la moitié*

*seulement reçoivent une réponse et encore dans un laps de temps très long : 77 jours en moyenne.*

*Et surtout, les trois médecins constatent un épuisement des professionnels qui s'occupent des requérant-e-s, ceux-ci étant souvent rongés par un sentiment d'impuissance, non seulement face à l'ampleur de la tâche mais aussi et compte tenu des moyens limités qu'ils ont à disposition.*

*Le Conseil d'Etat est entré en matière suite à des revendications de migrants vivant dans des abris PC, et nous saluons ces démarches ; toutefois, nous avons également un urgent besoin de connaître le traitement que l'EVAM réserve aux personnes vulnérables et en particulier sur le plan médical.*

*Ainsi, nous avons l'honneur de poser au Conseil d'Etat les questions suivantes :*

*– Quelle politique est-elle prévue pour les familles, ou les femmes seules, accompagnées ou non de jeunes enfants et/ou d'écoliers ?*

*– Des personnes peuvent souffrir de maladies chroniques (diabète, maladie rénale ou cardiaque...), ou de traumatismes dus à la guerre (bombardements, sévices...), sont-elles alors guidées vers des lieux de vie autres que des abris PC ?*

*– En cas de problèmes de santé (blessures, brûlures, fièvre, douleurs, abcès dentaires...), existe-t-il un service médical d'urgence ? Dans de tels cas, qui actionne la demande pour s'y rendre et dans quel laps de temps ?*

*– La vie en abri peut être destructrice pour des personnes malades physiquement ou psychologiquement et des changements d'hébergement deviennent alors nécessaires. Les demandes de changements sont faites par un médecin, peut-on savoir pourquoi les réponses tardent tant (77 jours en moyenne) ou restent sans réponse ?*

*– Les trois médecins interrogés constatent un épuisement, voire des burn out, du personnel paramédical qui s'occupe des requérant-e-s. Est-il prévu d'augmenter le personnel ainsi que le suivi ou les supervisions lors d'accompagnements de cas compliqués ?*

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

## **Réponse du Conseil d'Etat**

### **Préambule**

Les missions de l'Etablissement vaudois d'accueil des migrants (EVAM) dans le cadre de la prise en charge des demandeurs d'asile et des personnes séjournant illégalement sur territoire vaudois (requérants d'asile déboutés) sont décrites dans la loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers (LARA).

En vertu de l'article 30 LARA, l'EVAM est notamment compétent en matière d'hébergement. Il fixe, par voie de décision administrative, le lieu, le début et la fin de l'hébergement ainsi que ses modalités.

Au sens de la LARA, l'hébergement fourni par l'EVAM est une prestation d'assistance ou d'aide d'urgence. Elle est en règle générale fournie en nature, c'est-à-dire que l'EVAM met temporairement à disposition du bénéficiaire un appartement, un studio, ou une place d'hébergement dans une structure collective (de type foyer ou abri de protection civile).

L'attribution des places d'hébergement s'effectue conformément au cadre normatif en vigueur. Ainsi, les demandeurs d'asile sont en principe hébergés dans des centres d'accueil ou dans des appartements (art. 28 al. 1 LARA). En cas d'afflux massif et inattendu de demandeurs d'asile, le DECS peut ordonner l'ouverture d'abris de protection civile afin d'héberger temporairement les bénéficiaires de l'EVAM (art. 28 al. 2 LARA). Dans le cadre de l'aide d'urgence, les bénéficiaires sont, en règle générale, logés dans un lieu d'hébergement collectif (art. 4a de la loi sur l'aide sociale vaudoise [LASV]). Les normes d'attribution pour l'hébergement sont fixées dans le règlement d'application de la LARA (RLARA). Le guide d'assistance (directive du chef du DECS) détaille les modalités

d'attribution dans chaque cas. A cet égard, l'art. 31 al. 6 dispose que dans tous les cas, l'établissement peut décider d'autres modalités d'hébergement en fonction de la situation personnelle ou médicale des bénéficiaires. Il peut demander un préavis médical auprès d'un médecin-conseil.

Afin de remplir sa mission d'hébergement, l'EVAM dispose d'un parc immobilier, propriété de l'établissement ou loué. Dans le cadre des décisions qu'il prend, il doit logiquement tenir compte de la disponibilité d'un logement présentant les caractéristiques correspondant aux besoins du bénéficiaire. Pour des raisons liées au marché de l'immobilier, à une gestion économe des ressources de la collectivité, et des variations importantes des effectifs dans le domaine de l'asile, l'EVAM se trouve confronté à une pénurie de logement. Il ne peut en aucun cas – et cela n'est pas sa vocation – répondre aux desideratas des bénéficiaires concernant l'emplacement ou les caractéristiques du logement attribué.

## **Réponses aux questions**

### *Question 1*

*Quelle politique est-elle prévue pour les familles, ou les femmes seules, accompagnées ou non de jeunes enfants et/ou d'écoliers ?*

Lors de leur arrivée dans le canton de Vaud, les familles et les femmes seules, tout comme les autres requérants d'asile sont d'abord hébergées dans un des foyers d'accueil et de socialisation de l'EVAM, pendant une période de six à neuf mois idéalement. Dans ces foyers, les résidents bénéficient d'un encadrement par des assistants sociaux. Des modules sur les droits et devoirs des migrants, sur les us et coutumes en Suisse, sur les institutions et partenaires, sont dispensés afin de faciliter l'adaptation à la vie en Suisse. Ces foyers sont par ailleurs dotés de locaux de consultation du Centre de santé infirmier de la Policlinique médicale universitaire (PMU).

Les modalités de la poursuite du séjour en terre vaudoise dépendent ensuite de l'avancement et de l'issue de la demande d'asile. Les personnes qui obtiennent le statut de réfugié sortent du champ de compétence de l'EVAM et doivent quitter ses structures d'hébergement. Les personnes dont la procédure est encore en cours ou qui ont été mises au bénéfice d'un permis F se voient attribuer par l'EVAM un studio ou un appartement. Dans ce cas, la priorité est donnée aux personnes exerçant une activité lucrative, mais il est aussi tenu compte d'autres facteurs tels que l'état de santé, la composition familiale, l'aptitude à vivre de manière autonome en appartement, etc. Conformément à la loi, les personnes déboutées sont en principe hébergées dans un foyer d'aide d'urgence ou dans une autre structure d'hébergement collective. Dans ce cas, l'hébergement en appartement ou en studio demeure l'exception, mais peut être justifiée par des circonstances particulières, notamment lorsque l'état de santé de l'intéressé commande le suivi d'un traitement médical lourd, comme par exemple une chimiothérapie ou des dialyses.

Ces principes ne peuvent pas toujours être respectés rigoureusement. En effet, l'EVAM est à l'évidence soumis à des contraintes matérielles : il ne peut attribuer que des places existantes et disponibles. Les foyers ne sont pas extensibles ni multipliables, et il en va de même pour les appartements. Compte tenu de ses besoins structurels, l'EVAM cherche en permanence à accroître son parc immobilier, aussi bien en propriété qu'en location, sous forme d'hébergement collectif ou individuel (studios, appartements). C'est cependant un processus de longue haleine.

Pour faire face aux besoins imminents, l'EVAM a dû recourir à l'exploitation d'abris de protection civile, comme prévu par la LARA. Ce type d'hébergement est toutefois réservé uniquement aux hommes seuls. Aucune femme, aucune famille n'est hébergée en abri souterrain. Ponctuellement, pour pallier l'insuffisance de places d'hébergement, l'EVAM a placé des familles dans des hôtels économiques.

Il est important de souligner ici que le recours à des abris de protection civile n'est pas la conséquence d'une volonté politique, mais une nécessité inéluctable pour pouvoir héberger tout le monde.

Les assistants sociaux de l'EVAM sont particulièrement attentifs aux besoins spécifiques des familles. Ainsi, ils assurent le lien avec l'école, et orientent les familles vers des structures d'appui externes (médicaux, paramédicaux, administratives, associatives, etc.) appropriées en fonction des besoins.

Le fait que les places d'hébergement sont gérées, et par conséquent attribuées par l'EVAM, implique un nombre de déménagements qui peut paraître élevé. Ainsi, un premier déménagement intervient généralement lors de l'attribution d'un appartement, après une période de séjour en foyer. Un deuxième déménagement se produit lorsque la personne ou la famille est mise au bénéfice d'un permis B – et sort ainsi de la compétence de l'EVAM – ou fait l'objet d'une décision de renvoi de Suisse. De plus, pendant toute la durée de la prise en charge par l'EVAM, des changements dans la composition familiale (mariage, séparation, naissance, départ d'enfants ayant atteint la majorité etc.) conduisent également fréquemment à des déménagements dans des logements plus grands ou plus petits, selon le cas de figure. Peuvent encore s'y ajouter des changements de domicile liés à l'exercice d'une activité lucrative, au suivi d'une formation professionnelle, à des travaux entrepris dans le logement, à des résiliations de baux d'appartements loués par l'EVAM, à des mesures de sanction liées au comportement des intéressés, etc. Si des enfants sont présents, l'assistant social de l'EVAM veille à informer les établissements scolaires concernés pour assurer un transfert du dossier de l'enfant dans les meilleures conditions possibles. Les dates de déménagement sont fixées, si possible, dans les périodes de vacances scolaires.

Il n'existe pas de foyer réservé aux femmes, qu'elles soient seules ou accompagnées d'enfants. Les foyers hébergent une population mixte, familles, hommes, femmes (à l'exception du foyer de Vevey qui n'héberge que des personnes adulte seules, mais aucune famille). En règle générale, la mixité constitue un facteur de stabilité et d'équilibre dans le cadre de la cohabitation. Elle peut cependant ponctuellement poser problème, et notamment être difficile à vivre pour des femmes seules.

Du personnel de l'EVAM est présent 24 heures sur 24 dans les structures d'hébergement collectif, et les résidents sont invités à faire part de tout comportement non conforme aux règles de cohabitation. Tout incident rapporté est investigué, et l'EVAM dispose d'un régime de sanctions administratives, pouvant mener en dernier recours à l'exclusion du fauteur de trouble de la structure. Les éventuelles suites pénales sont réservées.

L'EVAM prend très au sérieux toutes les situations de menaces ou de violences à l'encontre de femmes dont il a connaissance (violence domestique, traite d'êtres humains, menace de crimes d'honneur etc.). Une collaboration fructueuse a été développée avec le foyer Malley-Prairie (victimes de violence domestique) et est sur le point d'aboutir avec l'association Astrée (victimes de traite d'êtres humains). Le principe d'approche consiste à examiner individuellement chaque cas d'espèce, avec le réseau de partenaires concernés, afin de trouver la solution la plus adéquate dans chaque situation donnée.

## *Question 2*

*Des personnes peuvent souffrir de maladies chroniques (diabète, maladie rénale ou cardiaque...), ou de traumatismes dus à la guerre (bombardements, sévices...), sont-elles alors guidées vers des lieux de vies autres que des abris PC ?*

Lors des décisions d'attribution d'une place d'hébergement (attribution initiale, transfert), l'EVAM tient compte de l'ensemble des éléments du dossier des intéressés, y compris bien entendu des éléments médicaux dont il a connaissance. Il faut cependant rappeler que l'EVAM ne dispose pas d'emblée des dossiers médicaux des personnes dont il a la charge. En particulier, lorsque les personnes

sont attribuées au canton par la Confédération, l'EVAM ne connaît pas leur parcours ni leurs antécédents.

Il n'existe par ailleurs aucun automatisme. Chaque cas est traité individuellement, en fonction des informations disponibles. Le fait de souffrir de certaines maladies ou d'avoir vécu des situations de violence dans le passé n'est pas d'emblée incompatible avec un hébergement en abri de protection civile, par exemple. Seule une appréciation de l'ensemble des éléments permet, en règle générale à posteriori, d'arriver à une éventuelle conclusion contraire.

Ainsi, lorsque l'EVAM sait par exemple qu'une personne se déplace en chaise roulante, il attribue dans tous les cas une place d'hébergement compatible, aussi bien en ce qui concerne l'accès au logement (absence de marches, ascenseur etc.) que les installations sanitaires.

En revanche, on ne peut pas conclure d'emblée que le fait d'avoir vécu des événements liés à la guerre en Syrie est incompatible avec un hébergement en abri de protection civile. En revanche, dans un cas individuel donné, en tenant compte non seulement des éventuels avis médicaux, mais de l'ensemble des éléments du dossier, l'EVAM peut arriver à cette conclusion. Il cherchera alors une solution d'hébergement plus adéquate.

De même, le fait qu'une personne souffre de diabète n'exclue pas *de facto* un hébergement dans une structure collective de type sleep in. En effet, les personnes placées dans ce type de structure d'hébergement – tout comme les personnes placées en abri de protection civile – sont au bénéfice d'une nourriture équilibrée et suffisante fournie par l'EVAM. Il y a lieu cependant, encore une fois, d'examiner les particularités de chaque cas. Si un certificat médical démontre objectivement la nécessité médicale pour l'intéressé de suivre un régime alimentaire spécifique, différent de la nourriture fournie par l'établissement, une place d'hébergement où il sera en mesure de confectionner ses propres repas lui sera alors attribuée.

La notion de vulnérabilité est une notion juridique indéterminée. Le Conseil d'Etat estime qu'une personne ou une famille peuvent être vulnérables à plusieurs titres (santé, situation familiale, situation sociale etc.), et à plusieurs degrés. Seule une appréciation individuelle de l'ensemble des facteurs (connus) permet, dans chaque cas de figure, de trouver la solution la mieux adaptée, en tenant compte tant de la situation individuelle que du cadre légal et de la disponibilité effective de places d'hébergement.

L'EVAM cherche à développer le travail en réseau avec les différents partenaires pour le traitement des situations les plus complexes.

### *Question 3*

*En cas de problèmes de santé (blessures, brûlures, fièvres, douleurs, abcès dentaires...), existe-t-il un service médical d'urgence ? Dans de tels cas, qui actionne la demande pour s'y rendre et dans quel laps de temps ?*

Les demandeurs d'asile et les personnes bénéficiaires de l'aide d'urgence sont tous au bénéfice d'une assurance maladie. En cas d'urgence, ils peuvent s'adresser aux structures médicales ordinaires, à savoir un cabinet médical ou les services d'urgence des hôpitaux ou de la PMU. Aucune demande particulière ne doit être actionnée dans ce cas de figure.

Sur demande, les collaborateurs de l'EVAM (assistants sociaux et autres membres du personnel) orientent les bénéficiaires et émettent en cas de nécessité des bons de transport. En cas d'impossibilité de déplacement par les transports en commun, ils peuvent faire appel à un taxi, voire à une ambulance. Les collaborateurs de l'EVAM ne disposent cependant d'aucune formation médicale et ne sont, de ce fait, pas habilités à émettre des diagnostics. Il leur incombe cependant d'orienter les bénéficiaires vers

des professionnels de la santé.

Par ailleurs, les collaborateurs dans les structures d'hébergement collectif sont habilités à remettre des médicaments de première urgence conformément à une liste restreinte établie et communiquée par la PMU.

Ainsi, pour reprendre l'exemple cité dans l'interpellation, les collaborateurs de l'EVAM ne disposent pas des compétences médicales nécessaires pour diagnostiquer un abcès. Devant les plaintes d'un bénéficiaire au sujet de maux de dents, ils ne peuvent que lui remettre, sur demande, un antidouleur (Dafalgan) et lui recommander de se rendre rapidement dans une clinique dentaire ou aux urgences.

#### *Question 4*

*La vie en abri peut être destructrice pour des personnes malades physiquement ou psychologiquement et des changements deviennent alors nécessaires. Les demandes de changements sont faites par un médecin, peut-on savoir pourquoi les réponses tardent tant (77 jours en moyenne) ou restent sans réponse ?*

L'EVAM et la PMU ont mis en place une procédure simplifiée si un logement en abri de protection civile est incompatible avec l'état de santé de la personne. Ainsi, en 2014, l'EVAM a traité 156 demandes de sortie d'abris provenant de la PMU. Dans l'ensemble de ces situations, une réponse positive a été donnée, c'est-à-dire un autre lieu d'hébergement a été attribué aux personnes concernées. Les délais de traitement moyens (délais entre la réception de la demande de la PMU à l'EVAM et le transfert de la personne) ont été les suivants :

1<sup>er</sup> trimestre 2014 40 cas 21.65 jours

2<sup>e</sup> trimestre 2014 23 cas 17.39 jours

3<sup>e</sup> trimestre 2014 45 cas 12.18 jours

4<sup>e</sup> trimestre 2014 48 cas 12.08 jours

#### *Question 5*

*Les trois médecins interrogés constatent un épuisement, voire des burn out, du personnel paramédical qui s'occupe des requérant-e-s. Est-il prévu d'augmenter le personnel ainsi que le suivi ou les supervisions lors d'accompagnements de cas compliqués ?*

Le Canton de Vaud a mis en place une organisation efficiente, en partageant les responsabilités notamment entre la PMU et l'EVAM. La première s'occupe des aspects de santé, le deuxième de la prise en charge globale.

L'augmentation durable, depuis de nombreux mois, du nombre d'arrivées mensuelles ainsi qu'un épuisement global des équipes de prise en charge (dont des burn-outs avérés) ont conduit à l'élaboration d'un plan d'action sur le dispositif mis en place.

Ainsi, en 2013, la PMU a augmenté le personnel administratif et infirmier du Centre de Santé Infirmier (CSI) de 2 EPT, afin de maintenir des prestations de qualité. L'engagement de nouvelles ressources infirmières, médicales et administratives est encore prévu durant le 1<sup>er</sup> semestre 2015 ; il s'agit d'une augmentation de 3,2 EPT, portant le total à près de 27 EPT.

Une supervision médicale existe de longue date pour les aspects de prises en charge somatique. Elle a été renforcée en 2014 par une supervision médicale psychiatrique mensuelle, ainsi qu'une supervision d'équipe avec un intervenant externe. Par ailleurs, un médecin assistant de la PMU est présent sur un site de consultation du CSI depuis 2014.

Plusieurs projets sont en cours tant avec le département de psychiatrie du CHUV que la Fondation de Nant, afin de proposer une prise en charge adaptée dans les cas les plus complexes en étroite

collaboration avec le CSI.

Depuis le 1<sup>er</sup> mars 2013 et après décision de MM. Les Conseillers d'Etat Maillard et Leuba, une refonte du réseau de soin à disposition des bénéficiaires de l'EVAM a été entamée. Le Réseau de Santé et Migration (RESAMI) devrait permettre une meilleure prise en charge des patients tant sur la dimension organisationnelle que sur la dimension clinique.

Les prévisions de l'ODM annoncent des arrivées en constante augmentation. Le Conseil d'Etat et les directions de la PMU et du CHUV y seront attentives et accompagneront les équipes qui travaillent quotidiennement sur le terrain, afin qu'elles puissent effectuer leur mission dans des conditions optimales.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 27 mai 2015.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

### à l'interpellation Julien Eggenberger et consorts – Subsidés au sport : qui paiera le manque à gagner ?

#### **Rappel**

*Le 26 mars 2015, l'Office fédéral du sport (OFSP) communiquait sa décision de réduire les subventions Jeunesse et Sports (J+S) de 25% à compter du 1<sup>er</sup> août. Cette décision est motivée, selon le service de la Confédération, par un afflux important de demandes. Elle provoque évidemment la colère des associations et des organisations bénéficiaires, d'autant plus que des engagements ont été pris sur la base des anciens montants. Il y a quelques jours, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national a adopté à l'unanimité une motion demandant au Conseil fédéral une augmentation des ressources afin de garantir les tarifs actuels. Cette motion n'a pas encore été traitée et l'OFSP n'a pas remis en cause sa décision. Un éventuel retour en arrière risque donc de ne pas s'appliquer immédiatement.*

*Les subventions J+S contribuent au fonctionnement de toutes les activités sportives pour la jeunesse dans les différentes fédérations et associations — les scouts, par exemple. Par ailleurs, elles permettent l'organisation de plus de 2000 camps dans toute la Suisse, concernant plus de 60'000 enfants. Ce sont donc des milliers d'heures d'encadrement du sport, des centaines de camps et des milliers d'enfants qui sont concernés dans notre canton. L'équilibre financier de ces activités, parfois fragile, est remis en cause. Au-delà des difficultés considérables auxquelles vont être confrontés les organisateurs devant un changement annoncé au dernier moment, se pose la question des conséquences que va avoir cette mesure sur le financement des activités sportives à long terme.*

*Par ailleurs, le canton est lui-même un organisateur d'activités sportives pour la jeunesse, en particulier les camps sportifs scolaires, et va donc être impacté par la baisse des subventions. Il est à craindre, en l'absence d'un retour en arrière et sans compensation via le budget cantonal, que ce soient les participants qui voient leur facture augmenter.*

#### **Questions au Conseil d'Etat**

*Au vu de ces différents constats, et partant du principe que l'encouragement des activités sportives est une tâche publique essentielle, nous posons au Conseil d'Etat les questions suivantes :*

- 1. Quelle appréciation le Conseil d'Etat fait-il de cette baisse des subventions fédérales J+S ?*
- 2. Le Conseil d'Etat a-t-il usé de toutes ses marges de manœuvre pour s'opposer à cette décision ?*
- 3. Quelles conséquences cette baisse de subventions a-t-elle sur le financement et sur l'organisation d'activités sportives dans le canton ?*
- 4. Quelles conséquences cette baisse de subventions a-t-elle sur le financement et sur l'organisation d'activités sportives par le canton, en particulier par les établissements scolaires ?*

5. *Le Conseil d'Etat a-t-il décidé de mesures immédiates pour pallier cette décision fédérale ?*

6. *Plus précisément, en ce qui concerne les activités directement organisées par l'Etat de Vaud, le Conseil d'Etat a-t-il décidé de reporter sur les participants le financement manquant ?*

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

## **Réponse**

Sur le plan fédéral, le budget annuel 2015 de J+S avoisine les 80 millions de francs. Les demandes de subvention ayant dépassé les ressources à disposition, l'Office fédéral du sport (OFSP) a en effet été contraint d'annoncer, le 26 mars dernier, la réduction des montants des subventions allouées à partir du mois d'août prochain. Cette mesure ne sera finalement pas nécessaire. Le Conseil des Etats et le Conseil national ont effectivement approuvé, début juin, un crédit supplémentaire de 17 millions de francs permettant d'assurer le versement des subventions jusqu'à la fin de l'année, sans modification de tarifs. Le budget annuel 2016 de J+S devrait également être revu à la hausse.

Chaque année, quelques 2'000 Vaudois-es suivent la formation de base de J+S Vaud qui dure le plus souvent 6 jours. Ces moniteurs J+S encadrent dans le canton de Vaud près de 75'000 jeunes et déclenchent ainsi des subventions fédérales pour fr. 5,5 millions de francs.

La communication de l'Office fédéral du sport (OFSP) annonçant la diminution des subventions Jeunesse+Sport (J+S) dès le 1<sup>er</sup> août 2015 a provoqué de vives réactions : l'impact négatif subi sur le financement des clubs sportifs ou les montants perçus par les établissements scolaires, aurait possiblement mis en péril l'organisation de nombreux camps sportifs.

Pour les établissements scolaires, en particulier, la subvention aurait dû passer de fr. 7,60 par enfant et par jour, à fr. 5,50. Le manque à gagner pour les camps sportifs scolaires organisés dans le canton de Vaud (plus de 750 chaque année, dont environ 50% bénéficient de subventions J+S) se serait chiffré à environ 150'000.- francs.

Pour les clubs sportifs, le montant de la subvention aurait été ramené à fr. 1.- en lieu et place des fr. 1.30 usuellement alloués par participant et par activité. Le manque à gagner aurait été d'environ fr. 1,5 million dès 2016.

Alertés par de telles conséquences, différents Conseils d'Etat et services cantonaux du sport, dont le Conseil d'Etat et le Service de l'éducation physique et du sport vaudois, ont sensibilisé leur députation aux Chambres fédérales. Après divers débats et interventions parlementaires, tant le Conseil des Etats que le Conseil national ont finalement décidé de doter l'OFSP de fr. 17 millions supplémentaires pour assurer les subventions 2015. Elles ont également décidé d'octroyer à l'OFSP fr. 20 millions de plus dans le cadre du budget 2016 pour faire face à l'augmentation prévue du nombre d'activités J+S.

Si les Chambres fédérales confirment ces décisions lors de l'adoption, en fin d'année, du budget 2016 de la Confédération, le montant des subventions pour les clubs et camps sportifs restera inchangé.

Ces développements sont intervenus après le dépôt de la présente interpellation par M. le député Eggenberger, la rendant par là même caduque.

**Réponse à la question 1 - *Quelle appréciation le Conseil d'Etat fait-il de cette baisse des subventions fédérales J+S ?***

Cette question n'est plus d'actualité, mais l'action du Conseil d'Etat pour s'opposer à cette réduction montre l'importance qu'il accorde au mouvement J+S, à la qualité de l'encadrement sportif et à la pérennité du financement des clubs sportifs et des camps sportifs scolaires.

**Réponse à la question 2 - *Le Conseil d'Etat a-t-il usé de toutes ses marges de manœuvre pour s'opposer à cette décision ?***

Oui dans la mesure où il a sensibilisé la députation vaudoise aux Chambres fédérales aux

conséquences d'une baisse des subventions J+S.

**Réponse à la question 3 - *Quelles conséquences cette baisse de subventions a-t-elle sur le financement et sur l'organisation d'activités sportives dans le canton ?***

Comme dit plus haut, le Conseil d'Etat avait évalué le manque à gagner à environ fr. 1,5 million par an pour les clubs sportifs.

**Réponse à la question 4 - *Quelles conséquences cette baisse de subventions a-t-elle sur le financement et sur l'organisation d'activités sportives par le canton, en particulier par les établissements scolaires ?***

Le Conseil d'Etat avait évalué la diminution de subvention à fr. 150'000.- par an pour les camps sportifs scolaires vaudois.

**Réponse à la question 5 - *Le Conseil d'Etat a-t-il décidé de mesures immédiates pour pallier cette décision fédérale ?***

Le Conseil d'Etat a informé la députation vaudoise aux Chambres fédérales, dans le but de soutenir les interventions visant à doter l'OFSPPO des moyens financiers suffisants pour maintenir le niveau des subventions.

**Réponse à la question 6 - *Plus précisément, en ce qui concerne les activités directement organisées par l'Etat de Vaud, le Conseil d'Etat a-t-il décidé de reporter sur les participants le financement manquant ?***

L'étude de solutions alternatives était en cours, mais suite aux décisions du Parlement fédéral, il n'a pas été nécessaire de la poursuivre.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 2 septembre 2015.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

### à l'interpellation Michel Miéville - Loterie romande : se gratte-t-elle des emplois en Suisse ?

#### **Rappel**

*Alors qu'à ce jour, la Loterie romande est fière d'annoncer des bénéfices par millions, elle se dit prête à faire imprimer ses billets aux Etats-Unis.*

*Cette délocalisation verrait son partenaire actuel dans l'impression des billets à gratter réduire considérablement son personnel et le mettre au chômage.*

*Je pose les questions suivantes au Conseil d'Etat :*

- 1. Est-il normal qu'une telle institution publique, financée par tous les Romands, délocalise ainsi l'impression de billets, ce qui aura sans doute pour effet de supprimer plusieurs emplois en Suisse romande ?*
- 2. Cette société a-t-elle aussi pour politique d'acheter ses gadgets sur les marchés externes à la Suisse en ce qui concerne ses produits publicitaires ?*
- 3. En cas d'acquisition de ses billets et de son matériel publicitaire à l'étranger, la Loterie romande a-t-elle toutes les garanties sécuritaires dans les plans de tirage ainsi que sur le respect des normes et des conditions de travail, notamment le travail des enfants ?*

*Ne souhaite pas développer*

*(Signé) Michel Miéville*

## **1 INTRODUCTION**

Dans la mesure où les questions soulevées relèvent exclusivement du fonctionnement opérationnel de la Loterie Romande, cette dernière a été invitée à fournir des explications ; celles-ci ont servi de base d'information factuelle à la présente réponse du Conseil d'Etat.

## **2 RÉPONSES AUX QUESTIONS**

### **2.1 Est-il normal qu'une telle institution publique, financée par tous les Romands, délocalise ainsi l'impression de billets, ce qui aura sans doute pour effet de supprimer plusieurs emplois en Suisse romande ?**

Au fil des ans, les exigences de qualité et de sécurité dans le processus de production et d'impression des billets de jeu se sont avérées de plus en plus complexes. La Loterie Romande a été progressivement confrontée à un certain nombre de défauts des billets imprimés par sa société partenaire, basée dans le Canton de Fribourg. De l'avis même de la Loterie Romande, celles-ci étaient de nature à précariser l'intégrité des jeux proposés, et ont justifié parfois la réimpression complète des billets concernés. Après avoir tenté à répétition d'inviter la société mandataire à prendre les mesures adéquates pour éviter cet écueil, la Loterie Romande a dû tirer la conclusion que son

partenaire n'était plus à même de proposer les standards actuels de qualité et de sécurité dans le processus d'impression des billets de jeu.

Il sied de préciser que le milieu de la fabrication des jeux à gratter connaît une tendance à se concentrer sur des fournisseurs spécialisés, à même de garantir les standards technologiques et sécuritaires qui caractérisent ce marché international. En confiant cette tâche complexe à un acteur local, la Loterie Romande faisait en réalité figure d'exception.

En définitive, si la Loterie Romande a décidé de confier à un partenaire étranger l'impression de ses billets de jeu, ce n'est pas parce que les services de cette dernière sont financièrement compétitifs, mais simplement parce que cet acteur peut offrir les standards de qualité et de sécurité qu'aucun fournisseur local n'est à même de proposer. La Loterie Romande a considéré que l'intégrité des jeux qu'elle propose était d'une importance prépondérante, et devait l'emporter sur le renouvellement de son partenariat avec une entreprise d'impression fribourgeoise qui ne parvenait plus à assurer les standards d'impression actuels.

## **2.2 Cette société a-t-elle aussi pour politique d'acheter ses gadgets sur les marchés externes à la Suisse en ce qui concerne ses produits publicitaires ?**

Non. Des dires mêmes de la Loterie Romande, celle-ci est très soucieuse de privilégier, dans ses appels d'offres et sa politique d'achat, une proximité avec le territoire des 6 cantons romands dans lesquels elle déploie ses activités. Elle collabore quasi-exclusivement avec des agences et des imprimeries locales.

## **2.3 En cas d'acquisition de ses billets et de son matériel publicitaire à l'étranger, la Loterie romande a-t-elle toutes les garanties sécuritaires dans les plans de tirage ainsi que sur le respect des normes et des conditions de travail, notamment le travail des enfants ?**

Comme cela a été évoqué sous question 2.1 ci-dessus, c'est précisément parce que son partenaire historique fribourgeois n'était plus à même de garantir les standards élevés en matière de sécurité et de qualité d'impression de billets de jeu que la Loterie Romande a dû se tourner vers un fournisseur étranger.

En outre, la Loterie Romande fait souscrire tous ses partenaires à un " Code de conduite Marketing et Publicité ", consultable sur son site internet ([www.loro.ch](http://www.loro.ch)) qui formalise des critères stricts en matière de responsabilité sociale, et qui fixe un cadre de référence pour les campagnes publicitaires, la conception et la fabrication des jeux. En outre, la Loterie Romande ne fait appel qu'à des fournisseurs à la pointe des exigences technologiques et sécuritaires requises par le secteur d'activité des jeux d'argent, lesquels appliquent de nombreuses normes internationales spécifiques au secteur des loteries délivrées par l'association mondiale des loteries (World Lottery Association) et l'association des Loteries européennes (European Lotteries).

En conclusion, le Conseil d'Etat considère que - au gré des informations qui lui ont été communiquées - la Loterie Romande met tout en œuvre pour que l'ensemble de son action se déploie dans un contexte respectueux des plus hauts standards internationaux de son secteur d'activité.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 23 septembre 2015.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

### à l'interpellation Jérôme Christen et consorts - Loi sur les auberges et les débits de boissons : la LADB est-elle une auberge espagnole ?

#### **Rappel**

*Le Grand Conseil a interdit en janvier la vente à l'emporter de la bière et des alcools forts en laissant le choix aux communes de l'appliquer dès 20 ou 21 heures, mais en faisant du vin une exception. Le 15 avril dernier, la Municipalité de Lausanne a annoncé qu'elle interdirait la vente à l'emporter de tous les alcools dès 20 heures, y compris le vin. Pour ce faire, elle proposera au Conseil communal de modifier le règlement municipal sur les heures d'ouverture des magasins.*

*Les élus lausannois partisans de mesures liberticides votées au début de cette année avaient plaidé pour des mesures uniformes sur tout le territoire cantonal. Maintenant que le parlement vaudois les a votées, voici que les initiateurs de ces mesures décident de faire une exception lausannoise sous prétexte que les problématiques sont différentes entre Lausanne et les autres communes.*

*Si la mesure est légale, c'est que le conseiller d'État Philippe Leuba aura trompé le Grand Conseil lors des débats. Nous avons pourtant averti le parlement des incohérences de ce texte. Cette situation n'est pas étonnante, car à force de bricolages et d'interprétations douteuses, le détournement de la volonté du parlement était quasi inévitable, même si, dans ce cas, la ficelle paraît très grosse.*

*Dans ce contexte, nous demandons au gouvernement les éclaircissements suivants :*

- 1. Quelle appréciation le Conseil d'État porte-t-il sur les déclarations du municipal Marc Vuilleumier qui justifie la décision de la Municipalité de Lausanne en affirmant au quotidien 24heures que les travaux du parlement ont été contradictoires et confus ?*
- 2. Le Conseil d'État estime-t-il que la loi sur les auberges et débit de boissons (LADB) est un texte de loi que les communes peuvent choisir d'interpréter à leur guise, selon ce qui les arrange, une sorte d'auberge espagnole où l'on ne voit que ce que l'on souhaite voir ?*
- 3. Certes, la loi permet aux communes d'interdire la vente à l'emporter pendant une partie des heures d'ouverture des magasins, mais est-il légal d'utiliser, pour une application générale, un article prévu pour des cas particuliers ?*

*Vevey, le 20 avril 2015.*

*Souhaite développer.*

*(Signé) Jérôme Christen*

*et 1 cosignataire*

## 1 INTRODUCTION

La révision de la Loi sur les auberges et débits de boissons (ci-après LADB) a donné lieu à des débats parlementaires particulièrement nourris. Dans un souci de lutter contre l'alcoolisation massive des jeunes et le phénomène de la "biture" expresse, le Législateur cantonal a adopté l'article 5 alinéa 2 LADB, lequel formalise une interdiction générale des ventes d'alcool à l'emporter, entre 21h00 et 6h00, les communes qui le souhaitent pouvant faire débiter cet horaire d'interdiction à 20h00.

La pertinence de ces horaires de vente limités se fonde sur le constat, attesté par différentes études, que ces limitations d'horaire entraînent une diminution des cas d'alcoolisation excessive. En ce sens, la limitation des horaires de vente, et la restriction qui en résulte pour les établissements et débits qui doivent la respecter, poursuit un important intérêt de santé publique. Néanmoins, et dans la mesure où les données statistiques démontrent que le vin n'est pas un véhicule d'alcoolisation rapide, le Législateur a considéré qu'il était opportun, et conforme au principe de proportionnalité, de faire en faveur du vin une exception à cet horaire d'interdiction de vente à l'emporter.

La Municipalité de Lausanne, occupée alors à réviser ses règlements communaux, avait envisagé d'appliquer sur son territoire l'horaire d'interdiction de vente à l'emporter de boissons alcooliques au vin également, ce qui a suscité les questions de la présente interpellation. Toutefois, le règlement communal lausannois sur les établissements et les manifestations (RME), et le règlement sur les heures d'ouverture et de fermeture des magasins (RHOM), tels qu'approuvés le 2 juillet 2015 par la cheffe du Département des institutions et de la sécurité, comportent une exception à l'horaire d'interdiction de vente à l'emporter en faveur du vin. Dans ce contexte, les questions soulevées ont perdu de leur pertinence, et il peut y être répondu succinctement.

## 2 RÉPONSES AUX QUESTIONS

### **2.1 Quelle appréciation le Conseil d'Etat porte-t-il sur les déclarations du municipal Marc Vuillemin qui justifie la décision de la Municipalité de Lausanne en affirmant dans le 24 Heures que les travaux du parlement ont été contradictoires et confus ?**

Comme rappelé ci-dessus, Lausanne a renoncé à faire abstraction de l'exception cantonale à l'horaire d'interdiction en faveur du vin. Une nouvelle version de ses règlements a été soumise au Département de l'économie et du sport, puis validée par la Cheffe du département des institutions et de la sécurité, lesquels s'alignent avec la législation cantonale.

Ceci étant précisé, il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'émettre un avis qualitatif sur les travaux législatifs menés par le Grand Conseil. Tout au plus peut-il constater que la révision de la Loi sur les auberges et débits de boissons a suscité des débats passionnés, qui témoignent de l'importance de la matière dans le tissu économique et social vaudois.

Chacun est libre de faire sa propre appréciation du processus législatif qui a présidé à l'adoption de ces nouvelles dispositions, en consultant le cas échéant le Bulletin du Grand Conseil pour connaître le détail des débats parlementaires.

### **2.2 Le Conseil d'Etat estime-t-il que la Loi sur les auberges et les débits de boissons est un texte de loi que les communes peuvent choisir d'interpréter à leur guise selon ce qui les arrange, une sorte d'auberge espagnole ou l'on voit ce que l'on souhaite voir ?**

Cette seconde question, comme la première, a perdu de son intérêt, dès lors que la Municipalité de Lausanne s'est ralliée à l'exception cantonale en faveur du vin et l'a respectée dans le règlement qu'elle a soumis au Département de l'économie et du sport.

Le Conseil d'Etat confirme, autant que de besoin, que la Loi sur les auberges et débits de boissons est

un texte législatif contraignant, que les communes qui légifèrent en la matière doivent respecter conformément au principe de la primauté du droit cantonal supérieur.

**2.3 Certes, la loi permet aux communes d'interdire la vente à l'emporter pendant une partie des heures d'ouverture des magasins, mais est-il légal d'utiliser, pour une application générale, un article prévu pour des cas particuliers ?**

Telle était en effet la position que la Municipalité de Lausanne entendait défendre pour justifier d'appliquer l'horaire d'interdiction de vente de boissons alcooliques à l'emporter entre 21h00 et 6h00 du matin au vin.

Pour les raisons évoquées ci-dessus, la question ne se pose plus actuellement.

Le Conseil d'Etat considère que l'exception en faveur du vin est ancrée dans une disposition d'application générale. L'intention du Législateur cantonal, telle qu'elle résulte des débats parlementaires, était de faire de cette exception une application uniforme sur le territoire cantonal.

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

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

### à l'interpellation Fabienne Freymond Cantone & Consort : Interdiction totale de la publicité pour les produits du tabac : cohérence... ?

#### **Rappel**

*Il est démontré que la **publicité en faveur du tabac, la promotion et le parrainage ont un impact sur la consommation des produits du tabac.** Ces techniques attirent de nouveaux consommateurs, en particulier les jeunes, maintiennent et/ou augmentent la consommation de tabac des fumeurs, démotivent ceux qui veulent arrêter et encouragent les anciens fumeurs à recommencer.*

*Une étude (**Observatoire des stratégies marketing pour les produits du tabac en Suisse romande**)[1]réalisée récemment par le CIPRET-Vaud en collaboration avec Addiction Suisse et le CIPRET Fribourg, conclut que les publicités en faveur du tabac sont omniprésentes en Suisse romande. On en trouve dans 89% des stations-service, dans 78% des kiosques, dans le 84% des bars, cafés et boîtes de nuit, sur le 94% des automates à cigarettes, dans 34 événements culturels et sportifs se déroulant en Suisse romande (dont une majorité sont des festivals de musique), sur 22 sites internet officiels des marques (dont plus de la moitié accessibles aux mineurs), sur la voie publique (affichage) de nombreux cantons romands, au cinéma, sur les réseaux sociaux et dans la presse (en particulier dans le quotidien gratuit 20 minutes, largement lu par les adolescents). Les résultats de cette étude illustrent ainsi le fait que les formes de publicités traditionnelles (affichage, presse) ne constituent que la pointe de l'iceberg d'une stratégie plus globale et complexe.*

*L'étude souligne de plus que les techniques de marketing utilisées par l'industrie du tabac sont parmi les plus créatives et sophistiquées. Pas réglementées par les quelques lois en vigueur, ces techniques permettent également de contourner les limitations actuelles. Finalement, l'Observatoire démontre que, en dépit de l'Ordonnance fédérale existante, selon laquelle la publicité pour le tabac est interdite si elle s'adresse spécialement aux jeunes (art. 18, OTab), les jeunes restent la cible prioritaire de l'industrie du tabac.*

*Tandis que la publicité en faveur du tabac, la promotion et le parrainage sont interdits dans la plupart des pays européens, au niveau suisse seule la publicité à la radio et à la télévision est interdite. Certains cantons vont plus loin ; ce qui est le cas du **Canton de Vaud qui interdit, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2007, l'affichage de publicité en faveur de produits du tabac sur le domaine public et sur le domaine privé, visible du domaine public. Les autres formes de publicité restent cependant autorisées.***

*Face à l'omniprésence des stratégies marketing pour les produits du tabac et au fait qu'elles ciblent principalement les jeunes, la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac recommande **une interdiction totale de toutes les formes de publicité en faveur du tabac, de promotion et de parrainage.** Seule une interdiction totale permet de réduire efficacement et durablement le tabagisme ;*

les pays qui ont mis en œuvre une telle disposition ont enregistré, en moyenne, une baisse de 7% de la consommation. En revanche, les interdictions partielles de la publicité sont peu efficaces, car elles mènent à un déplacement des dépenses publicitaires dans des secteurs où la publicité reste autorisée.

*La loi fédérale sur les produits du tabac (LPTab) en cours d'élaboration se donne pour objectif de renforcer la protection de la jeunesse et, pour ce faire, propose entre autres des restrictions quant à la publicité, à la promotion et au parrainage. Dans sa réponse à la consultation fédérale, le Conseil d'Etat salue l'interdiction légale de la publicité à l'endroit des mineurs, et demande que le droit fédéral interdise aussi la publicité et le parrainage pour des manifestations visant un public largement composé de jeunes. Pour le reste cependant, le Conseil d'Etat soutient que les modalités générales de restriction de la publicité doivent demeurer de la compétence des cantons, mieux à même de procéder à une pesée d'intérêts qui peut différer d'un canton à l'autre.*

*Compte tenu*

- de cette position lors de la consultation fédérale relative à la LPTab ;
  - des récents résultats de l'Observatoire des stratégies marketing pour les produits du tabac en Suisse romande ;
  - des conclusions scientifiques claires quant à l'impact de la publicité, de la promotion et du parrainage sur la consommation de tabac, ainsi qu'à l'efficacité d'une interdiction totale,
- nous souhaiterions obtenir des réponses du Conseil d'Etat aux questions suivantes :*

1. *Dans quelle mesure et par quel-s moyen-s le Conseil d'Etat entend-il faire respecter l'interdiction d'affichage de publicités dans l'espace public, en tenant compte du fait que les techniques actuelles de marketing permettent de contourner les limitations en vigueur ?*
2. *Dans quelle mesure et par quel-s moyen-s le Conseil d'Etat entend-il protéger efficacement la jeunesse des méfaits du tabagisme, en tenant compte du fait que les interdictions partielles et celles ne s'adressant qu'aux jeunes sont reconnues comme inefficaces ?*
3. *Est-ce qu'une interdiction de toute forme de publicité et de toute activité de promotion du tabac dans les points de vente est une mesure envisagée par le Conseil d'Etat ?*

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

*[1] Canevascini M. et al. Observatoire des stratégies marketing pour les produits du tabac en Suisse romande. Résultats de l'étude. CIPRET-Vaud, Addiction Suisse, CIPRET Fribourg. Septembre 2014.*

## **1 INTRODUCTION**

La question de la publicité en matière de tabac, respectivement de son interdiction, met traditionnellement aux prises deux positions antinomiques :

- celle des acteurs de la lutte contre le tabagisme, et des mesures préventives qui s'inscrivent dans un objectif de protection de la santé publique et de la jeunesse contre la consommation des produits du tabac et leur promotion ;
- celle de l'industrie du tabac et des entreprises de publicité, qui plaident en faveur de la liberté économique, mais également de la liberté de presse et de la liberté d'opinion et d'information pour s'opposer aux restrictions supplémentaires que les mesures de prévention contre le tabagisme apportent à leurs activités commerciales.

La liberté économique emporte le droit de faire de la publicité, mais n'est, à l'instar d'autres libertés publiques, pas absolue. L'article 36 Cst. prévoit que les restrictions des droits fondamentaux doivent reposer sur une base légale (al. 1), être justifiées par un intérêt public prépondérant (al. 2), et selon le principe de proportionnalité, se limiter à ce qui est nécessaire à la réalisation des buts d'intérêt public poursuivis (al. 3), l'essence de ses droits fondamentaux étant en outre inviolable (al. 4).

Le Conseil fédéral a ouvert une procédure de consultation de l'avant-projet de loi fédérale sur les produits du tabac. Cette loi reprendra pour l'essentiel les dispositions de l'actuelle loi sur les denrées alimentaires, dont le champ d'application s'étendait jusqu'ici au tabac. Cela étant, les dispositions concernant la publicité et la vente de tabac seront complétées de façon à mieux protéger la population, et en particulier les jeunes, des conséquences néfastes du tabagisme. Les restrictions publicitaires prévues dans la nouvelle loi contribueront à réduire, de façon uniforme pour tous les cantons, le nombre des jeunes fumeurs.

Appelé à se déterminer sur cet avant-projet, le Conseil d'Etat vaudois a adopté une position tendant vers un équilibre acceptable entre la politique de santé publique et les intérêts économiques en jeu. Si de nombreux objectifs poursuivis par cet avant-projet sont louables et ont été salués, l'importance, pour le Canton de Vaud, de l'économie du tabac en termes d'emplois et de rentrées fiscales notamment, commande que des conditions-cadre supportables soient maintenues pour ce secteur d'activité, certes sensible, mais légal.

Compte tenu de l'agenda politique fédéral, l'entrée en vigueur de la loi elle-même ne peut être envisagée avant 2018, voire 2019.

## **2 RÉPONSES AUX QUESTIONS**

### **2.1 Dans quelle mesure et par quel-s moyen-s le Conseil d'Etat entend-il faire respecter l'interdiction d'affichage de publicités dans l'espace public, en tenant compte du fait que les techniques actuelles de marketing permettent de contourner les limitations en vigueur ?**

On peut rappeler en préambule que l'interdiction de la publicité en matière de tabac à la radio et à la télévision existe en Suisse depuis 1965. L'interdiction de publicité pour le tabac par affichage sur le domaine public et privé est effective dans le canton de Vaud, qui a alors été le 2ème canton suisse à légiférer en la matière, depuis 2007. Cumulée à l'interdiction de fumer dans les lieux publics, ces limitations ont déjà produits des résultats encourageants en termes de santé publique.

La question soumise par l'interpellation s'inscrit dans un contexte sensible, qui met aux prises les positions antagonistes de la santé publique et de l'industrie du tabac. Ainsi les acteurs de la prévention contre le tabagisme soutiennent que la Loi vaudoise sur les procédés de réclame (ci-après LPR), notamment son article 5a formalisant dans le canton de Vaud l'interdiction des procédés de réclame pour des produits dont l'usage engendre la dépendance, n'est pas intégralement respectée. De son côté l'industrie du tabac conteste la pratique d'un marketing invasif, se défend d'inciter quiconque à fumer et de contourner les limitations en vigueur, et relève la nécessité qu'il y a de respecter la liberté des consommateurs d'être informés des différents produits qui existent sur le marché et d'être accompagnés dans leurs choix.

Compte tenu des mesures déjà prises par le canton, le débat qui subsiste aujourd'hui porte avant tout sur la publicité à l'intérieur des points de vente, au cinéma, dans les journaux et magazines et dans le cadre de manifestations culturelles et sportives. Si des stratégies de marketing permettant d'éluder l'interdiction de la publicité sur le domaine public devaient être identifiées, elles pourraient être dénoncées.

Dans ce contexte, le cadre législatif cantonal actuellement en vigueur est adéquat. Il ne paraît pas nécessaire que le canton prenne d'autres mesures avant que le législateur fédéral ne pose le cadre législatif appelé à entrer en vigueur, à l'échelle de l'ensemble du territoire national, dans les années à venir.

## **2.2 Dans quelle mesure et par quel-s moyen-s le Conseil d'Etat entend-il protéger efficacement la jeunesse des méfaits du tabagisme, en tenant compte du fait que les interdictions partielles et celles ne s'adressant qu'aux jeunes sont reconnues comme inefficaces ?**

Les statistiques permettent objectivement d'observer que la population des fumeurs est en constante diminution depuis 10 ans, ce qui tend à démontrer que les mesures de restriction actuellement en vigueur portent leurs fruits en termes de santé publique.

Le Conseil d'Etat rappelle qu'outre les mesures de restriction générales en matière de publicité évoquées ci-dessus, la loi vaudoise connaît des dispositions dont la vocation est spécifiquement de contribuer à la protection des mineurs contre les méfaits du tabac. Il sied de rappeler que depuis le 1er janvier 2006, l'article 66 i de la Loi sur l'exercice des activités économiques (ci-après LEAE) proscribit la vente de tabac aux jeunes de moins de 18 ans dans le canton de Vaud. Depuis lors, le service de la santé publique a mené, via le Programme cantonal de prévention du tabagisme 2009-2013 confié au CIRET-Vaud, des mesures d'information (signalétique, information de base) ainsi que trois séries de monitoring de l'application de cette mesure structurelle à valeur préventive. Ce monitoring a été réalisé selon la méthodologie du "client mystère" et suivi par le département de recherche d'Addiction Suisse. Les résultats obtenus en 2007, en 2009 et en 2011 démontrent que les démarches en cours doivent perdurer ; en effet, si on note une légère amélioration au fil du des résultats obtenus, on doit constater que l'objectif de protection des mineurs n'est pas encore atteint.

Compte tenu de ces résultats et du débat qu'ils n'ont pas manqué de susciter, un travail de collaboration régulier a été mis sur pied entre les services de la santé publique et de l'économie, notamment suite au postulat Montangero de 2010, lequel a conduit à une révision importante de la LEAE. Dans ce contexte, l'article 98a est venu compléter la LEAE, offrant dès le 1er novembre 2014 une base légale qui autorise la mise sur pied d'achats-tests, notamment afin de vérifier le respect de l'âge légal lors de remise ou de vente de tabac. La concrétisation des achats-tests sur le terrain nécessite encore un travail de concertation entre les services de l'Etat et les organismes concernés.

Le mécanisme des achats-tests permettra de mesurer sur le terrain les risques auxquels la jeunesse est concrètement exposée. Les contrevenants pourront être sanctionnés, sur le plan administratif par une interdiction temporaire de vente, le retrait provisoire ou définitif de leur autorisation de vente de tabac, et sur le plan pénal par le prononcé d'une amende préfectorale. Ce faisant, un volet répressif viendra compléter les dispositifs de prévention existant à l'heure actuelle qui ont, en partie du moins, fait leurs preuves. Il contribuera utilement à protéger les mineurs de la consommation de tabac et à faire respecter les limites posées par le législateur cantonal en la matière.

## **2.3 Est-ce qu'une interdiction de toute forme de publicité et de toute activité de promotion du tabac dans les points de vente est une mesure envisagée par le Conseil d'Etat ?**

Comme évoqué plus haut, le Canton de Vaud s'est prononcé sur l'avant-projet de loi fédérale sur les produits du tabac et a adopté une position qui prend en considération les différents intérêts en présence, tout en mettant en avant la latitude cantonale pour développer des mesures de santé publique adaptées. A cette occasion, le Conseil d'Etat a salué l'interdiction légale de publicité à l'endroit des mineurs, tout en demandant que le droit fédéral interdise aussi la publicité et le parrainage pour des manifestations visant un public plus largement composé de jeunes personnes. Parallèlement, il a aussi appelé la Confédération à orienter sa politique en faveur de la transition vers des produits de substitution moins nocifs, comme la cigarette électronique.

L'objectif de santé publique sous-tendant une interdiction totale de la publicité en matière de tabac doit toutefois être mis en balance avec la restriction supplémentaire qu'elle apporterait à la liberté économique des fabricants de tabac. Dans l'attente de l'avènement de la Loi fédérale sur les produits du tabac (LPTab), qui poursuit notamment l'objectif de renforcer la protection de la jeunesse et

emporte des restrictions supplémentaires en matière de publicité du tabac, le Conseil d'Etat, par une appréciation minutieuse des intérêts antagonistes en présence, tient actuellement l'interdiction pure et simple de toute forme de publicité ou de promotion des produits du tabac dans les points de vente pour une mesure excessivement restrictive. Dans un contexte suisse où l'on constate que la population des fumeurs est en constante diminution depuis 10 ans, il paraît aujourd'hui plus conforme au principe de proportionnalité de maintenir les mesures de lutte contre le tabagisme actuellement en vigueur, puisqu'elles produisent des résultats concrets et encourageants en termes de santé publique.

Le Conseil d'Etat vaudois considère qu'il est impératif de définir en premier lieu le contenu de la future loi fédérale sur les produits du tabac, actuellement à l'étude. Si l'appréciation de cette nouvelle loi devait révéler qu'elle comporte des lacunes, ou qu'elle est insuffisante à atteindre les objectifs de santé publique que le Canton de Vaud s'assigne, alors le législateur cantonal pourrait envisager de légiférer lui-même. Aujourd'hui, et compte tenu de la position pondérée adoptée par le Canton de Vaud sur l'avant-projet, il ne paraît pas approprié de prendre des initiatives législatives anticipées sur le plan cantonal.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 24 juin 2015.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

**Postulat Catherine Labouchère et consorts – Jeunes adultes en difficulté (JAD) et les mesures d’insertions sociales (MIS), un accord imparfait à qui il faut redonner le bon tempo**

*Texte déposé*

Les suites de la votation du 9 février 2014 ont fait prendre conscience aux citoyens suisses que quelle que soit la solution trouvée pour l’application de l’initiative constitutionnelle, une limitation de l’immigration sera imposée. *De facto*, le recours aux travailleurs indigènes sera accentué et incontournable. Pour faire face à ces défis, le travail des femmes, des aînés et des jeunes constitue des pistes de solutions, du moins en partie.

Par ailleurs, un accent fort doit être mis sur l’obtention d’une formation professionnelle de base qualifiée et reconnue, afin que le maximum de ces personnes puisse répondre aux exigences requises par les emplois nécessaires à l’économie.

Même si le chômage des jeunes dans notre pays est moins élevé que dans d’autres pays – il faut s’en réjouir – il reste une frange de jeunes en difficulté, non aptes à l’emploi immédiatement, pour lesquels il faut trouver des solutions conduisant à une insertion dans la formation professionnelle.

La prise en compte de la formation professionnelle pour les jeunes adultes en difficulté (FORJAD) a trouvé un dénouement satisfaisant : une bourse leur est accordée pendant leur période de formation et non plus une aide sociale. C’est important dans l’esprit et la finalité de la mesure.

Toutefois, il reste des jeunes adultes en difficulté (JAD) — 18-25 ans — non aptes à l’emploi, ni à une formation immédiate. Ces derniers, inscrits dans les centres sociaux régionaux (CSR), reçoivent une aide mensuelle de 977 francs par mois pour leur entretien personnel à laquelle s’ajoutent l’aide au logement, l’aide à l’assurance-maladie, voire d’autres aides de cas en cas. Des mesures d’insertion sociale (MIS) — cours de coaching, ateliers, stages etc. — sont prévues pour ces jeunes JAD dans différentes associations ou fondations régionales subventionnées. S’ils intègrent les MIS, leur aide est alors augmentée de 133 francs par mois.

Or, que constate-t-on ? L’activation des JAD par les CSR dans les MIS n’est pas toujours optimale. Trop de ces jeunes continuent à ne dépendre que de l’aide sociale. Les MIS restent souvent avec des places vides. Il est indispensable de savoir pourquoi, sinon ces jeunes ne sortiront pas de la dépendance à l’aide sociale et resteront au revenu d’insertion (RI). Ce n’est souhaitable ni pour eux, ni pour la société, cela d’autant plus que les dépenses sociales sont lourdes pour le canton et que leur utilisation mérite un regard vigilant sur l’adéquation de leur utilisation.

Il est temps de sortir du constat et de trouver des moyens plus efficaces pour que le plus grand nombre de jeunes en difficultés entreprenne une formation professionnelle en passant, si nécessaire, par des MIS.

C’est pourquoi le présent postulat demande au Conseil d’État une étude de cette problématique, notamment avec les éléments suivants :

- État des lieux du nombre de JAD par CSR ainsi que la durée moyenne du revenu d’insertion offert.
- Nombre de places de MIS par région.
- État des lieux des incitatifs donnés par les CSR aux JAD pour intégrer un processus de formation ou une MIS, respectivement du rapport des CSR aux services cantonaux sur le suivi de ces questions ?
- Y a-t-il des sanctions prévues pour les JAD qui ne veulent pas entrer dans ce processus de MIS ?

- État des lieux des moyens mis en oeuvre pour que les JAD puissent intégrer plus rapidement une formation professionnelle.
- La vision du Conseil d'État sur l'intégration de ces jeunes dans un avenir professionnel.

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

*(Signé) Catherine Labouchère  
et 30 cosignataires*

### *Développement*

**Mme Catherine Labouchère (PLR) :** — Un jeune sans formation, cela devrait nous interpeller chaque fois. Il n'est pas admissible, pour une société comme la nôtre, de ne pas tout entreprendre pour l'accompagner et le motiver à entrer dans un processus d'apprentissage. A ce titre, ce qui a été fait par le Programme de formation pour les jeunes adultes en difficulté (FORJAD), qui sont entrés en formation est à souligner comme une réussite, à la fois sur le fond et sur la forme. Ces jeunes adultes ne sont pas assistés, mais aidés par une bourse d'études. Cela leur donne des perspectives pour leur futur métier.

Parallèlement, il existe encore de jeunes adultes en difficulté — les JAD — qui passent par les Centres sociaux régionaux (CSR) et reçoivent de l'argent alors qu'ils ne font rien, ce qui n'est pas normal. Certes, ils sont fragilisés par la vie ou ont des difficultés d'adaptation sociale, mais il ne suffit pas de les assister financièrement. Il faut tout entreprendre pour qu'ils entrent dans un programme de mesures d'insertion sociale qui les accompagnera jusqu'à ce qu'ils puissent durablement entrer dans une formation. Trop souvent, malheureusement, des places de mesures d'insertion sociale restent vides. Pourquoi ? C'est ce que demande le présent postulat. Les jeunes en question passent par les CSR, ils sont donc connus et on peut donc légitimement s'interroger pour savoir pour quelle raison la coordination entre les CSR et les organismes disposant des mesures d'insertion sociale ne fonctionnent pas mieux. Il n'est pas normal que des jeunes n'aient que le RI pour seul avenir ! Il faut tout mettre en oeuvre pour ne pas leur laisser ce destin, mais au contraire les aider à construire un futur professionnel. Nous aurons l'occasion d'en discuter 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 Catherine Labouchère et consorts - Jeunes adultes en difficulté (JAD) et les mesures d'insertions sociales (MIS), un accord imparfait à qui il faut redonner le bon tempo**

**1. PREAMBULE**

Présidée par M. Michel Collet également rapporteur, la commission s'est réunie à Lausanne le mardi 18 août 2015 à la Salle Guisan du Bâtiment administratif de la Pontaise à Lausanne. Elle était composée de Mmes les Députées Claire Attinger Doepper et Catherine Labouchère ainsi que de MM. les Députés Alexandre Berthoud, Marc-André Bory, Werner Riesen, Nicolas Rochat-Fernandez, Eric Sonny et Oscar Tosato.

Ont participé à cette séance, M. le Conseiller d'Etat Pierre-Yves Maillard (Chef du DSAS), Mme Françoise Jaques (Cheffe du SPAS) et M. Antonello Spagnolo (Chef de section au SPAS).

Les membres de la commission remercient M. Florian Ducommun de la tenue des notes de séance.

*Ce rapport contient de nombreux sigles et/ou abréviations répertoriés dans une annexe jointe.*

**2. POSITION DU POSTULANT**

La postulante fait partie de la sous-commission DFJC de la COGES et à ce titre effectue nombre de visites avec le SPJ dans le cadre de la politique socio-éducative. Lorsque les jeunes sortent de la scolarité obligatoire, certains, plus fragiles, entrent dans des mesures d'insertion sociale (MIS) mais d'autres ne souhaitent poursuivre aucune formation. Elle fait aussi partie de la Fondation *ES'PASSE* à Nyon qui met à disposition des locaux pour des associations proposant des MIS. Elle trouve remarquable que des associations aident ces jeunes à intégrer une formation et ainsi à sortir de la dépendance à l'aide sociale.

Le peu de participation aux MIS interpelle la postulante alors que nombre de jeunes sont inscrits et suivis par un Centre social régional (CSR). Ces jeunes doivent être incités à suivre ces mesures car elles sont performantes et évolutives, c'est le but du postulat.

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

D'emblée, le Chef du DSAS remet aux membres de la commission la note intitulée « Projet de réponse du Conseil d'Etat » et la commente (voir en annexe 1).

La note remise reprend des éléments sur les fraudes et sur les sanctions pour refus de suivre une mesure, sur la proportion des jeunes par CSR, sur la durée moyenne de l'aide accordée et sur

quelques éléments expliquant de quelle manière sont placés les jeunes dans le programme *FORJAD (Formation pour Jeunes adultes en difficultés)*.

Le Chef du DSAS nous dresse l'historique des expériences de soutien aux *JAD (Jeunes adultes en difficultés)* et des mesures mises en place ces dix dernières années afin de leur apporter un soutien accru pour leurs formations ou apprentissages. Le barème des bourses a dû être modifié en le déplaçant pour continuer à garantir un minimum vital aux familles de ces jeunes.

Les chiffres montrent le succès de la généralisation du régime *FORJAD* pour l'entrée en formation, la poursuite et l'achèvement des apprentissages et pour décrocher un emploi.

En 2015, la généralisation d'un « *Protocole JAD* » à tous les CSR vise une prise en charge plus intensive pour raccourcir les délais de mise en œuvre du projet d'insertion. L'implication des parents y est en principe requise durant la phase d'évaluation et avant l'octroi de prestations financières.

Le Chef du DSAS nous rend attentif à la problématique de l'obligation d'entretien de la famille et à la mise en application insatisfaisante de l'art. 277 du Code Civil<sup>1</sup> : dans le cas où le jeune n'est pas en formation, suite à une jurisprudence du Tribunal fédéral, les revenus des parents ne sont pris en considération par le RI qu'en cas d'aisance et cette notion est difficile à définir.

Pour ne pas attendre une révision du CC, l'administration s'achemine vers un dispositif où tout jeune qui se présente à l'aide sociale serait orienté vers un apprentissage ou une mesure de transition considérée comme une formation, ce qui permettrait d'activer l'obligation d'entretien des parents.

Un transfert du RI vers les bourses par l'augmentation massive des mesures de transition serait aussi envisageable.

Le sujet soulevé par la postulante est pour M. le Conseiller d'Etat plus que pertinent et une réforme pourrait être présentée aux députés dans le courant du mois d'octobre. Il note par ailleurs que le taux de personnes requérant l'aide sociale s'est stabilisé, voire a légèrement baissé durant les deux dernières années. L'année 2015 marquera toutefois une nouvelle croissance mais elle ne sera pas massive.

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

Une commissaire se demande de quels liens, de quels moyens et de quels projets dispose le Service de l'emploi (SDE) pour ces jeunes adultes qui n'ont pas de formation, car elle pense qu'il y a de nombreuses mesures à développer et que ce service doit participer à la réflexion.

Le projet de réforme doit être élaboré en collaboration avec le DFJC mais également en lien avec les Offices régionaux de placement (ORP) et le SDE ; M. le Conseiller d'Etat mentionne que les services travaillent aussi avec des prospecteurs de l'assurance invalidité (AI) afin de prendre en charge certains dossiers.

Le SDE participe à la *Transition 1 (T1)*<sup>2</sup> via les semestres de motivation (*SeMo*).

---

<sup>1</sup> L'article en question du Code civil suisse se trouve à l'adresse suivante :  
<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19070042/index.html#a277>

<sup>2</sup> Une présentation de la formation est disponible sur le site web de l'Etat de Vaud à l'adresse suivante :  
<http://www.vd.ch/themes/formation/orientation/formations/transition-1/>

La postulante exprime sa satisfaction que des solutions adéquates et des pistes à long terme soient recherchées. Le but du postulat est de mettre en valeur les mesures et de donner aux jeunes des atouts pour continuer à vivre normalement et ne pas rester à l'aide sociale durant toute leur vie.

En réponse à une question d'un commissaire, il est précisé que 30% des jeunes à l'aide sociale proviennent de familles bénéficiant déjà de cette aide ; ils sont plus aisément identifiables et il est donc possible de les accompagner beaucoup plus tôt. D'autres jeunes bénéficient par contre de réseaux (famille, amis) plus performants en termes d'aide à l'insertion professionnelle.

Un commissaire, maître d'apprentissage, relève une baisse du soutien des parents à leurs enfants et s'interroge sur l'impact négatif d'aides financières sur la motivation à travailler.

M. le Conseiller d'Etat nous dit que si un jeune refuse une MIS, les prestations vont drastiquement baisser. De plus, les normes CSIAS<sup>3</sup> ont changé ; une baisse de 10% est annoncée avec une augmentation des pénalités possibles jusqu'à 30%. Si un jeune refuse une mesure de *Transition 1*, son forfait RI pourrait ainsi baisser jusqu'à CHF 500.- soit l'équivalent d'un salaire d'apprenti.

Un commissaire s'exprimant au sujet du CSR test de Lausanne, relève que le programme JAD est pour lui efficace au niveau du suivi, les entretiens ont augmenté d'un par mois à un par semaine. L'obligation donnée à un jeune d'entrer dans une MIS mais également l'entretien collectif avec d'autres jeunes se révèle positif car permettant de les motiver.

Il nous donne les chiffres pour Lausanne où le « *Protocole JAD* » est constitué de la manière suivante : 61% jeunes sont en MIS, 22% ont signé un contrat d'apprentissage, 10% sont atteints dans leur santé ou toxicodépendants et enfin 7% « disparaissent » sans que les services puissent expliquer pourquoi. Pour lui, passer d'une mesure d'insertion temporaire à une mesure d'insertion plus soutenue type *SeMo* serait idéal.

Les trois CSR tests de Lausanne, Vevey et Nyon, obtiennent de bons résultats grâce à l'entrée directe en apprentissage par le biais de MIS.

Ce commissaire relève la problématique de jeunes confrontés à des problèmes d'addictions ou à des problèmes psychologiques nécessitant de rechercher avec eux des solutions d'emploi adaptées.

Le Chef de section au SPAS précise le protocole mis en place avec des équipes dédiées sur le terrain : prise de contact avec les parents, détermination du besoin d'aide sociale, élaboration d'un projet d'insertion, sont les moyens mis à disposition des jeunes par le programme *FORJAD*. Il s'agit d'une sorte de concertation et de collaboration entre les jeunes, leurs familles et les CSR.

Il relève qu'à ce jour 117 jeunes sont éligibles pour une place d'apprentissage mais n'ont pu effectuer leur formation car il n'y avait pas de places disponibles. Il en va ainsi de la responsabilité des partenaires privilégiés, les entreprises, de pouvoir accueillir ces jeunes.

M. le Conseiller d'Etat renchérit en affirmant qu'il convient de discuter de mesures d'augmentation de la quantité de places d'apprentissage et se demande si une proposition ciblée serait opportune. Pour lui, il est évident qu'il n'y a assez de places d'apprentissage.

Un commissaire pense que cela va s'arranger d'ici à la fin des vacances scolaires. Il ajoute qu'on ne peut pas forcer un jeune à embrasser un métier qu'il ne souhaite pas exercer, même si parfois les maîtres d'apprentissage facilitent la prise en charge des jeunes qui viennent par obligation.

La postulante voudrait valoriser les mesures et propose de les faire mieux connaître, elle pense qu'il y a une méconnaissance sur le terrain et au sein des entreprises.

---

<sup>3</sup> Une définition de ces normes est disponible à l'adresse suivante : <http://csias.ch/les-normes-csias/>

Un autre commissaire est d'avis que l'Etat doit également soutenir les entreprises afin d'appuyer les choix des patrons car ces derniers doivent dans certains cas tenir le rôle des parents.

Le Chef du DSAS signale que la mesure *Accompagnement en Entreprise (AccEnt)*<sup>4</sup> existe en ce sens. Dans le cadre du programme *FORJAD*, une fois que le jeune a signé son contrat d'apprentissage, un coach lui est si besoin attribué. Il y a actuellement un coach pour 22 jeunes en moyenne, ce qui signifie que chaque coach peut passer environ deux heures par semaine pour chaque jeune. Comme il y a 700 à 800 jeunes actuellement, environ 40 coachs sont à plein temps. Des dispositifs sont prévus pour le patron au cas où un jeune ne se présente pas quelques matins de suite, car ce n'est pas forcément le patron qui doit perdre du temps à savoir où se trouve le jeune, le coach va ainsi rechercher le jeune ; ce service est déterminant pour un employeur.

Un autre commissaire formant aussi des apprentis, cela depuis plus de 20 ans, se dit satisfait par l'introduction de coachs et de leur suivi. Il relève le fait que d'accompagner un apprenti en difficulté peut constituer une satisfaction pour le patron au terme de la formation si elle s'avère être une réussite. Néanmoins, il estime que l'engagement d'un jeune reste très difficile pour un patron car il ne sait jamais ce qui peut se passer durant la formation.

Un commissaire constate que depuis quelques années de nombreux problèmes sont relevés à Vevey. En complément des structures actuelles, il mentionne que la Municipalité a créé le programme *GINGKO*<sup>5</sup> car jusqu'à 50% d'échecs ont été constatés à Vevey. Il considère que certains jeunes sont trop habitués à la facilité et refusent toutes les chances qui leur sont offertes. Aussi, un grand nombre prétendent avoir des problèmes psychiques et il estime qu'ils aboutissent trop facilement à l'AI et grugeraient de ce fait le système. Enfin, beaucoup de parents ne voudraient plus rien savoir de leurs enfants et ne souhaiteraient plus les garder à leur charge.

Le chef du DSAS signale que dans la prochaine révision de la LASV la création d'une notion type « médecin conseil » sera introduite et rendra plus difficile le refus de mesures proposées, toutefois les communes doivent assistance à leurs citoyens.

Il est aussi d'avis de mettre en perspective les moyens alloués pour aider ces jeunes à réaliser un apprentissage et ceux alloués à la formation universitaire.

Finalement, un commissaire souhaite s'assurer que la réponse du Conseil d'Etat fera mention des mesures positives du DSAS comme de celles mises en place par le DFJC et le SDE car il s'agit de mesures transversales. Ce rapport devrait également signaler les différentes associations de développements économiques des communes et les diverses mesures de soutien d'apprentissage pour des jeunes en difficulté car elles offrent un soutien pour pouvoir suivre des cours à proximité de l'emploi. Enfin, il propose que soit également mentionné dans la réponse du Conseil d'Etat les efforts qu'un jeune doit consentir pour garantir son avenir car c'est quelque chose de primordial et qui a tendance à disparaître.

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

*Prise en considération du postulat*

*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.*

---

<sup>4</sup> Un descriptif de cette mesure est disponible à l'adresse suivante : <http://www.acc-ent.ch/cvaj/accnt/index.html>

<sup>5</sup> Un descriptif de ce programme est disponible à l'adresse suivante : <http://www.vevey.ch/N7722/presentation-de-ginkgo.html>

Penthalaz, le 20 septembre 2015

*Le rapporteur :*  
*(Signé) Michel Collet*

**Annexes :**

1. Note intitulée « Projet de réponse du Conseil d'Etat »
2. Sigles et abréviations

## Annexe 1



Août 2015

15\_POS\_117

### PROJET DE REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

#### **Au postulat du de Madame la députée Catherine Labouchère – Jeunes adultes en difficulté (JAD) et les mesures d'insertion sociales (MIS), un accord imparfait à qui il faut redonner le bon tempo**

#### **A. Rappel de l'interpellation**

Monsieur le Chef de département,

Nous vous communiquons ci-dessous les informations souhaitées en vue de la réponse au postulat cité en objet et aux questions qui y sont posées sur les mesures d'insertion sociales (MIS) pour les jeunes adultes en difficulté (JAD).

Le postulat constate que *l'activation des JAD par les CSR dans les MIS n'est pas toujours optimale et que trop de jeunes continuent à ne dépendre que de l'aide sociale. Les MIS restent souvent avec des places vides*. Il pose ensuite une série de questionnements que nous allons reprendre un à un ci-dessous.

#### **B. Réponse du Conseil d'Etat**

##### **1. Etat des lieux du nombre de JAD par CSR ainsi que la durée moyenne du revenu d'insertion offert.**

Le tableau ci-dessous fait un état des lieux de la répartition des JAD en janvier 2015 par CSR.

96% des jeunes de 18 à 25 ans ont leur dossier propre (1<sup>ère</sup> colonne « Requérant »), qu'ils habitent chez leurs parents ou non (3047 jeunes sur les 3254 renseignés en janvier 2015). Il convient d'ajouter cependant à l'analyse ceux dont le conjoint ou concubin sont les requérants principaux (2<sup>ème</sup> colonne) ainsi que les quelques jeunes qui sont maintenus dans le dossier de leur parents (3<sup>ème</sup> colonne), eux-mêmes au bénéfice du RI, ceci en raison d'une sortie du RI déjà prévue, par exemple si ils sont en attente d'une décision de bourse.

Nous pouvons donc constater que **la proposition de JAD au RI est la même au sein de toutes les AA**, il n'y a jamais plus d'un pourcent d'écart entre la répartition des JAD par région de celle relative à tous les bénéficiaires du RI.

CSR	Requérant	Conjoint ou concubin	Pers. à charge	Nombre total de JAD	%	Total bénéficiaires RI	%
BEX	186	12	0	198	6%	1357	5%
BROYE-VULLY	193	19	1	213	6%	1400	6%
EST LAUSANNE	119	5	0	124	4%	858	3%
JURA-NORD VAUDOIS	368	19	1	388	12%	3118	13%
LAUSANNE	896	48	18	962	30%	7642	31%
MORGES-AUBONNE	178	14	0	192	6%	1162	5%
NYON	128	4	1	133	4%	1177	5%
OUEST LS	176	6	0	182	6%	1852	7%
PRILLY-ECHALLENS	203	10	2	215	7%	1373	6%
RIVIERA -Montreux	134	14	0	148	5%	1321	5%
RIVIERA - Vevey	221	18	3	242	7%	2059	8%
CSIR	144	9	0	153	4%	1005	4%
FVP	39	1	0	40	1%	153	1%
OCTP	57	2	0	59	2%	339	1%
SPAS - CSC	5	0	0	5	0%	59	0%
<b>Total général</b>	<b>3047</b>	<b>181</b>	<b>26</b>	<b>3254</b>	<b>100%</b>	24875	100%

Concernant la **durée de l'aide**, les études effectuées jusqu'ici ne montrent pas de différence significative entre les AA. Nous avons cependant relevé un lien étroit entre formation professionnelle et durée de l'aide. En effet, les personnes non formées restent plus durablement aidées que les personnes formées.

Des analyses complémentaires sont encore en cours.

## 2. Nombre de place de MIS par région.

Le tableau ci-dessous donne le nombre de places disponibles simultanément par région pour les MIS JAD.

Régions	Nbre de places simultanées pour les MIS JAD
Lausanne/Ouest Laus./ Est Laus./Prilly- Echallens/Morges	220
Nyon-Rolle	8
Nord-Vaudois	53
Vevey/Montreux/Bex	34
<b>Total</b>	<b>315</b>

Les places en MIS JAD représentent environ 23 % du nombre total de place mise à disposition dans le cadre du catalogue MIS.

En terme budgétaire, la part du budget des mesures d'insertion dévolue aux jeunes adultes (MIS JAD + FORJAD) s'élève à 45% et représente 15.5 mio en 2015.

## 3. Etat des lieux des incitatifs donnés par les CSR aux JAD pour intégrer un processus de formation ou une MIS, respectivement du rapport des CSR aux services cantonaux sur le suivi de ces questions ?

Un forfait d'entretien et d'intégration sociale de CHF 977.- et un forfait loyer sont octroyés aux jeunes adultes âgés de 18 à 25 ans révolus, **vivants seuls ou en colocation**.

Pour cette catégorie de bénéficiaires et à titre incitatif un supplément forfaitaire de CHF 133.- peut être accordé aux conditions non cumulatives suivantes :

- le bénéficiaire est inscrit à l'office régional de placement (ORP),
- le bénéficiaire est lié à un contrat de mesure d'insertion sociale (MIS) débutant dans les 2 mois suivant la signature,
- le bénéficiaire est en stage non rémunéré,
- le bénéficiaire est inscrit dans le programme FORJAD et bénéficie d'une mesure de suivi FORJAD.

En janvier 2015, parmi les jeunes adultes âgés de 18 à 25 ans révolus au bénéfice du RI, **617 (20%) vivaient seuls ou en colocation** et ont donc perçus un forfait jeune à CHF 977.-, contrairement aux autres qui ont perçus le forfait ordinaire pour une personne (base = CHF 1'110.-).

Et **37%** d'entre eux ont eu droit au **supplément forfaitaire** de CHF 133.- (229 personnes).

Pour les autres jeunes adultes n'entrant pas dans cette catégorie de bénéficiaires, aucun incitatif financier n'est prévu.

#### **4. Y a-t-il des sanctions prévues pour les JAD qui ne veulent pas entrer dans ce processus de MIS ?**

Il existe des sanctions prévues pour les JAD qui refusent de suivre une mesure d'insertion, qui font preuve d'absence répétées ou qui interrompent la mesure sans motif valable.

Ces sanctions consistent à réduire de 15 à 25 % le forfait pour une durée pouvant aller de 4 mois au minimum à 12 mois au maximum. Ces sanctions peuvent, après examen, être reconduites.

Vous trouverez dans le tableau ci-dessous le nombre de personne sanctionnée et type sanctions prononcées pour l'année 2014 :

Nb de JAD concernés	Réduction forfait (-15%)	Réduction forfait (-25%)	Total
<b>Refus d'une mesure</b>	30	40	<b>70</b>
<b>Mauvaise exécution du contrat d'insertion</b>	21	127	<b>148</b>
<b>Abandon d'une mesure</b>	23	29	<b>52</b>
<b>Renvoi d'une mesure</b>	7	6	<b>13</b>
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>202</b>	<b>283</b>

Il est à noter que ce chiffre ne représente pas la totalité des sanctions appliquées à cette population. En 2014, 1'120 sanctions supplémentaires ont été prononcées à l'encontre de JAD pour d'autres motifs, révélant ainsi que 30% des sanctions concernent cette catégorie de personne (qui représente 17% des bénéficiaires du RI).

#### **5. Etat des lieux des moyens mis en œuvre pour que les JAD puissent intégrer plus rapidement une formation professionnelle.**

**A.** L'absence de formation constitue un facteur de marginalisation incontestable par rapport au marché du travail où les qualifications des personnes sont primordiales, si bien que la corrélation entre l'absence de

formation et le recours à l'aide sociale n'est plus à démontrer. Le DSAS a donc développé, durant ces dernières années, un dispositif d'insertion par la formation pour les jeunes adultes au bénéfice du RI sans formation. Il s'articule en 3 grandes phases :

#### **Préparation à l'entrée en apprentissage**

Après un bilan social effectué par un assistant social, un jeune adulte inscrit au RI se voit en principe proposer une mesure de préparation à la formation professionnelle. Réparties sur l'ensemble du territoire, ces mesures travaillent sur trois axes principaux :

- l'élaboration du projet professionnel ;
- le rattrapage scolaire ;
- l'accompagnement psychosocial.

Une fois le projet professionnel validé et testé par des stages en entreprise, les mesures soutiennent également le jeune pour décrocher une place d'apprentissage dans une entreprise.

#### Résultats des MIS JAD :

En 2014, 48 % des participants ayant achevés une MIS JAD allaient débiter une formation et 8% un emploi (total des réussites = 56%).

#### **Coaching durant la formation professionnelle (FORJAD)**

Une fois le contrat d'apprentissage signé, le jeune bénéficie du suivi d'un coach spécialisé (AccEnt = Accompagnement en Entreprise). En effet, un moyen important développé par le DSAS pour permettre à un maximum de jeunes participant au programme de réussir leur formation professionnelle consiste à leur offrir un accompagnement spécifique pendant leur formation pour prévenir les ruptures. Cet accompagnement peut intervenir sur 4 axes : scolaire, professionnel, socio-administratif et personnel.

#### Résultats FORJAD :

En mars 2015, plus de 2'200 jeunes avaient entamés une formation avec le suivi FORJAD et plus de 700 d'entre eux avaient déjà obtenus leur diplôme avec un taux de réussite aux examens de 83%.

#### **Placement au terme de la formation**

Après l'obtention de son diplôme de fin d'étude, l'accompagnement du jeune peut se poursuivre durant trois mois, ceci afin de l'appuyer dans l'intégration d'une entreprise, ou dans la recherche d'un emploi. Par ailleurs, le DSAS a développé une collaboration avec une équipe de placeurs spécialisés qui soutiennent les jeunes dans leur recherche d'emploi. Enfin, tous les jeunes encore en recherche d'emploi sont inscrits auprès d'un Office régional de placement (ORP).

#### Résultats en terme de prise d'emploi :

Les différentes études menées par le DSAS ont démontré qu'à l'issue de la formation, plus de 80% des jeunes n'étaient plus au bénéfice du RI.

**B.** En 2014, afin notamment d'**accélérer le processus d'entrée en formation**, le DSAS a développé, en partenariat avec trois CSR, un protocole visant à offrir une prise en charge des jeunes au RI plus intensive et ainsi raccourcir les délais de mise en œuvre d'un projet d'insertion. Ce dispositif est élargi à l'ensemble des CSR en 2015.

L'objectif du dispositif, nommé « **Protocole JAD** » est donc d'expérimenter une prise en charge spécifique des jeunes adultes requérant le RI, afin de :

- Evaluer les ressources des JAD et de leur réseau familial pour identifier toutes les solutions alternatives à l'ouverture d'un dossier RI ;
- Renforcer les moyens à la disposition de l'AA pour inciter les jeunes à s'engager dans un processus d'insertion.

Ce nouveau protocole vise donc l'implication des parents dans la prise en charge du jeune, rencontrés en principe durant la phase d'évaluation du dossier du jeune et avant l'octroi de toute prestation financière.

Cette rencontre doit permettre de renseigner les parents :

- de la demande RI de leur enfant auprès de l'AA ;
- des conditions d'octroi du RI ;

mais aussi d'identifier :

- le soutien financier ou en nature consenti par les parents ;
- les ressources familiales et les besoins pour permettre au JAD une entrée en formation dans les meilleurs délais.

Ce protocole prévoit également une intervention sociale intensive effectuée si possible par une équipe pluridisciplinaire (assistants sociaux, éducateurs, psychologue, spécialiste de l'orientation, ...). Les rendez-vous avec le JAD sont donc fixés à un rythme soutenu pour l'activer dans un projet d'insertion permettant une sortie la plus rapide possible par la formation ou l'emploi.

Finalement, l'AA est habilitée à fractionner le versement mensuel du forfait RI. Dans ce cas, elle peut également suspendre un versement lorsque le JAD ne se présente pas aux entretiens auxquels il est convoqué.

Ce nouveau protocole de prise en charge sera évalué en fin d'année 2015 avant d'élaborer une directive sur la prise en charge des jeunes adultes au RI, intégrant les recommandations issues de ces expériences.

## **6. La vision du Conseil d'Etat sur l'intégration de ces jeunes dans un avenir professionnel.**

## **Annexe 2**

### **Sigles et abréviations**

**AA** Autorités d'Application de la LASV

**AccEnt** Accompagnement en Entreprise

**AI** Assurance Invalidité

**CC** Code Civil

**COFOP** Centre d'Orientation et de Formation Professionnelles

**CSIAS** (normes) Conférence Suisse des Institutions d'Action Sociale

**CSR** Centre Social Régional

**DFJC** Département de la Formation, de la Jeunesse et de la Culture

**DSAS** Département de la Santé et de l'Action Sociale

**FORJAD** Formation pour les Jeunes Adultes en Difficulté

**JAD** Jeunes adultes en difficulté

**LASV** Loi sur l'Aide Sociale Vaudoise

**MIS** Mesures d'Insertions Sociales

**OCOSP** Office Cantonal d'Orientation Scolaire et Professionnelle

**OPTI** Organisme de Perfectionnement scolaire, de Transition et d'Insertion professionnelle

**OPTI – SAS** Secteur Appui en orientation et Soutien scolaire

**ORP** Office Régional de Placement

**RI** Revenu d'Insertion

**SDE** Service de l'Emploi

**SeMo** Semestre de Motivation

**SPAS** Service de Prévoyance et d'Action Sociale

**SPJ** Service de Protection de la Jeunesse

**T1** Transition 1

**UTT** Unité de Transition au Travail (du COFOP)

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

**Rapport complémentaire du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les postulats**

- **Jean-Michel Dolivo et consorts - Mieux comprendre les maladies et tumeurs hormono-dépendantes (en particulier, les cancers du sein et des testicules) pour agir de manière préventive (11\_POS\_246) et**
- **Fabienne Freymond Cantone et consorts concernant le cancer du sein - Pourquoi cette maladie frappe autant et comment pourrait-on mieux la prévenir?(11\_POS\_311)**

**1. PREAMBULE**

La commission s'est réunie le 13 juin 2014 pour examiner le rapport 155.

Présent-e-s : Mmes Claire Attinger Doepper (en remplacement de Catherine Aellen), Sonya Butera, Christa Calpini, Brigitte Crottaz, Céline Ehrwein Nihan (en remplacement de Vassilis Venizelos), Catherine Roulet (présidence). MM. Michel Desmeules, Pierre Grandjean, Jacques-André Haury, Axel Marion, Michel Miéville, Stéphane Rezso (en remplacement de Rémy Jaquier), Werner Riesen, Filip Uffer, Philippe Vuillemin.

Excusé-e-s : Mme Catherine Aellen. MM. Rémy Jaquier, Vassilis Venizelos.

Participant de même : Mme Fabienne Freymond Cantone. M. Jean-Michel Dolivo.

Représentant-e-s du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) : Mmes Stéphanie Monod, Cheffe du Service de la santé publique (SSP), Tania Larequi, Cheffe adjointe de la division Programme de santé publique et prévention (PSPP), SSP. M. Pierre-Yves Maillard, Conseiller d'Etat.

La commission s'est réunie le 12 juin 2015 pour examiner le rapport 155\_compl.

Présent-e-s : Mmes Catherine Aellen, Sonya Butera, Christa Calpini, Brigitte Crottaz, Alice Glauser, Catherine Roulet (présidence). MM. Alain Bovay, Jérôme Christen (en remplacement de Serge Melly), Michel Desmeules, Pierre Grandjean, Jacques-André Haury, Werner Riesen, Filip Uffer, Vassilis Venizelos, Philippe Vuillemin.

Excusé : M. Serge Melly.

Participant de même : Mme Fabienne Freymond Cantone. M. Jean-Michel Dolivo.

Représentant-e-s du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) : Mmes Stéphanie Monod, Cheffe du Service de la santé publique (SSP), Isabelle Rossi, Médecin cantonal adjointe. MM. Pierre-Yves Maillard, Conseiller d'Etat, Karim Boubaker, Médecin cantonal.

**2. POSITION DES POSTULANT-E-S**

La députée auteure du deuxième postulat met en avant :

- l'adéquation des décisions du Conseil d'Etat relatives au développement de la région lausannoise comme pôle international de la recherche sur le cancer (Centre du cancer Agora, immunothérapie, Institut Ludwig, etc.) et la réponse apportée aux postulats ;

- le caractère désormais complet et tout à fait satisfaisant de la réponse du Conseil d'Etat ;
- les incertitudes persistantes concernant les facteurs environnementaux du cancer, incertitudes ne découlant pas d'un manque d'études mais de la complexité des causes et mécanismes de la maladie ;
- le fait que, dans le canton, les chiffres d'incidence et de mortalité liés au cancer correspondent à la norme, ce qui est rassurant ;
- la collaboration du canton à divers programmes de recherche, de dépistage et de soins.

Elle soulève en plus quelques interrogations :

- le relèvement de l'âge de 70 à 74 ans pour une mammographie du sein est-il intervenu ?
- qu'advient-il exactement du rôle du Registre suisse des tumeurs dans le dispositif en place ?
- le rapport parle du domaine de la santé environnementale, dont le cadre est principalement donné par la Confédération, les cantons édictant des lois d'application. Quelles activités en la matière sont menées dans le canton et, plus généralement, en Suisse ?

Le député auteur du premier postulat se déclare également satisfait par le rapport complémentaire. Il demande les précisions suivantes :

- par quels moyens une large proportion des cancers testiculaires pourrait être évitée au vu des résultats des recherches souvent discordants (cf. page 10 du rapport complémentaire) ?
- quelles sont les six mesures spécifiques au travers desquelles le CHUV entend poursuivre le développement de l'oncologie (cf. page 12 du rapport complémentaire) ?
- quelle est la volonté du Conseil d'Etat en matière d'application du principe de précaution (cf. page 14 du rapport complémentaire) ?

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

Le médecin cantonal remercie pour le bon accueil réservé au rapport et émet les remarques générales suivantes :

- la rédaction du rapport a nécessité une importante recherche de la littérature, les éléments demandés n'existant pas toujours et n'étant pas réunis en une seule source ;
- le thème a pu être exploré, notamment les facteurs environnementaux et les perturbateurs endocriniens, grâce à la nomination, il y a 3 ans, d'un médecin cantonal adjoint responsable de ces questions. Le domaine s'avère complexe. En effet, l'élaboration d'évidences scientifiques implique de disposer de grands échantillons de patients, vouant quasi à l'échec les études aux seuls niveaux du canton voire de la Suisse. Par ailleurs, il est vrai que la thématique a été empoignée, de façon générale, avec un peu de retard, compte tenu des aspects économiques souvent en jeu ;
- la stabilisation des chiffres d'incidence du cancer se montre rassurante et les taux de morbidité et mortalité tendent à démontrer que le système fonctionne même s'il pourrait être meilleur.

Puis il répond aux questions des deux postulant-e-s.

Pour ce qui est de l'élévation de l'âge de participation au programme de dépistage par mammographie du cancer du sein, le médecin cantonal indique que la question fait l'objet d'une réflexion et d'une pesée d'intérêt (rapport coût-bénéfice en termes non seulement économiques mais aussi thérapeutiques) permanentes de la part des scientifiques responsables. Aux dernières nouvelles, la demande de relever de 70 à 74 ans l'âge de participation au programme est pendante. Pour l'instant, au-delà de 70 ans, il reste toujours la possibilité de poursuivre l'examen, aux mêmes conditions tarifaires, sur une base volontaire.

Concernant le Registre suisse des cancers, le médecin cantonal affirme le soutien du département à son maintien, vu l'importance de l'outil, et confirme la volonté de collaboration du canton. Dans une note

complémentaire (à disposition sur demande) la professeure du CHUV responsable du dossier donne des précisions.

Au sujet de la santé environnementale, le médecin cantonal précise qu'un immense travail est en cours. Toutefois aucune amélioration fulgurante ne peut être promise à court terme, tant la problématique s'avère complexe. A ce titre, si le Canton ou le Service de la santé publique ne peuvent guère agir seuls, ils s'emploient du moins à stimuler les choses (accompagnement de la recherche-action, contacts soutenus avec la Direction générale de l'environnement...).

Quant au cancer des testicules, le médecin cantonal insiste sur le manque d'études proposant une vision plus complète du problème et une analyse des conséquences possibles de la combinaison de toxiques ou de perturbateurs endocriniens, effectifs ou potentiels.

Pour les six mesures spécifiques au travers desquelles le CHUV entend poursuivre le développement de l'oncologie, une note complémentaire est fournie à la commission (à disposition sur demande).

Et enfin, concernant les intentions du Conseil d'Etat en matière d'application du principe de précaution, le médecin cantonal évoque la désignation au sein du Service de la santé publique de personnes responsables de la problématique, la mise en place d'un système de veille active unique en Suisse et de prise rapide de mesures en cas de besoin identifié ainsi que les liens renforcés avec la Direction générale de l'environnement et l'Institut universitaire romand de santé au travail.

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

Sur la question des maladies liées à des facteurs environnementaux, un commissaire souligne le problème des doses. Ainsi, les effets sur la santé d'une faible dose de polluant (ou d'un médicament) ne peuvent pas scientifiquement être linéairement déduits des effets d'une forte concentration du même polluant (ou médicament). Ainsi, il convient d'éviter toute conclusion hâtive ainsi que la tentation d'interdire un produit toxique à forte concentration mais dont il apparaît guère envisageable que la dose préjudiciable puisse être atteinte dans les faits. D'autre part, les caractéristiques biologiques de certaines populations et la mobilité géographique des différents groupes humains rendent particulièrement difficile l'interprétation et l'exploitation des études épidémiologiques.

Un autre commissaire salue à ce titre les propos du médecin cantonal et l'approche cantonale qui, en matière d'effets de l'environnement sur la santé, se montre déterminée mais modeste et prudente.

*A contrario*, un troisième commissaire insiste sur les effets ouvertement néfastes de perturbateurs endocriniens reconnus comme le bisphénol A ou de substances carcinogènes clairement identifiées comme la dioxine, toujours massivement utilisés et/ou présents dans notre environnement.

*Le fédéralisme suisse et la tenue des données médicales par certains cantons seulement n'empêchent-ils pas l'élaboration de statistiques nationales complètes et fiables ?*

Si des différences entre cantons en la matière peuvent être constatées, il n'en reste pas moins que des chiffres consolidés, souvent de grande qualité, peuvent être obtenus en cas de besoin. L'expérience démontre que, dans le cadre du système globalisé de récolte d'informations de l'Europe, les mêmes problèmes apparaissent concernant les statistiques nationales.

*Existe-t-il des éléments indiquant que le nuage radioactif issu de l'accident nucléaire de Tchernobyl a eu une incidence sur la vague actuelle de cancer ?*

Le sujet a été étudié dans le détail. Plus la région considérée est éloignée des zones centrales de contamination, plus il est difficile d'imputer la survenue de cancers à l'accident de Tchernobyl. Pour la Suisse, située dans une zone intermédiaire, les experts considèrent que certains cancers sont dus à Tchernobyl, sans que cela puisse être clairement démontré, contrairement à certains pays scandinaves où un lien a pu être mis en évidence.

*Le développement de l'immunothérapie signifie-t-il la marche vers un vaccin contre le cancer ?*

Il ne s'agit pas d'un vaccin mais de techniques génétiques de pointe, en développement surtout aux USA, visant à manipuler en laboratoire des cellules prélevées sur le patient lui-même, cellules qui, une

fois réinjectées, serviront au renforcement du système immunitaire du patient dans son combat contre le cancer.

*La comparaison des autopsies des personnes décédées d'un cancer avec les autopsies des personnes décédées d'autres causes peut-elle aider à la compréhension du rôle des facteurs environnementaux et de certaines substances dans le cancer ?*

Si l'idée est, dans son principe, bonne, elle implique une méthodologie difficile à mettre en œuvre dans les faits (nécessité d'échantillons de taille énorme pour mettre en évidence les liens possibles entre certains produits et le cancer, impossibilité pratique de définir quand et comment les personnes ont été exposées aux toxiques, etc.).

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

*La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'Etat à l'unanimité des membres présents.*

Le Mont-sur-Lausanne, le 19 août 2015.

*La présidente :  
(Signé) Catherine Roulet*

**RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL  
sur les postulats**

**Jean-Michel Dolivo et consorts - Mieux comprendre les maladies et tumeurs  
hormono-dépendantes (en particulier, les cancers du sein et des testicules) pour agir de manière  
préventive (11\_POS\_246) et**

**Fabienne Freymond Cantone et consorts concernant le cancer du sein - Pourquoi cette maladie  
frappe autant et comment pourrait-on mieux la prévenir (11\_POS\_311)**

**Rappel**

***Postulat Jean-Michel Dolivo et consorts - Mieux comprendre les maladies et tumeurs  
hormono-dépendantes (en particulier, les cancers du sein et des testicules) pour agir de manière  
préventive***

**Développement**

*On assiste à une augmentation préoccupante des maladies et des tumeurs hormono-dépendantes dans plusieurs cantons romands, à savoir notamment une baisse de la qualité du sperme, une forte augmentation de l'infertilité, de l'endométriose, de cancers du testicule et de cancers du sein. Rappelons qu'en Suisse, chaque année, 35'000 tumeurs et 16'000 décès dus au cancer sont enregistrés. Un cancer sur dix se développe chez des personnes de moins de 50 ans. Le cancer est la principale cause de décès entre 45 et 84 ans chez les hommes, et entre 45 et 64 ans chez les femmes. Globalement, le cancer est responsable de 30% des décès chez les hommes et 23% chez les femmes, ce qui en fait la deuxième cause de décès en Suisse. Le cancer du sein, le cancer de la femme le plus fréquent.*

***Le cancer du sein est le cancer de la femme le plus fréquent.***

*Chaque année, en Suisse, 5250 femmes en sont atteintes ce qui représente 32% de nouveaux cas de la femme. Environ 1 femme sur 8 en sera atteinte. Annuellement dans notre pays, environ 1350 femmes en décèdent, ce qui correspond à 20% de l'ensemble de décès par cancer chez la femme. La proportion des années potentielles de vie perdues (APVP)[Indicateur de la mortalité précoce (avant 70 ans) prenant en compte l'âge du décès] par des décès prématurés dus au cancer est estimée à 45%. Le cancer du sein est responsable du plus grand nombre des APVP par cancer.*

***La Suisse, plus particulièrement la Suisse romande, un voyant qui s'allume en rouge*** D'importantes variations géographiques existent à travers le monde. Les Etats-Unis, notamment la population blanche, le Canada, la Belgique et la Suisse présentent le taux d'incidence le plus élevé. Environ 60'000 femmes traitées pour un cancer du sein vivent dans notre pays. Si nous considérons l'entourage proche de ces femmes, 600'000 personnes sont concernées de près par cette maladie. Les cantons romands, plus spécifiquement Vaud, Fribourg, Genève et Neuchâtel présentent des taux

d'incidence particulièrement élevés. Jusqu'à récemment, le taux le plus élevé de Suisse, et parmi le taux le plus élevé au monde, se trouvait dans le canton de Genève. Avec la baisse récente et importante du nombre de cancers du sein dans ce canton, Genève est maintenant précédée par les cantons de Vaud et Fribourg.

**Une augmentation chez les femmes plus jeunes** En Suisse, comme aux Etats-Unis, le nombre de femmes atteintes a récemment diminué après des décennies d'augmentation. Cette baisse concerne les femmes en post-ménopause âgées de 50 à 69 ans. Elle est attribuée à la diminution de la prise de traitements de substitution hormonale. En revanche, une augmentation de taux d'incidence est observée chez les femmes avant 50 ans, voire avant 40 ans.

**Beaucoup d'impact pour trop peu d'études sur les facteurs de cette augmentation** Ces femmes en pleine vie active (la plus jeune patiente enregistrée par le Registre genevois des tumeurs avait 22 ans lors du diagnostic) paient un lourd tribut. Or, peu d'études leur sont consacrées. La mortalité par ce cancer chez les femmes jeunes est plus élevée. Pour celles qui survivront à ce cancer, la maladie et ses traitements vont avoir des conséquences et compromettre la presque totalité de leur vie adulte à plusieurs niveaux : vie familiale, vie intime et amoureuse, fertilité, maternité, carrière professionnelle, etc. Le cancer du sein est lié aux hormones féminines et aux facteurs capables de les modifier. Si l'on veut concevoir des programmes de prévention primaire, il est indispensable de comprendre les facteurs en cause. Quelles ont été les expositions au moment du développement des seins (et organes génitaux) in utero et à l'adolescence ? Est-ce que certaines de ces expositions (médicaments, aliments, eau, rayonnements, autres facteurs environnementaux, etc.) ne seraient pas les mêmes que pour certains cancers masculins, comme le cancer de la prostate, le plus fréquent chez l'homme et qui représente 30% des cancers masculins détectés en Suisse [Env. 5'700 hommes sont touchés chaque année dans notre pays, pendant la période 2003-2007] ?

Les député-e-s signataires de ce postulat demandent au Conseil d'Etat:

– Que soit mis en œuvre, en collaboration avec les autres cantons romands intéressés, une étude sur les facteurs de risque de cancer du sein chez les femmes jeunes, de moins de 40 ans. Une étude dite Véronique a été élaborée par une vingtaine d'expert-e-s, de patientes et de nombreux-ses professionnel-le-s sous l'égide de la professeur Christine Bouchardy, du Registre genevois des tumeurs, étude qui a reçu en 2010 l'aval de la Commission d'éthique des Hôpitaux universitaires de Genève ainsi que de l'Association des médecins du canton de Genève. Cette étude n'attend qu'un financement pour démarrer.

– et qu'un rapport soit élaboré par le Conseil d'Etat pour fin 2012 au plus tard, sur son engagement en termes de santé publique, pour comprendre les facteurs de risque de maladies et des tumeurs hormono-dépendantes qui touchent autant de femmes et d'hommes dans notre canton et, par la suite, sur les modalités de mise en œuvre d'une politique de prévention primaire.

Souhaite développer et demande le renvoi direct au Conseil d'Etat.

Lausanne, le 12 avril 2011. (Signé) Jean-Michel Dolivo et 38 cosignataires

## **Rappel**

### **Postulat Fabienne Freymond Cantone et consorts concernant le cancer du sein - Pourquoi cette maladie frappe autant et comment pourrait-on mieux la prévenir**

En Suisse, le cancer du sein est le type de cancer le plus fréquent chez les femmes. Il frappe chaque année près de 5200 habitantes de Suisse, soit environ 14 nouveaux cas par jour. Les plus jeunes femmes ne sont pas à l'abri : une femme sur cinq a moins de 50 ans au moment du diagnostic et le cancer du sein est la principale cause de mortalité chez les femmes entre 40 et 50 ans. Autre chose, les cantons romands, Fribourg, Vaud et Genève en tête, sont particulièrement touchés. Une Romande sur huit est ou sera atteinte d'un tel cancer ; c'est un triste record mondial puisque seuls certains Etats

*américains font pire. Dernier constat : l'augmentation nette de l'incidence du cancer chez les populations de femmes de moins de 50 ans au cours de ces dernières années dans notre région.*

*Le dépistage du cancer du sein veut tendre à le déceler à un stade aussi précoce que possible. La principale méthode de dépistage est la mammographie. Le canton de Vaud — comme d'autres cantons, pratiquement tous romands, qui ont introduit un programme de dépistage du cancer du sein — invite tous les deux ans toutes les femmes entre 50 et 69 ans à passer une mammographie de dépistage. Les mammographies de dépistage systématique sont effectuées dans le cadre d'un programme soumis à des exigences de qualité précises. La généralisation du programme au niveau cantonal vaudois a été faite en 1999 ; celui-ci n'a plus vu de changement depuis. Dans le cadre de ce programme, une telle mammographie est une prestation à la charge de l'assurance maladie. C'est aussi le cas lors de risque accru pour cause d'antécédents familiaux. Ceci dit, ce n'est qu'en passant par leur gynécologue que les jeunes femmes ont accès au dépistage, gynécologue qu'elles ne consultent pas forcément.*

*A ce jour, on ne connaît pas de méthode simple permettant d'abaisser considérablement le risque de développer un cancer du sein. Mais avec les mesures de dépistage telles que la mammographie, le cancer du sein peut être décelé à un stade précoce. Le traitement des tumeurs décelées à ce stade-là est généralement plus simple et les chances de survie des femmes concernées plus élevées.*

*Avec ces constats de fréquence augmentée de cancers du sein chez des personnes de moins de 50 ans, la lourdeur des soins à apporter pour traiter ces cancers, le taux de mortalité qui y est lié, ainsi que le triste record romand de taux de cancer du sein, j'ai l'honneur de demander au Conseil d'Etat de faire un état des lieux sur cette maladie dans notre canton, soit statistique, soit en nous rapportant ce qui est fait pour endiguer cette hausse continue de ce type de cancer, notamment chez les plus jeunes femmes.*

*Par ailleurs, il serait intéressant que le Conseil d'Etat se positionne en plus sur les éléments suivants:*

- 1. une baisse de l'âge donnant accès au programme actuel de dépistage du cancer du sein*
- 2. l'adaptation du programme aux femmes plus jeunes avec de potentiels autres moyens diagnostiques*
- 3. une nouvelle analyse de la clause du programme qui veut que les femmes de plus de 70 ans ne soient plus convoquées, alors que l'on connaît un allongement de la durée de vie — ces femmes peuvent toujours participer au programme mais doivent prendre elles-mêmes rendez-vous*
- 4. la nécessité de pousser les recherches épidémiologiques pour comprendre le record vaudois et/ou romand de cancers du sein.*

*Ma proposition est que ce postulat soit renvoyé à une commission pour étude et rapport, avec court développement préalable de ma part.*

*Demande le renvoi en commission.*

*Nyon, le 19 juin 2012.*

*(Signé) Fabienne Freymond Cantone*

*et 50 cosignataires*

## **1 RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT**

### **A. Introduction**

Ces deux postulats s'intéressent principalement à une problématique, le cancer du sein et relaient des préoccupations concernant l'épidémiologie du cancer du sein, le dépistage et la prévention primaire. Le premier, le postulat Dolivo, a été renvoyé au CE directement en mai 2011, tandis que le second Freymond Cantone a été renvoyé en commission. C'est au cours de la séance de la commission

parlementaire consacrée au postulat de Madame la Député Freymond Cantone en août 2012 que les commissaires ont validé le principe d'une réponse conjointe à ces deux objets.

Pour rappel, le Canton de Vaud est pionnier tant en raison de son implication dans le programme de dépistage systématique du cancer du sein qu'en raison de son registre des tumeurs, l'un des plus anciens de Suisse. Ces deux entités sont donc deux acteurs importants dans cette problématique, un autre acteur incontournable étant représenté par les milieux de la recherche scientifique. Certaines des questions posées relèvent d'ailleurs du domaine académique.

## **B. Situation actuelle et évolution récente**

Le cancer du sein est actuellement la tumeur maligne la plus fréquente dans presque tous les pays du monde. Dans aucune région, l'incidence de ce cancer ne peut être considérée comme vraiment faible et de larges différences persistent entre différentes populations. D'une manière générale, l'incidence augmente faiblement mais constamment dans toutes les tranches d'âge en Europe, aux EU et dans un grand nombre d'autre pays. On constate aussi que l'incidence continue d'augmenter mais de façon importante dans les pays caractérisés par une économie en croissance rapide (Chine, Inde, Brésil).

Dans le canton de Vaud, le Registre des tumeurs recense annuellement plus de 550 patientes nouvellement atteintes de cancer invasif du sein, ce qui représente plus d'un tiers de l'ensemble des cancers chez la femme. Un cas sur 5 est diagnostiqué avant 50 ans et 1 sur 20 avant 40 ans. Il s'agit de la localisation cancéreuse féminine la plus fréquente dans toutes les classes d'âges (46% de tous les cancers diagnostiqués entre 20 et 49, 41% entre 50 et 69 ans, 27% après 70 ans). Près d'une femme vaudoise sur 7 sera confrontée à ce diagnostic au cours de sa vie.

Au cours de la période 2005-2009, 110 décès en moyenne par an ont été attribués à ce cancer dans la population vaudoise, ce qui représente près de 20% de la mortalité cancéreuse globale. Moins d'un décès par cancer du sein sur 10 concernait des femmes âgées de moins de 50 ans, et près de 6 sur 10 des femmes entre 50 et 70 ans. Le risque cumulé d'en décéder avant 80 ans est estimé à 2,3% et à 0,6 avant 60 ans. Avec un nombre important d'années de vie prématurément perdues avant 75 ans, ce cancer est à l'origine de plus de 20 % de la mortalité prématurée cancéreuse globale.

Au titre de l'évolution chronologique des cancers du sein, on relève une stabilisation, voire même une diminution récente de l'incidence globale des nouveaux cas dans de nombreux pays à haut revenu dont la Suisse et le canton de Vaud. Cette tendance peut-être expliquée par la baisse des prescriptions hormonales combinées (oestrogènes+progestatifs) dans le traitement substitutif de la ménopause, suite à la publication en 2002 des résultats de la Women's Health Initiative (WHI) américaine, ainsi que par un possible effet de saturation et une baisse de participation au dépistage mammographique. La consolidation d'un nouvel équilibre dans les traditions sociales et reproductives (durée d'allaitement, âge de première grossesse...), traditions qui ont changé radicalement dès la moitié du vingtième siècle et qui sont fondamentalement à la base de l'étiologie du cancer du sein, pourrait également être à l'origine des récents ralentissements de la croissance de l'incidence du cancer du sein : en effet la durée d'allaitement et l'âge de la première grossesse, tendent à se stabiliser.

Une attention particulière est actuellement focalisée sur l'évolution récente des nouveaux cas diagnostiqués avant 50 ans, et plus particulièrement entre 20 et 39 ans, suite à une publication de 2007 concernant la population genevoise, relayée en 2012 par une analyse incluant les données de 17 registres européens, dont celui de Genève comme seul représentant pour la Suisse. Dans cette dernière étude, portant sur une période de 12 ans (1995-2006), aucun registre, et même ceux disposant des effectifs les plus importants, comme ceux de la Belgique, des Pays-Bas, de la Suède, de l'Ecosse, de la Finlande et de la République Tchèque incluant entre 1500 et 8000 cas (en comparaison, Genève en documentait moins de 200 dont seulement 18 âgés entre 20 et 29 ans) n'affichait d'augmentation statistiquement significative pour les groupes âgés entre 20 et 29 ou entre 30 et 39 ans. Ce n'est que par le cumul des effectifs des 17 registres (30'000 cas environ) qu'une signification statistique a pu être

obtenue pour des accroissements annuels de 3,3% entre 25 et 29 ans, de 1,9% entre 30 et 34 ans, de 1,2% entre 35 et 39 ans. Le nombre annuel de nouveaux cas vaudois âgés entre 20 et 39 ans a fluctué depuis 1997 entre 21 et 34 ; il était de 30 cas en 2000, 27 en 2005 et 34 en 2009. L'évolution opposée – entre les périodes 1995-1999, 2000-2004 et 2005-2009 - des taux par 100'000 d'incidence (65,7/71,3/83,7 augmentations non significatives) et de mortalité (28,4/25,6/23,3 diminutions non significatives) aux âges 20-49 ans parle en premier lieu en faveur d'une détection accrue comme étant à l'origine de l'augmentation récente des nouveaux cas dans ces groupes d'âges. Il est par ailleurs bon de relever qu'une proportion substantielle des cancers du sein qui se déclarent en jeune âge est associée à une histoire familiale de cancer du sein dans la parenté de premier degré.

Grâce aux récents progrès réalisés dans les traitements et aux approches multidisciplinaires, on a pu enregistrer des améliorations considérables du pronostic associé au diagnostic des cancers du sein : à l'heure actuelle en effet, la survie relative à 5 ans dépasse largement 80%. Au chapitre de la mortalité, après une phase d'augmentations jusqu'à la fin des années 1980, on a pu documenter, dans la majorité des pays d'Europe incluant la Suisse, d'importantes baisses de mortalité par cancer du sein (-15% environ) au cours des deux décennies suivantes. Ces baisses se sont poursuivies et accentuées entre 2002 et 2007, encore et principalement grâce aux progrès thérapeutiques, pour atteindre en Suisse -14% en moyenne et, en particulier, -6%, -14% et -4%, respectivement chez les femmes âgées entre 20 et 39 ans, entre 50 et 69 ans, et de 70 ans et plus. Dans le canton de Vaud, entre les périodes quinquennales 1985-1989 et 2005-2009 la mortalité par cancer du sein a baissé de 34% dans la tranche d'âge ciblée par le dépistage mammographique. Vu que le dépistage organisé a été introduit seulement à partir de la fin 1999, ces baisses doivent être avant tout attribuées aux améliorations thérapeutiques.

En accord avec les postulants et au vu des intrications et du recouvrement des préoccupations de ces deux interventions, le Conseil d'Etat a rassemblé ses réponses dans un seul texte.

### **C. Les facteurs de risque et les causes du cancer du sein**

Parmi les facteurs reconnus à l'origine du cancer du sein, les facteurs hormonaux et reproductifs – non-modifiables pour la plupart - occupent une place centrale. L'âge précoce aux premières règles (13 ans vs 15 ans) ou l'âge tardif au premier accouchement (>30 ans vs <20 ans), le faible nombre de grossesses voire la nulliparité et l'âge avancé à la ménopause (>55 ans vs <45 ans) ont tous été associés à un risque augmenté de cancer du sein chez la femme. Il faut noter à ce propos que presque partout en Europe occidentale, l'âge à la première grossesse a fortement changé au cours des trois dernières décennies. En 2010, deux tiers des mères avaient 30 ans ou plus à la naissance d'un enfant (pour la plupart le premier) alors qu'en 1970 deux tiers avaient moins de 30 ans. Jusqu'aux années 1950 ou 1960, l'âge à la première grossesse se situait autour des 20 ans ou moins. Le nombre d'enfants par femme tombait de presque 4 au début du dernier siècle à 1,5 en 2010. Cet énorme changement s'est accompagné d'une croissance rapide de l'incidence du cancer du sein dans la deuxième moitié du XX siècle.

Le rôle protecteur à long terme d'une première grossesse à un âge précoce et d'une période d'allaitement prolongée (>24 mois vs aucun, réduction de 30% du risque) est avant tout expliqué par la maturation du tissu mammaire et les modifications biologiques induites par la grossesse, en général, et les hormones qui lui sont liées, en particulier. Par contre, l'évidence scientifique suggère qu'une première grossesse tardive (après 30 ans concernant presque deux tiers de la population) est associée à une augmentation du risque d'un type de cancer du sein particulièrement agressif diagnostiqué entre 5 et 10 ans après l'accouchement qui semble favorisé par les hormones de la grossesse. On estime que plus de 60% des cancers du sein diagnostiqués dans les 10 à 15 ans qui suivent une première grossesse tardive sont liés à la grossesse même.

On sait que l'exposition à long terme à des niveaux élevés d'hormones sexuelles (stéroïdiennes) endogènes (produites par l'organisme) double le risque de cancer du sein chez la

femme post-ménopausée. Le risque est augmenté de 2,3% par an d'exposition et de 2,8% par année de retardement de la ménopause. On a pu démontrer expérimentalement que l'hormone œstrogène augmente la prolifération cellulaire et favorise le développement des tumeurs chez les animaux. Au chapitre des hormones exogènes figurent les contraceptifs oraux dont l'utilisation courante serait associée à une modeste augmentation (15-25%) du risque de cancer du sein qui s'efface toutefois après quelques années suivant l'arrêt de leur utilisation. La prise d'hormones de substitution pour la ménopause est associée à un excès de risque de cancer du sein, dépendant de la durée d'utilisation, chez des utilisatrices courantes et récentes, mais qui s'estompe entre 5 et 10 ans suivant l'arrêt de ces thérapies. La relation entre l'âge précoce aux premières règles, l'âge tardif à la ménopause et l'utilisation des thérapies hormonales substitutives (surtout combinées) chez les femmes post-ménopausées et l'augmentation du risque du cancer du sein confirme le rôle joué par les hormones stéroïdiennes dans l'étiologie de ces cancers.

L'excès pondéral et l'obésité chez des femmes post-ménopausées non-hormono-substituées ont été associés à une élévation du risque de cancer du sein de 40% ces facteurs agiraient également par le biais de modifications d'ordre hormonal exposant ces femmes notamment à des niveaux hormonaux augmentés. Selon un rapport de l'OMS de 2002, le risque de cancer du sein après 45 ans serait augmenté de 12% en cas de surpoids et de 25% en cas d'obésité.

L'histoire familiale de cancer du sein et une densité mammographique élevée figurent parmi les facteurs de risque de cancer du sein les mieux reconnus. Ces facteurs permettent d'identifier les femmes à haut risque à des fins de dépistage. L'histoire familiale de cancer du sein est associée à une élévation de 2-3 fois du risque d'un même cancer, ce risque augmentant avec le nombre de parents de 1<sup>er</sup> degré affectés. Le risque est fortement augmenté chez les porteuses de mutations de gènes à haute pénétrance (BRCA1, BRCA2, p53). Bien que le risque individuel de développer un cancer du sein au cours de la vie puisse dépasser 50 %, ces formes héréditaires sont rares dans l'ensemble de la population et n'expliquent qu'une faible fraction (2 à 5%) de l'ensemble de ces cancers.

Les niveaux hormonaux et les facteurs nutritionnels durant la période intra-utérine et l'enfance sont probablement importants dans la cancérogénèse mammaire. En fait, la consommation d'énergie au cours de l'enfance est un des déterminants de la taille à l'âge adulte, qui a été à son tour associée directement au risque de cancer du sein dans la plupart des études épidémiologiques.

L'influence de la nutrition est fortement suggérée par les comparaisons géographiques, mais l'évidence épidémiologique globale n'est pas concluante pour différents aspects de l'alimentation, comme la consommation de fruits, de légumes, de micronutriments, de fibres, de graisses, de produits laitiers, etc.

L'alcool est un facteur étiologique établi du cancer du sein, la consommation de 3 verres ou plus d'alcool par jour augmente le risque de 30 à 50%, chaque verre quotidien additionnel comportant une élévation du risque de 7%. Il est probable que l'obésité, comme l'alcool, agit sur le cancer du sein *via* des mécanismes impliquant les niveaux hormonaux ou le métabolisme.

En ce qui concerne les autres facteurs de risque comportementaux, la fumée du tabac n'est pas significativement associée au développement du cancer du sein, alors que l'activité physique régulière est susceptible de diminuer légèrement le risque indépendamment du contrôle du poids.

Les études conduites à ce jour sur les facteurs professionnels et l'exposition aux pesticides organochlorés et autres agents perturbateurs endocriniens dans l'environnement n'ont pas mis en évidence de rôle particulier dans la survenue du cancer du sein.

#### **D. La prévention du cancer du sein**

Prévention primaire– Par la prévention primaire on agit sur les facteurs/expositions à risque reconnus en évitant ainsi l'activation des processus conduisant au cancer. Il est difficile d'agir sur les facteurs

menstruels et reproductifs (facteurs non modifiables) pour la prévention du cancer du sein. Les essais d'intervention nutritionnelle, impliquant la réduction de la prise énergétique, de l'apport calorique par les graisses et l'augmentation de la consommation de fruits et de légumes, n'ont pas montré d'efficacité jusqu'ici. Néanmoins, le contrôle de la prise et de l'excès pondéral, et de l'obésité après la ménopause peuvent avoir des implications favorables sur le risque de cancer du sein. La limitation de la consommation d'alcool et de l'utilisation de la substitution hormonale pour la ménopause peut également agir favorablement sur le risque de cancer du sein. Sur la base des connaissances actuelles, l'intervention sur les facteurs de risque modifiables reconnus permettrait d'éviter 30% environ seulement des cancers du sein.

Parmi les pistes explorées dans le champ de la chimio-prévention, l'utilisation notamment du tamoxifène, un médicament utilisé pour le traitement du cancer ayant une activité anti-oestrogénique, a montré une action préventive contre les récurrences et les atteintes contro-latérales chez les femmes atteintes par un cancer du sein. Ces résultats ont suggéré la possibilité d'utiliser ce type de médicament pour la prévention primaire, bien que le degré de protection assuré contre le cancer du sein reste incertain. En fait, le tamoxifène réduit l'incidence du cancer du sein chez la femme post-ménopausée et chez la femme pré-ménopausée à haut risque. L'effet préventif persiste plusieurs années après l'arrêt de la thérapie. Sur le versant des effets secondaires du tamoxifène, on relèvera toutefois l'augmentation du risque de cancer de la matrice utérine, d'accidents vasculaires thrombotiques (embolies pulmonaires, ictus, thromboses veineuses profondes) et de cataracte. La plupart de ces risques sont réduits après l'arrêt du traitement. L'aspirine et d'autres médicaments anti-inflammatoires non-stéroïdiens pourraient également avoir un effet chimio-préventif sur le risque de cancer du sein, mais les données épidémiologiques disponibles à ce jour sont hétérogènes.

La prévention secondaire comprend le diagnostic précoce et le dépistage systématique. Le dépistage du cancer du sein par la mammographie constitue, à ce jour, l'approche la plus efficace pour le contrôle du cancer du sein. L'efficacité du dépistage par mammographie chez les femmes de plus de 50 ans a été démontrée par des essais randomisés (baisse de mortalité de 20-30%) mais l'impact attendu dans un contexte de programme organisé et dans un contexte de substantielles améliorations thérapeutiques se situe probablement sensiblement en dessous de ces niveaux (-10 à -15%). Le canton de Vaud a joué un rôle de pionnier dans la promotion et l'évaluation du dépistage organisé mammographique du cancer du sein en Suisse chez les femmes âgées de 50 à 69 ans, ouvrant la voie à sa généralisation en Suisse romande. En Suisse alémanique et au Tessin, de tels programmes ont aussi été introduits.

Chez la femme de moins de 50 ans l'efficacité du dépistage mammographique n'a pas été démontrée de manière convaincante, bien qu'il y ait des résultats qui indiquent une réduction du risque de décès chez les femmes de 40-49 ans qui se soumettent à une mammographie annuelle. Les risques radiologiques, de fausse positivité, de sur-diagnostic et de sur-traitement associés à l'examen mammographique peuvent en effet être considérablement augmentés chez les femmes plus jeunes. L'imagerie par résonance magnétique (IRM) s'est également imposée comme un examen valable dans le dépistage des jeunes femmes à haut risque génétique (BRCA-positives) de cancer du sein.

#### ***Réponse à la demande formulée dans le postulat Jean-Michel Dolivo et consorts :***

*- Que soit mis en œuvre, en collaboration avec les autres cantons romands intéressés, une étude sur les facteurs de risque de cancer du sein chez les femmes jeunes, de moins de 40 ans. Une étude dite Véronique a été élaborée par une vingtaine d'expert-e-s, de patientes et de nombreux-ses professionnel-le-s sous l'égide de la professeuse Christine Bouchardy, du Registre genevois des tumeurs, étude qui a reçu en 2010 l'aval de la Commission d'éthique des Hôpitaux universitaires de Genève ainsi que de l'Association des médecins du canton de Genève. Cette étude n'attend qu'un financement pour démarrer.*

L'étude Véronique dont il est fait mention dans ce postulat, et pour laquelle une implication vaudoise est demandée, a déjà fait l'objet d'une proposition de motion au Grand Conseil genevois en mai 2011. Après une discussion nourrie en plénum, elle a été renvoyée en commission de la santé pour examen et à ce jour n'a pas encore été traitée. Dans le cadre des débats, il a notamment été relevé que, si des travaux de recherche sont justifiés, des doutes subsistent quant à la validité de cette étude non approuvée au niveau des autorités académiques habilitées à juger de la qualité des projets de recherche, quant à son coût "exorbitant" (de l'ordre de 3 millions de francs) par rapport aux résultats attendus plus globalement quant à la pertinence de soumettre des projets de recherche aux autorités politiques, sachant que la recherche universitaire relève d'autres instances. Le Conseil d'Etat vaudois a décidé de ne pas entrer en matière, laissant le soin aux milieux scientifiques de se déterminer quant à la pertinence de cette étude et de s'y impliquer le cas échéant.

Il restera néanmoins attentif à suivre le développement de nouveaux éléments.

*- et qu'un rapport soit élaboré par le Conseil d'Etat pour fin 2012 au plus tard, sur son engagement en termes de santé publique, pour comprendre les facteurs de risque de maladies et des tumeurs hormono-dépendantes qui touchent autant de femmes et d'hommes dans notre canton et, par la suite, sur les modalités de mise en œuvre d'une politique de prévention primaire.*

Sur la base des données épidémiologiques, aucune variation observée ne nécessite une intervention de santé publique urgente. La recherche des facteurs de risque relève du domaine scientifique et du fait des nombres importants de patients nécessaires à ce type d'étude cela dépasse largement le cadre cantonal et nécessite des collaborations à un niveau national, voire international pour obtenir des résultats significatifs. L'engagement du Conseil d'Etat dans la compréhension des facteurs de risque se concrétise dans le soutien à la création de la nouvelle école romande de santé publique, et c'est dans ce cercle et en collaboration avec les milieux concernés, que devra être élaborée une stratégie par rapport à cette problématique.

Pour le reste le Conseil d'Etat considère que la présente réponse aux postulants fait office de rapport.

Comme déjà souligné plus haut, les actions dans le domaine de la prévention primaire comprenant les facteurs de risques des cancers en général i.e. : tabac, alcool, excès pondéral/inactivité doivent impérativement et activement être poursuivies dans le cadre des programmes cantonaux.

### ***Réponse aux demandes formulées dans le postulat Fabienne Freymond Cantone et consorts***

#### ***1. une baisse de l'âge donnant accès au programme actuel de dépistage du cancer du sein***

Depuis 2007, date de la réponse à une même demande de la députée Catherine Roulet, il n'y a pas de nouvel élément probant justifiant un abaissement de l'âge. La tendance est à l'adaptation du programme aux femmes plus jeunes avec de potentiels autres moyens diagnostiques. Par ailleurs, les normes de qualité régissant les programmes de dépistage sont en cours de révision : un abaissement de l'âge n'est pas envisagé. Les démarches de *swiss cancer screening* (Fédération des programmes de dépistages systématiques suisses) visent en revanche à uniformiser l'âge supérieur d'inclusion dans les programmes à 74 ans : en effet c'est une période où les effets indésirables (faux positifs, cancers radio-induits, examens complémentaires nécessaires) sont moindres. La valeur du dépistage mammographique systématique avant 50 ans est encore à démontrer formellement, notamment sur le plan du bénéfice réel pour la population, dans une perspective de santé publique. En effet, divers facteurs en affectent notablement l'efficacité et notamment :

- La faible incidence du cancer avant 50 ans - et surtout avant 40 ans.
- Un nombre plus important de résultats faussement positifs avec ses implications en termes d'angoisse, d'interventions (chirurgicales) inutiles.
- La nécessité d'augmenter la fréquence des tests (au moins tous les ans) et, partant, le risque de cancer induit par l'irradiation.

**2. l'adaptation du programme aux femmes plus jeunes avec de potentiels autres moyens diagnostiques :**

L'adaptation du programme de dépistage systématique n'est pas considérée pour l'instant en Suisse. Au vu de l'inclusion d'une très importante population-cible, il ne serait d'ailleurs pas envisageable pour un canton de l'assumer de manière isolée.

**3. une nouvelle analyse de la clause du programme qui veut que les femmes de plus de 70 ans ne soient plus convoquées, alors que l'on connaît un allongement de la durée de vie — ces femmes peuvent toujours participer au programme mais doivent prendre elles-mêmes rendez-vous**

Comme évoqué dans la première réponse, *swiss cancer screening* préconise un relèvement de l'âge d'inclusion à 74 ans et encourage ses membres à suivre cette recommandation. Néanmoins, les normes de qualité définissant entre autres les âges d'inclusion dans les programmes étant en révision, la mesure n'a pas été encore mise en place.

**4. la nécessité de pousser les recherches épidémiologiques pour comprendre le record vaudois et/ou romand de cancers du sein.**

Il y a une différence entre Suisse romande et Suisse allemande, avec un plus haut taux de détection et un usage de prescription de l'hormonothérapie plus large, ceci expliquant une grande part de cette variation. Entrent également en ligne de compte une attention plus soutenue envers des facteurs de risque familiaux, et une conscientisation.

Les registres permettent de surveiller de routine l'évolution dans toute la Suisse Romande. Si des recherches épidémiologiques plus poussées devaient être mises en place, cela devra se faire à large échelle et sur un mode collaboratif entre cantons voire à un niveau national.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 30 avril 2014.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

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

**Rapport complémentaire du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les postulats**

- **Jean-Michel Dolivo et consorts - Mieux comprendre les maladies et tumeurs hormono-dépendantes (en particulier, les cancers du sein et des testicules) pour agir de manière préventive (11\_POS\_246) et**
- **Fabienne Freymond Cantone et consorts concernant le cancer du sein - Pourquoi cette maladie frappe autant et comment pourrait-on mieux la prévenir ?(11\_POS\_311)**

**1. PREAMBULE**

La commission s'est réunie le 13 juin 2014 pour examiner le rapport 155.

Présent-e-s : Mmes Claire Attinger Doepper (en remplacement de Catherine Aellen), Sonya Butera, Christa Calpini, Brigitte Crottaz, Céline Ehrwein Nihan (en remplacement de Vassilis Venizelos), Catherine Roulet (présidence). MM. Michel Desmeules, Pierre Grandjean, Jacques-André Haury, Axel Marion, Michel Miéville, Stéphane Rezso (en remplacement de Rémy Jaquier), Werner Riesen, Filip Uffer, Philippe Vuillemin.

Excusé-e-s : Mme Catherine Aellen. MM. Rémy Jaquier, Vassilis Venizelos.

Participant de même : Mme Fabienne Freymond Cantone. M. Jean-Michel Dolivo.

Représentant-e-s du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) : Mmes Stéphanie Monod, Cheffe du Service de la santé publique (SSP), Tania Larequi, Cheffe adjointe de la division Programme de santé publique et prévention (PSPP), SSP. M. Pierre-Yves Maillard, Conseiller d'Etat.

La commission s'est réunie le 12 juin 2015 pour examiner le rapport 155\_compl.

Présent-e-s : Mmes Catherine Aellen, Sonya Butera, Christa Calpini, Brigitte Crottaz, Alice Glauser, Catherine Roulet (présidence). MM. Alain Bovay, Jérôme Christen (en remplacement de Serge Melly), Michel Desmeules, Pierre Grandjean, Jacques-André Haury, Werner Riesen, Filip Uffer, Vassilis Venizelos, Philippe Vuillemin.

Excusé : M. Serge Melly.

Participant de même : Mme Fabienne Freymond Cantone. M. Jean-Michel Dolivo.

Représentant-e-s du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) : Mmes Stéphanie Monod, Cheffe du Service de la santé publique (SSP), Isabelle Rossi, Médecin cantonal adjointe. MM. Pierre-Yves Maillard, Conseiller d'Etat, Karim Boubaker, Médecin cantonal.

**2. POSITION DES POSTULANT-E-S**

La députée auteure du deuxième postulat met en avant :

- l'adéquation des décisions du Conseil d'Etat relatives au développement de la région lausannoise comme pôle international de la recherche sur le cancer (Centre du cancer Agora, immunothérapie, Institut Ludwig, etc.) et la réponse apportée aux postulats ;

- le caractère désormais complet et tout à fait satisfaisant de la réponse du Conseil d'Etat ;
- les incertitudes persistantes concernant les facteurs environnementaux du cancer, incertitudes ne découlant pas d'un manque d'études mais de la complexité des causes et mécanismes de la maladie ;
- le fait que, dans le canton, les chiffres d'incidence et de mortalité liés au cancer correspondent à la norme, ce qui est rassurant ;
- la collaboration du canton à divers programmes de recherche, de dépistage et de soins.

Elle soulève en plus quelques interrogations :

- le relèvement de l'âge de 70 à 74 ans pour une mammographie du sein est-il intervenu ?
- qu'advient-il exactement du rôle du Registre suisse des tumeurs dans le dispositif en place ?
- le rapport parle du domaine de la santé environnementale, dont le cadre est principalement donné par la Confédération, les cantons édictant des lois d'application. Quelles activités en la matière sont menées dans le canton et, plus généralement, en Suisse ?

Le député auteur du premier postulat se déclare également satisfait par le rapport complémentaire. Il demande les précisions suivantes :

- par quels moyens une large proportion des cancers testiculaires pourrait être évitée au vu des résultats des recherches souvent discordants (cf. page 10 du rapport complémentaire) ?
- quelles sont les six mesures spécifiques au travers desquelles le CHUV entend poursuivre le développement de l'oncologie (cf. page 12 du rapport complémentaire) ?
- quelle est la volonté du Conseil d'Etat en matière d'application du principe de précaution (cf. page 14 du rapport complémentaire) ?

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

Le médecin cantonal remercie pour le bon accueil réservé au rapport et émet les remarques générales suivantes :

- la rédaction du rapport a nécessité une importante recherche de la littérature, les éléments demandés n'existant pas toujours et n'étant pas réunis en une seule source ;
- le thème a pu être exploré, notamment les facteurs environnementaux et les perturbateurs endocriniens, grâce à la nomination, il y a 3 ans, d'un médecin cantonal adjoint responsable de ces questions. Le domaine s'avère complexe. En effet, l'élaboration d'évidences scientifiques implique de disposer de grands échantillons de patients, vouant quasi à l'échec les études aux seuls niveaux du canton voire de la Suisse. Par ailleurs, il est vrai que la thématique a été empoignée, de façon générale, avec un peu de retard, compte tenu des aspects économiques souvent en jeu ;
- la stabilisation des chiffres d'incidence du cancer se montre rassurante et les taux de morbidité et mortalité tendent à démontrer que le système fonctionne même s'il pourrait être meilleur.

Puis il répond aux questions des deux postulant-e-s.

Pour ce qui est de l'élévation de l'âge de participation au programme de dépistage par mammographie du cancer du sein, le médecin cantonal indique que la question fait l'objet d'une réflexion et d'une pesée d'intérêt (rapport coût-bénéfice en termes non seulement économiques mais aussi thérapeutiques) permanentes de la part des scientifiques responsables. Aux dernières nouvelles, la demande de relever de 70 à 74 ans l'âge de participation au programme est pendante. Pour l'instant, au-delà de 70 ans, il reste toujours la possibilité de poursuivre l'examen, aux mêmes conditions tarifaires, sur une base volontaire.

Concernant le Registre suisse des cancers, le médecin cantonal affirme le soutien du département à son maintien, vu l'importance de l'outil, et confirme la volonté de collaboration du canton. Dans une note

complémentaire (à disposition sur demande) la professeure du CHUV responsable du dossier donne des précisions.

Au sujet de la santé environnementale, le médecin cantonal précise qu'un immense travail est en cours. Toutefois aucune amélioration fulgurante ne peut être promise à court terme, tant la problématique s'avère complexe. A ce titre, si le Canton ou le Service de la santé publique ne peuvent guère agir seuls, ils s'emploient du moins à stimuler les choses (accompagnement de la recherche-action, contacts soutenus avec la Direction générale de l'environnement...).

Quant au cancer des testicules, le médecin cantonal insiste sur le manque d'études proposant une vision plus complète du problème et une analyse des conséquences possibles de la combinaison de toxiques ou de perturbateurs endocriniens, effectifs ou potentiels.

Pour les six mesures spécifiques au travers desquelles le CHUV entend poursuivre le développement de l'oncologie, une note complémentaire est fournie à la commission (à disposition sur demande).

Et enfin, concernant les intentions du Conseil d'Etat en matière d'application du principe de précaution, le médecin cantonal évoque la désignation au sein du Service de la santé publique de personnes responsables de la problématique, la mise en place d'un système de veille active unique en Suisse et de prise rapide de mesures en cas de besoin identifié ainsi que les liens renforcés avec la Direction générale de l'environnement et l'Institut universitaire romand de santé au travail.

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

Sur la question des maladies liées à des facteurs environnementaux, un commissaire souligne le problème des doses. Ainsi, les effets sur la santé d'une faible dose de polluant (ou d'un médicament) ne peuvent pas scientifiquement être linéairement déduits des effets d'une forte concentration du même polluant (ou médicament). Ainsi, il convient d'éviter toute conclusion hâtive ainsi que la tentation d'interdire un produit toxique à forte concentration mais dont il apparaît guère envisageable que la dose préjudiciable puisse être atteinte dans les faits. D'autre part, les caractéristiques biologiques de certaines populations et la mobilité géographique des différents groupes humains rendent particulièrement difficile l'interprétation et l'exploitation des études épidémiologiques.

Un autre commissaire salue à ce titre les propos du médecin cantonal et l'approche cantonale qui, en matière d'effets de l'environnement sur la santé, se montre déterminée mais modeste et prudente.

*A contrario*, un troisième commissaire insiste sur les effets ouvertement néfastes de perturbateurs endocriniens reconnus comme le bisphénol A ou de substances carcinogènes clairement identifiées comme la dioxine, toujours massivement utilisés et/ou présents dans notre environnement.

*Le fédéralisme suisse et la tenue des données médicales par certains cantons seulement n'empêchent-ils pas l'élaboration de statistiques nationales complètes et fiables ?*

Si des différences entre cantons en la matière peuvent être constatées, il n'en reste pas moins que des chiffres consolidés, souvent de grande qualité, peuvent être obtenus en cas de besoin. L'expérience démontre que, dans le cadre du système globalisé de récolte d'informations de l'Europe, les mêmes problèmes apparaissent concernant les statistiques nationales.

*Existe-t-il des éléments indiquant que le nuage radioactif issu de l'accident nucléaire de Tchernobyl a eu une incidence sur la vague actuelle de cancer ?*

Le sujet a été étudié dans le détail. Plus la région considérée est éloignée des zones centrales de contamination, plus il est difficile d'imputer la survenue de cancers à l'accident de Tchernobyl. Pour la Suisse, située dans une zone intermédiaire, les experts considèrent que certains cancers sont dus à Tchernobyl, sans que cela puisse être clairement démontré, contrairement à certains pays scandinaves où un lien a pu être mis en évidence.

*Le développement de l'immunothérapie signifie-t-il la marche vers un vaccin contre le cancer ?*

Il ne s'agit pas d'un vaccin mais de techniques génétiques de pointe, en développement surtout aux USA, visant à manipuler en laboratoire des cellules prélevées sur le patient lui-même, cellules qui, une

fois réinjectées, serviront au renforcement du système immunitaire du patient dans son combat contre le cancer.

*La comparaison des autopsies des personnes décédées d'un cancer avec les autopsies des personnes décédées d'autres causes peut-elle aider à la compréhension du rôle des facteurs environnementaux et de certaines substances dans le cancer ?*

Si l'idée est, dans son principe, bonne, elle implique une méthodologie difficile à mettre en œuvre dans les faits (nécessité d'échantillons de taille énorme pour mettre en évidence les liens possibles entre certains produits et le cancer, impossibilité pratique de définir quand et comment les personnes ont été exposées aux toxiques, etc.).

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

*La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'Etat à l'unanimité des membres présents.*

Le Mont-sur-Lausanne, le 19 août 2015.

*La présidente :  
(Signé) Catherine Roulet*

**RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL  
sur les postulats**

**Jean-Michel Dolivo et consorts - Mieux comprendre les maladies et tumeurs  
hormono-dépendantes (en particulier, les cancers du sein et des testicules) pour agir de manière  
préventive (11\_POS\_246) et**

**Fabienne Freymond Cantone et consorts concernant le cancer du sein - Pourquoi cette maladie  
frappe autant et comment pourrait-on mieux la prévenir (11\_POS\_311)**

**Rappel**

***Postulat Jean-Michel Dolivo et consorts - Mieux comprendre les maladies et tumeurs  
hormono-dépendantes (en particulier, les cancers du sein et des testicules) pour agir de manière  
préventive***

**Développement**

*On assiste à une augmentation préoccupante des maladies et des tumeurs hormono-dépendantes dans plusieurs cantons romands, à savoir notamment une baisse de la qualité du sperme, une forte augmentation de l'infertilité, de l'endométriose, de cancers du testicule et de cancers du sein. Rappelons qu'en Suisse, chaque année, 35'000 tumeurs et 16'000 décès dus au cancer sont enregistrés. Un cancer sur dix se développe chez des personnes de moins de 50 ans. Le cancer est la principale cause de décès entre 45 et 84 ans chez les hommes, et entre 45 et 64 ans chez les femmes. Globalement, le cancer est responsable de 30% des décès chez les hommes et 23% chez les femmes, ce qui en fait la deuxième cause de décès en Suisse. Le cancer du sein, le cancer de la femme le plus fréquent.*

***Le cancer du sein est le cancer de la femme le plus fréquent.***

*Chaque année, en Suisse, 5250 femmes en sont atteintes ce qui représente 32% de nouveaux cas de la femme. Environ 1 femme sur 8 en sera atteinte. Annuellement dans notre pays, environ 1350 femmes en décèdent, ce qui correspond à 20% de l'ensemble de décès par cancer chez la femme. La proportion des années potentielles de vie perdues (APVP)[Indicateur de la mortalité précoce (avant 70 ans) prenant en compte l'âge du décès] par des décès prématurés dus au cancer est estimée à 45%. Le cancer du sein est responsable du plus grand nombre des APVP par cancer.*

***La Suisse, plus particulièrement la Suisse romande, un voyant qui s'allume en rouge*** D'importantes variations géographiques existent à travers le monde. Les Etats-Unis, notamment la population blanche, le Canada, la Belgique et la Suisse présentent le taux d'incidence le plus élevé. Environ 60'000 femmes traitées pour un cancer du sein vivent dans notre pays. Si nous considérons l'entourage proche de ces femmes, 600'000 personnes sont concernées de près par cette maladie. Les cantons romands, plus spécifiquement Vaud, Fribourg, Genève et Neuchâtel présentent des taux

d'incidence particulièrement élevés. Jusqu'à récemment, le taux le plus élevé de Suisse, et parmi le taux le plus élevé au monde, se trouvait dans le canton de Genève. Avec la baisse récente et importante du nombre de cancers du sein dans ce canton, Genève est maintenant précédée par les cantons de Vaud et Fribourg.

**Une augmentation chez les femmes plus jeunes** En Suisse, comme aux Etats-Unis, le nombre de femmes atteintes a récemment diminué après des décennies d'augmentation. Cette baisse concerne les femmes en post-ménopause âgées de 50 à 69 ans. Elle est attribuée à la diminution de la prise de traitements de substitution hormonale. En revanche, une augmentation de taux d'incidence est observée chez les femmes avant 50 ans, voire avant 40 ans.

**Beaucoup d'impact pour trop peu d'études sur les facteurs de cette augmentation** Ces femmes en pleine vie active (la plus jeune patiente enregistrée par le Registre genevois des tumeurs avait 22 ans lors du diagnostic) paient un lourd tribut. Or, peu d'études leur sont consacrées. La mortalité par ce cancer chez les femmes jeunes est plus élevée. Pour celles qui survivront à ce cancer, la maladie et ses traitements vont avoir des conséquences et compromettre la presque totalité de leur vie adulte à plusieurs niveaux : vie familiale, vie intime et amoureuse, fertilité, maternité, carrière professionnelle, etc. Le cancer du sein est lié aux hormones féminines et aux facteurs capables de les modifier. Si l'on veut concevoir des programmes de prévention primaire, il est indispensable de comprendre les facteurs en cause. Quelles ont été les expositions au moment du développement des seins (et organes génitaux) in utero et à l'adolescence ? Est-ce que certaines de ces expositions (médicaments, aliments, eau, rayonnements, autres facteurs environnementaux, etc.) ne seraient pas les mêmes que pour certains cancers masculins, comme le cancer de la prostate, le plus fréquent chez l'homme et qui représente 30% des cancers masculins détectés en Suisse [Env. 5'700 hommes sont touchés chaque année dans notre pays, pendant la période 2003-2007] ?

Les député-e-s signataires de ce postulat demandent au Conseil d'Etat:

– Que soit mis en œuvre, en collaboration avec les autres cantons romands intéressés, une étude sur les facteurs de risque de cancer du sein chez les femmes jeunes, de moins de 40 ans. Une étude dite Véronique a été élaborée par une vingtaine d'expert-e-s, de patientes et de nombreux-ses professionnel-le-s sous l'égide de la professeur Christine Bouchardy, du Registre genevois des tumeurs, étude qui a reçu en 2010 l'aval de la Commission d'éthique des Hôpitaux universitaires de Genève ainsi que de l'Association des médecins du canton de Genève. Cette étude n'attend qu'un financement pour démarrer.

– et qu'un rapport soit élaboré par le Conseil d'Etat pour fin 2012 au plus tard, sur son engagement en termes de santé publique, pour comprendre les facteurs de risque de maladies et des tumeurs hormono-dépendantes qui touchent autant de femmes et d'hommes dans notre canton et, par la suite, sur les modalités de mise en œuvre d'une politique de prévention primaire.

Souhaite développer et demande le renvoi direct au Conseil d'Etat.

Lausanne, le 12 avril 2011. (Signé) Jean-Michel Dolivo et 38 cosignataires

## **Rappel**

**Postulat Fabienne Freymond Cantone et consorts concernant le cancer du sein - Pourquoi cette maladie frappe autant et comment pourrait-on mieux la prévenir**

En Suisse, le cancer du sein est le type de cancer le plus fréquent chez les femmes. Il frappe chaque année près de 5200 habitantes de Suisse, soit environ 14 nouveaux cas par jour. Les plus jeunes femmes ne sont pas à l'abri : une femme sur cinq a moins de 50 ans au moment du diagnostic et le cancer du sein est la principale cause de mortalité chez les femmes entre 40 et 50 ans. Autre chose, les cantons romands, Fribourg, Vaud et Genève en tête, sont particulièrement touchés. Une Romande sur huit est ou sera atteinte d'un tel cancer ; c'est un triste record mondial puisque seuls certains Etats

*américains font pire. Dernier constat : l'augmentation nette de l'incidence du cancer chez les populations de femmes de moins de 50 ans au cours de ces dernières années dans notre région.*

*Le dépistage du cancer du sein veut tendre à le déceler à un stade aussi précoce que possible. La principale méthode de dépistage est la mammographie. Le canton de Vaud — comme d'autres cantons, pratiquement tous romands, qui ont introduit un programme de dépistage du cancer du sein — invite tous les deux ans toutes les femmes entre 50 et 69 ans à passer une mammographie de dépistage. Les mammographies de dépistage systématique sont effectuées dans le cadre d'un programme soumis à des exigences de qualité précises. La généralisation du programme au niveau cantonal vaudois a été faite en 1999 ; celui-ci n'a plus vu de changement depuis. Dans le cadre de ce programme, une telle mammographie est une prestation à la charge de l'assurance maladie. C'est aussi le cas lors de risque accru pour cause d'antécédents familiaux. Ceci dit, ce n'est qu'en passant par leur gynécologue que les jeunes femmes ont accès au dépistage, gynécologue qu'elles ne consultent pas forcément.*

*A ce jour, on ne connaît pas de méthode simple permettant d'abaisser considérablement le risque de développer un cancer du sein. Mais avec les mesures de dépistage telles que la mammographie, le cancer du sein peut être décelé à un stade précoce. Le traitement des tumeurs décelées à ce stade-là est généralement plus simple et les chances de survie des femmes concernées plus élevées.*

*Avec ces constats de fréquence augmentée de cancers du sein chez des personnes de moins de 50 ans, la lourdeur des soins à apporter pour traiter ces cancers, le taux de mortalité qui y est lié, ainsi que le triste record romand de taux de cancer du sein, j'ai l'honneur de demander au Conseil d'Etat de faire un état des lieux sur cette maladie dans notre canton, soit statistique, soit en nous rapportant ce qui est fait pour endiguer cette hausse continue de ce type de cancer, notamment chez les plus jeunes femmes.*

*Par ailleurs, il serait intéressant que le Conseil d'Etat se positionne en plus sur les éléments suivants:*

- 1. une baisse de l'âge donnant accès au programme actuel de dépistage du cancer du sein*
- 2. l'adaptation du programme aux femmes plus jeunes avec de potentiels autres moyens diagnostiques*
- 3. une nouvelle analyse de la clause du programme qui veut que les femmes de plus de 70 ans ne soient plus convoquées, alors que l'on connaît un allongement de la durée de vie — ces femmes peuvent toujours participer au programme mais doivent prendre elles-mêmes rendez-vous*
- 4. la nécessité de pousser les recherches épidémiologiques pour comprendre le record vaudois et/ou romand de cancers du sein.*

*Ma proposition est que ce postulat soit renvoyé à une commission pour étude et rapport, avec court développement préalable de ma part.*

*Demande le renvoi en commission.*

*Nyon, le 19 juin 2012.*

*(Signé) Fabienne Freymond Cantone*

*et 50 cosignataires*

## **1 RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT**

### **A. Introduction**

Ces deux postulats s'intéressent principalement à une problématique, le cancer du sein et relaient des préoccupations concernant l'épidémiologie du cancer du sein, le dépistage et la prévention primaire. Le premier, le postulat Dolivo, a été renvoyé au CE directement en mai 2011, tandis que le second Freymond Cantone a été renvoyé en commission. C'est au cours de la séance de la commission

parlementaire consacrée au postulat de Madame la Député Freymond Cantone en août 2012 que les commissaires ont validé le principe d'une réponse conjointe à ces deux objets.

Pour rappel, le Canton de Vaud est pionnier tant en raison de son implication dans le programme de dépistage systématique du cancer du sein qu'en raison de son registre des tumeurs, l'un des plus anciens de Suisse. Ces deux entités sont donc deux acteurs importants dans cette problématique, un autre acteur incontournable étant représenté par les milieux de la recherche scientifique. Certaines des questions posées relèvent d'ailleurs du domaine académique.

## **B. Situation actuelle et évolution récente**

Le cancer du sein est actuellement la tumeur maligne la plus fréquente dans presque tous les pays du monde. Dans aucune région, l'incidence de ce cancer ne peut être considérée comme vraiment faible et de larges différences persistent entre différentes populations. D'une manière générale, l'incidence augmente faiblement mais constamment dans toutes les tranches d'âge en Europe, aux EU et dans un grand nombre d'autre pays. On constate aussi que l'incidence continue d'augmenter mais de façon importante dans les pays caractérisés par une économie en croissance rapide (Chine, Inde, Brésil).

Dans le canton de Vaud, le Registre des tumeurs recense annuellement plus de 550 patientes nouvellement atteintes de cancer invasif du sein, ce qui représente plus d'un tiers de l'ensemble des cancers chez la femme. Un cas sur 5 est diagnostiqué avant 50 ans et 1 sur 20 avant 40 ans. Il s'agit de la localisation cancéreuse féminine la plus fréquente dans toutes les classes d'âges (46% de tous les cancers diagnostiqués entre 20 et 49, 41% entre 50 et 69 ans, 27% après 70 ans). Près d'une femme vaudoise sur 7 sera confrontée à ce diagnostic au cours de sa vie.

Au cours de la période 2005-2009, 110 décès en moyenne par an ont été attribués à ce cancer dans la population vaudoise, ce qui représente près de 20% de la mortalité cancéreuse globale. Moins d'un décès par cancer du sein sur 10 concernait des femmes âgées de moins de 50 ans, et près de 6 sur 10 des femmes entre 50 et 70 ans. Le risque cumulé d'en décéder avant 80 ans est estimé à 2,3% et à 0,6 avant 60 ans. Avec un nombre important d'années de vie prématurément perdues avant 75 ans, ce cancer est à l'origine de plus de 20 % de la mortalité prématurée cancéreuse globale.

Au titre de l'évolution chronologique des cancers du sein, on relève une stabilisation, voire même une diminution récente de l'incidence globale des nouveaux cas dans de nombreux pays à haut revenu dont la Suisse et le canton de Vaud. Cette tendance peut-être expliquée par la baisse des prescriptions hormonales combinées (oestrogènes+progestatifs) dans le traitement substitutif de la ménopause, suite à la publication en 2002 des résultats de la Women's Health Initiative (WHI) américaine, ainsi que par un possible effet de saturation et une baisse de participation au dépistage mammographique. La consolidation d'un nouvel équilibre dans les traditions sociales et reproductives (durée d'allaitement, âge de première grossesse...), traditions qui ont changé radicalement dès la moitié du vingtième siècle et qui sont fondamentalement à la base de l'étiologie du cancer du sein, pourrait également être à l'origine des récents ralentissements de la croissance de l'incidence du cancer du sein : en effet la durée d'allaitement et l'âge de la première grossesse, tendent à se stabiliser.

Une attention particulière est actuellement focalisée sur l'évolution récente des nouveaux cas diagnostiqués avant 50 ans, et plus particulièrement entre 20 et 39 ans, suite à une publication de 2007 concernant la population genevoise, relayée en 2012 par une analyse incluant les données de 17 registres européens, dont celui de Genève comme seul représentant pour la Suisse. Dans cette dernière étude, portant sur une période de 12 ans (1995-2006), aucun registre, et même ceux disposant des effectifs les plus importants, comme ceux de la Belgique, des Pays-Bas, de la Suède, de l'Ecosse, de la Finlande et de la République Tchèque incluant entre 1500 et 8000 cas (en comparaison, Genève en documentait moins de 200 dont seulement 18 âgés entre 20 et 29 ans) n'affichait d'augmentation statistiquement significative pour les groupes âgés entre 20 et 29 ou entre 30 et 39 ans. Ce n'est que par le cumul des effectifs des 17 registres (30'000 cas environ) qu'une signification statistique a pu être

obtenue pour des accroissements annuels de 3,3% entre 25 et 29 ans, de 1,9% entre 30 et 34 ans, de 1,2% entre 35 et 39 ans. Le nombre annuel de nouveaux cas vaudois âgés entre 20 et 39 ans a fluctué depuis 1997 entre 21 et 34 ; il était de 30 cas en 2000, 27 en 2005 et 34 en 2009. L'évolution opposée – entre les périodes 1995-1999, 2000-2004 et 2005-2009 - des taux par 100'000 d'incidence (65,7/71,3/83,7 augmentations non significatives) et de mortalité (28,4/25,6/23,3 diminutions non significatives) aux âges 20-49 ans parle en premier lieu en faveur d'une détection accrue comme étant à l'origine de l'augmentation récente des nouveaux cas dans ces groupes d'âges. Il est par ailleurs bon de relever qu'une proportion substantielle des cancers du sein qui se déclarent en jeune âge est associée à une histoire familiale de cancer du sein dans la parenté de premier degré.

Grâce aux récents progrès réalisés dans les traitements et aux approches multidisciplinaires, on a pu enregistrer des améliorations considérables du pronostic associé au diagnostic des cancers du sein : à l'heure actuelle en effet, la survie relative à 5 ans dépasse largement 80%. Au chapitre de la mortalité, après une phase d'augmentations jusqu'à la fin des années 1980, on a pu documenter, dans la majorité des pays d'Europe incluant la Suisse, d'importantes baisses de mortalité par cancer du sein (-15% environ) au cours des deux décennies suivantes. Ces baisses se sont poursuivies et accentuées entre 2002 et 2007, encore et principalement grâce aux progrès thérapeutiques, pour atteindre en Suisse -14% en moyenne et, en particulier, -6%, -14% et -4%, respectivement chez les femmes âgées entre 20 et 39 ans, entre 50 et 69 ans, et de 70 ans et plus. Dans le canton de Vaud, entre les périodes quinquennales 1985-1989 et 2005-2009 la mortalité par cancer du sein a baissé de 34% dans la tranche d'âge ciblée par le dépistage mammographique. Vu que le dépistage organisé a été introduit seulement à partir de la fin 1999, ces baisses doivent être avant tout attribuées aux améliorations thérapeutiques.

En accord avec les postulants et au vu des intrications et du recouvrement des préoccupations de ces deux interventions, le Conseil d'Etat a rassemblé ses réponses dans un seul texte.

### **C. Les facteurs de risque et les causes du cancer du sein**

Parmi les facteurs reconnus à l'origine du cancer du sein, les facteurs hormonaux et reproductifs – non-modifiables pour la plupart - occupent une place centrale. L'âge précoce aux premières règles (13 ans vs 15 ans) ou l'âge tardif au premier accouchement (>30 ans vs <20 ans), le faible nombre de grossesses voire la nulliparité et l'âge avancé à la ménopause (>55 ans vs <45 ans) ont tous été associés à un risque augmenté de cancer du sein chez la femme. Il faut noter à ce propos que presque partout en Europe occidentale, l'âge à la première grossesse a fortement changé au cours des trois dernières décennies. En 2010, deux tiers des mères avaient 30 ans ou plus à la naissance d'un enfant (pour la plupart le premier) alors qu'en 1970 deux tiers avaient moins de 30 ans. Jusqu'aux années 1950 ou 1960, l'âge à la première grossesse se situait autour des 20 ans ou moins. Le nombre d'enfants par femme tombait de presque 4 au début du dernier siècle à 1,5 en 2010. Cet énorme changement s'est accompagné d'une croissance rapide de l'incidence du cancer du sein dans la deuxième moitié du XX siècle.

Le rôle protecteur à long terme d'une première grossesse à un âge précoce et d'une période d'allaitement prolongée (>24 mois vs aucun, réduction de 30% du risque) est avant tout expliqué par la maturation du tissu mammaire et les modifications biologiques induites par la grossesse, en général, et les hormones qui lui sont liées, en particulier. Par contre, l'évidence scientifique suggère qu'une première grossesse tardive (après 30 ans concernant presque deux tiers de la population) est associée à une augmentation du risque d'un type de cancer du sein particulièrement agressif diagnostiqué entre 5 et 10 ans après l'accouchement qui semble favorisé par les hormones de la grossesse. On estime que plus de 60% des cancers du sein diagnostiqués dans les 10 à 15 ans qui suivent une première grossesse tardive sont liés à la grossesse même.

On sait que l'exposition à long terme à des niveaux élevés d'hormones sexuelles (stéroïdiennes) endogènes (produites par l'organisme) double le risque de cancer du sein chez la

femme post-ménopausée. Le risque est augmenté de 2,3% par an d'exposition et de 2,8% par année de retardement de la ménopause. On a pu démontrer expérimentalement que l'hormone œstrogène augmente la prolifération cellulaire et favorise le développement des tumeurs chez les animaux. Au chapitre des hormones exogènes figurent les contraceptifs oraux dont l'utilisation courante serait associée à une modeste augmentation (15-25%) du risque de cancer du sein qui s'efface toutefois après quelques années suivant l'arrêt de leur utilisation. La prise d'hormones de substitution pour la ménopause est associée à un excès de risque de cancer du sein, dépendant de la durée d'utilisation, chez des utilisatrices courantes et récentes, mais qui s'estompe entre 5 et 10 ans suivant l'arrêt de ces thérapies. La relation entre l'âge précoce aux premières règles, l'âge tardif à la ménopause et l'utilisation des thérapies hormonales substitutives (surtout combinées) chez les femmes post-ménopausées et l'augmentation du risque du cancer du sein confirme le rôle joué par les hormones stéroïdiennes dans l'étiologie de ces cancers.

L'excès pondéral et l'obésité chez des femmes post-ménopausées non-hormono-substituées ont été associés à une élévation du risque de cancer du sein de 40% ces facteurs agiraient également par le biais de modifications d'ordre hormonal exposant ces femmes notamment à des niveaux hormonaux augmentés. Selon un rapport de l'OMS de 2002, le risque de cancer du sein après 45 ans serait augmenté de 12% en cas de surpoids et de 25% en cas d'obésité.

L'histoire familiale de cancer du sein et une densité mammographique élevée figurent parmi les facteurs de risque de cancer du sein les mieux reconnus. Ces facteurs permettent d'identifier les femmes à haut risque à des fins de dépistage. L'histoire familiale de cancer du sein est associée à une élévation de 2-3 fois du risque d'un même cancer, ce risque augmentant avec le nombre de parents de 1<sup>er</sup> degré affectés. Le risque est fortement augmenté chez les porteuses de mutations de gènes à haute pénétrance (BRCA1, BRCA2, p53). Bien que le risque individuel de développer un cancer du sein au cours de la vie puisse dépasser 50 %, ces formes héréditaires sont rares dans l'ensemble de la population et n'expliquent qu'une faible fraction (2 à 5%) de l'ensemble de ces cancers.

Les niveaux hormonaux et les facteurs nutritionnels durant la période intra-utérine et l'enfance sont probablement importants dans la cancérogénèse mammaire. En fait, la consommation d'énergie au cours de l'enfance est un des déterminants de la taille à l'âge adulte, qui a été à son tour associée directement au risque de cancer du sein dans la plupart des études épidémiologiques.

L'influence de la nutrition est fortement suggérée par les comparaisons géographiques, mais l'évidence épidémiologique globale n'est pas concluante pour différents aspects de l'alimentation, comme la consommation de fruits, de légumes, de micronutriments, de fibres, de graisses, de produits laitiers, etc.

L'alcool est un facteur étiologique établi du cancer du sein, la consommation de 3 verres ou plus d'alcool par jour augmente le risque de 30 à 50%, chaque verre quotidien additionnel comportant une élévation du risque de 7%. Il est probable que l'obésité, comme l'alcool, agit sur le cancer du sein *via* des mécanismes impliquant les niveaux hormonaux ou le métabolisme.

En ce qui concerne les autres facteurs de risque comportementaux, la fumée du tabac n'est pas significativement associée au développement du cancer du sein, alors que l'activité physique régulière est susceptible de diminuer légèrement le risque indépendamment du contrôle du poids.

Les études conduites à ce jour sur les facteurs professionnels et l'exposition aux pesticides organochlorés et autres agents perturbateurs endocriniens dans l'environnement n'ont pas mis en évidence de rôle particulier dans la survenue du cancer du sein.

#### **D. La prévention du cancer du sein**

Prévention primaire– Par la prévention primaire on agit sur les facteurs/expositions à risque reconnus en évitant ainsi l'activation des processus conduisant au cancer. Il est difficile d'agir sur les facteurs

menstruels et reproductifs (facteurs non modifiables) pour la prévention du cancer du sein. Les essais d'intervention nutritionnelle, impliquant la réduction de la prise énergétique, de l'apport calorique par les graisses et l'augmentation de la consommation de fruits et de légumes, n'ont pas montré d'efficacité jusqu'ici. Néanmoins, le contrôle de la prise et de l'excès pondéral, et de l'obésité après la ménopause peuvent avoir des implications favorables sur le risque de cancer du sein. La limitation de la consommation d'alcool et de l'utilisation de la substitution hormonale pour la ménopause peut également agir favorablement sur le risque de cancer du sein. Sur la base des connaissances actuelles, l'intervention sur les facteurs de risque modifiables reconnus permettrait d'éviter 30% environ seulement des cancers du sein.

Parmi les pistes explorées dans le champ de la chimioprévention, l'utilisation notamment du tamoxifène, un médicament utilisé pour le traitement du cancer ayant une activité anti-oestrogénique, a montré une action préventive contre les récives et les atteintes contro-latérales chez les femmes atteintes par un cancer du sein. Ces résultats ont suggéré la possibilité d'utiliser ce type de médicament pour la prévention primaire, bien que le degré de protection assuré contre le cancer du sein reste incertain. En fait, le tamoxifène réduit l'incidence du cancer du sein chez la femme post-ménopausée et chez la femme pré-ménopausée à haut risque. L'effet préventif persiste plusieurs années après l'arrêt de la thérapie. Sur le versant des effets secondaires du tamoxifène, on relèvera toutefois l'augmentation du risque de cancer de la matrice utérine, d'accidents vasculaires thrombotiques (embolies pulmonaires, ictus, thromboses veineuses profondes) et de cataracte. La plupart de ces risques sont réduits après l'arrêt du traitement. L'aspirine et d'autres médicaments anti-inflammatoires non-stéroïdiens pourraient également avoir un effet chimiopréventif sur le risque de cancer du sein, mais les données épidémiologiques disponibles à ce jour sont hétérogènes.

La prévention secondaire comprend le diagnostic précoce et le dépistage systématique. Le dépistage du cancer du sein par la mammographie constitue, à ce jour, l'approche la plus efficace pour le contrôle du cancer du sein. L'efficacité du dépistage par mammographie chez les femmes de plus de 50 ans a été démontrée par des essais randomisés (baisse de mortalité de 20-30%) mais l'impact attendu dans un contexte de programme organisé et dans un contexte de substantielles améliorations thérapeutiques se situe probablement sensiblement en dessous de ces niveaux (-10 à -15%). Le canton de Vaud a joué un rôle de pionnier dans la promotion et l'évaluation du dépistage organisé mammographique du cancer du sein en Suisse chez les femmes âgées de 50 à 69 ans, ouvrant la voie à sa généralisation en Suisse romande. En Suisse alémanique et au Tessin, de tels programmes ont aussi été introduits.

Chez la femme de moins de 50 ans l'efficacité du dépistage mammographique n'a pas été démontrée de manière convaincante, bien qu'il y ait des résultats qui indiquent une réduction du risque de décès chez les femmes de 40-49 ans qui se soumettent à une mammographie annuelle. Les risques radiologiques, de fausse positivité, de sur-diagnostic et de sur-traitement associés à l'examen mammographique peuvent en effet être considérablement augmentés chez les femmes plus jeunes. L'imagerie par résonance magnétique (IRM) s'est également imposée comme un examen valable dans le dépistage des jeunes femmes à haut risque génétique (BRCA-positives) de cancer du sein.

#### ***Réponse à la demande formulée dans le postulat Jean-Michel Dolivo et consorts :***

*- Que soit mis en œuvre, en collaboration avec les autres cantons romands intéressés, une étude sur les facteurs de risque de cancer du sein chez les femmes jeunes, de moins de 40 ans. Une étude dite Véronique a été élaborée par une vingtaine d'expert-e-s, de patientes et de nombreux-ses professionnel-le-s sous l'égide de la professeur Christine Bouchardy, du Registre genevois des tumeurs, étude qui a reçu en 2010 l'aval de la Commission d'éthique des Hôpitaux universitaires de Genève ainsi que de l'Association des médecins du canton de Genève. Cette étude n'attend qu'un financement pour démarrer.*

L'étude Véronique dont il est fait mention dans ce postulat, et pour laquelle une implication vaudoise est demandée, a déjà fait l'objet d'une proposition de motion au Grand Conseil genevois en mai 2011. Après une discussion nourrie en plénum, elle a été renvoyée en commission de la santé pour examen et à ce jour n'a pas encore été traitée. Dans le cadre des débats, il a notamment été relevé que, si des travaux de recherche sont justifiés, des doutes subsistent quant à la validité de cette étude non approuvée au niveau des autorités académiques habilitées à juger de la qualité des projets de recherche, quant à son coût "exorbitant" (de l'ordre de 3 millions de francs) par rapport aux résultats attendus plus globalement quant à la pertinence de soumettre des projets de recherche aux autorités politiques, sachant que la recherche universitaire relève d'autres instances. Le Conseil d'Etat vaudois a décidé de ne pas entrer en matière, laissant le soin aux milieux scientifiques de se déterminer quant à la pertinence de cette étude et de s'y impliquer le cas échéant.

Il restera néanmoins attentif à suivre le développement de nouveaux éléments.

*- et qu'un rapport soit élaboré par le Conseil d'Etat pour fin 2012 au plus tard, sur son engagement en termes de santé publique, pour comprendre les facteurs de risque de maladies et des tumeurs hormono-dépendantes qui touchent autant de femmes et d'hommes dans notre canton et, par la suite, sur les modalités de mise en œuvre d'une politique de prévention primaire.*

Sur la base des données épidémiologiques, aucune variation observée ne nécessite une intervention de santé publique urgente. La recherche des facteurs de risque relève du domaine scientifique et du fait des nombres importants de patients nécessaires à ce type d'étude cela dépasse largement le cadre cantonal et nécessite des collaborations à un niveau national, voire international pour obtenir des résultats significatifs. L'engagement du Conseil d'Etat dans la compréhension des facteurs de risque se concrétise dans le soutien à la création de la nouvelle école romande de santé publique, et c'est dans ce cercle et en collaboration avec les milieux concernés, que devra être élaborée une stratégie par rapport à cette problématique.

Pour le reste le Conseil d'Etat considère que la présente réponse aux postulants fait office de rapport.

Comme déjà souligné plus haut, les actions dans le domaine de la prévention primaire comprenant les facteurs de risques des cancers en général i.e. : tabac, alcool, excès pondéral/inactivité doivent impérativement et activement être poursuivies dans le cadre des programmes cantonaux.

### ***Réponse aux demandes formulées dans le postulat Fabienne Freymond Cantone et consorts***

#### ***1. une baisse de l'âge donnant accès au programme actuel de dépistage du cancer du sein***

Depuis 2007, date de la réponse à une même demande de la députée Catherine Roulet, il n'y a pas de nouvel élément probant justifiant un abaissement de l'âge. La tendance est à l'adaptation du programme aux femmes plus jeunes avec de potentiels autres moyens diagnostiques. Par ailleurs, les normes de qualité régissant les programmes de dépistage sont en cours de révision : un abaissement de l'âge n'est pas envisagé. Les démarches de *swiss cancer screening* (Fédération des programmes de dépistages systématiques suisses) visent en revanche à uniformiser l'âge supérieur d'inclusion dans les programmes à 74 ans : en effet c'est une période où les effets indésirables (faux positifs, cancers radio-induits, examens complémentaires nécessaires) sont moindres. La valeur du dépistage mammographique systématique avant 50 ans est encore à démontrer formellement, notamment sur le plan du bénéfice réel pour la population, dans une perspective de santé publique. En effet, divers facteurs en affectent notablement l'efficacité et notamment :

- La faible incidence du cancer avant 50 ans - et surtout avant 40 ans.
- Un nombre plus important de résultats faussement positifs avec ses implications en termes d'angoisse, d'interventions (chirurgicales) inutiles.
- La nécessité d'augmenter la fréquence des tests (au moins tous les ans) et, partant, le risque de cancer induit par l'irradiation.

**2. l'adaptation du programme aux femmes plus jeunes avec de potentiels autres moyens diagnostiques :**

L'adaptation du programme de dépistage systématique n'est pas considérée pour l'instant en Suisse. Au vu de l'inclusion d'une très importante population-cible, il ne serait d'ailleurs pas envisageable pour un canton de l'assumer de manière isolée.

**3. une nouvelle analyse de la clause du programme qui veut que les femmes de plus de 70 ans ne soient plus convoquées, alors que l'on connaît un allongement de la durée de vie — ces femmes peuvent toujours participer au programme mais doivent prendre elles-mêmes rendez-vous**

Comme évoqué dans la première réponse, *swiss cancer screening* préconise un relèvement de l'âge d'inclusion à 74 ans et encourage ses membres à suivre cette recommandation. Néanmoins, les normes de qualité définissant entre autres les âges d'inclusion dans les programmes étant en révision, la mesure n'a pas été encore mise en place.

**4. la nécessité de pousser les recherches épidémiologiques pour comprendre le record vaudois et/ou romand de cancers du sein.**

Il y a une différence entre Suisse romande et Suisse allemande, avec un plus haut taux de détection et un usage de prescription de l'hormonothérapie plus large, ceci expliquant une grande part de cette variation. Entrent également en ligne de compte une attention plus soutenue envers des facteurs de risque familiaux, et une conscientisation.

Les registres permettent de surveiller de routine l'évolution dans toute la Suisse Romande. Si des recherches épidémiologiques plus poussées devaient être mises en place, cela devra se faire à large échelle et sur un mode collaboratif entre cantons voire à un niveau national.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 30 avril 2014.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

**RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT**  
**à l'interpellation Philippe Vuillemin : l'Etat se prend-il pour Dieu ?**

***Rappel de l'interpellation***

*Le Département de la santé et de l'action sociale met en consultation les nouvelles directives que la Coordination interservices de visites en établissements sanitaires et sociaux (CIVESS) devra appliquer, entre autres, dans les établissements médico-sociaux (EMS). Le personnel, déjà débordé par ses multiples tâches de soins, est prié d'utiliser une approche holistique visant, entre autres items, à " favoriser la connaissance de soi et la paix intérieure, libérer des culpabilités " Cela sera contrôlé et pourrait, le cas échéant, faire l'objet de sanctions si l'EMS n'obtempère pas, car il n'est pas prévu de pardonner les péchés.*

*Nous désirons poser au Conseil d'Etat les questions suivantes.*

- 1. Sur quels travaux scientifiques et éthiques l'Etat appuie-t-il sa démarche ?*
- 2. Comment comprendre le concept d'approche " holistique " dans un monde multi culturel et multi religieux ?*
- 3. Comment l'Etat envisage-t-il concrètement la formation des soignants, aux connaissances linguistiques et philosophiques basiques, permettant cette approche ?*
- 4. Relève-t-il des tâches de l'Etat de libérer en un puissant souffle messianique les Vaudois âgés de leur culpabilité et si oui comment ?*

*Souhaite développer.*

*(Signé) Philippe Vuillemin*

**Réponse du Conseil d'Etat**

**1 PREAMBULE**

Le Conseil d'Etat souhaite préciser qu'il est important de replacer les éléments soulevés par l'interpellateur dans leur contexte précis :

- La CIVESS – organe d'inspection du DSAS – dispose de différents outils pour effectuer les inspections, soit :
  - 1. une grille comprenant les critères d'inspection et
  - 2. un explicatif de 23 pages. Cet explicatif doit être lu en regard de la grille, il permet de mettre les normes, critères et indicateurs d'inspection dans un contexte global, référencé, tenant compte des développements récents, dans la prise en charge des personnes âgées, particulièrement vulnérables, quand elles sont hébergées en EMS.

- Contrairement à ce qu'écrit l'interpellateur, le document "Explicatif des inspections" est, à ce stade, un document de travail de la CIVESS qui a informé les organismes faïtiers des EMS pour tenir compte de leur avis. Ce n'est pas une directive.

Dès lors, le Conseil d'Etat répond ainsi aux questions de l'interpellateur :

## **2 SUR QUELS TRAVAUX SCIENTIFIQUES ET ETHIQUES L'ETAT APPUYE-T-IL SA DEMARCHE ?**

Par rapport au thème soulevé, l'ouvrage " Soins aux personnes âgées – Intégrer la spiritualité ? ", Stéfanie Monod-Zorzi, Lumen Vitae, Bruxelles, 2012 est une référence importante. Les références données dans le document explicatif sont nombreuses, nous citerons les noms des auteurs (sous peine d'avoir 3 pages de références complètes) : Jean-François Malherbe, Michel Billé, Philippe Voyer, Louis Ploton, Eric Fiat, Louise Lévesque, Yves Ginestre, Jérôme Pélissier, Claudine Badey Rodrigez, Philippe Crône, Marie Gendron, Monique Ferry, Sylvie Lauzon, Evelyne Adam, Nathalie Borloz, etc. Il y a en outre des références internet à différents travaux (notamment concernant les soins palliatifs).

## **3 COMMENT COMPRENDRE LE CONCEPT D'APPROCHE "HOLISTIQUE" DANS UN MONDE MULTI CULTUREL ET MULTI RELIGIEUX ?**

L'approche " holistique " est justement un concept qui permet d'avoir une vision globale des résidents, au delà des questions religieuses et culturelles. Selon le dictionnaire Robert : il s'agit de la "*théorie selon laquelle l'homme est un tout indivisible qui ne peut être expliqué par ses différentes composantes (physique, physiologique, psychique) considérées séparément.*"

La vision défendue par la CIVESS est celle d'une approche globale et interdisciplinaire des résidents. Il y a déjà longtemps que – notamment dans les soins infirmiers – une approche bio-psycho-sociale a été développée. A cela s'ajoute l'élément de la spiritualité qui complète cette approche. Cette approche globale vise principalement à développer un projet d'accompagnement (soins et animation socio-culturelle) le plus proche du vécu de chaque résident et de ses besoins. C'est dans ce cadre que la CIVESS aborde ces questions, notamment pour le critère "*Les activités proposées aux résidents répondent à leurs aspirations et correspondent à leur projet individuel*". Les indicateurs de ce critère sont :

- *le résident trouve du sens et du plaisir aux activités proposées, il est libre d'y participer ou non,*
- *il peut participer à des animations tant individuelles que collectives,*
- *le personnel planifie des activités individuelles en lien avec le projet d'accompagnement,*
- *il intègre le résident à mobilité réduite et/ou avec des troubles cognitifs,*
- *il mobilise les ressources du résident et favorise l'émergence d'un rôle social, - il a identifié les besoins spirituels du résident.*

#### **4 COMMENT L'ETAT ENVISAGE-T-IL CONCRETEMENT LA FORMATION DES SOIGNANTS, AUX CONNAISSANCES LINGUISTIQUES ET PHILOSOPHIQUES BASIQUES, PERMETTANT CETTE APPROCHE ?**

Les formations actuelles, particulièrement dans le domaine social et infirmier intègrent les notions dont il est question ci-dessus. Les formations post-grades dans le domaine de la personne âgée également. L'AVDEMS et diverses associations plus spécialisées organisent colloques et formations, et ce pour tous les niveaux de personnel. Souvent un cadre infirmier est porteur de notions spécialisées au sein d'une institution et en fait profiter l'entier du personnel. La participation à des colloques, la lecture d'ouvrages de référence sont des sources de diffusion des idées et d'élaboration de stratégies améliorant la prise en soins des résidents. La Convention collective de travail du domaine de la santé prévoit un minimum de trois jours de formation par collaborateur dans les EMS.

#### **5 RELEVE-T-IL DES TACHES DE L'ETAT DE LIBERER EN UN PUISSANT SOUFFLE MESSIANIQUE, LES VAUDOIS AGES**

L'interpellateur a extrait quelques mots du contexte suivant : *"Une approche holistique tenant compte de la dimension intérieure de la personne doit être favorisée. Ecouter, permettre l'expression des émotions et du processus de deuil, libérer les culpabilité, favoriser la connaissance de soi et la paix intérieure, identifier les valeurs qui fondent notre vie, cheminer librement à la recherche de sens, clarifier notre rapport à la transcendance ou à la nature, accompagner la fin de vie sont toutes des tâches de l'accompagnement "* (chapitre C.3.3 du document)

Dans ce cadre, les termes choisis pour l'interpellateur prennent un sens différent.

Les soignants rencontrent fréquemment des personnes hébergées en EMS qui expriment leurs sentiments sur le mode de la honte et de la culpabilité : d'être malade, de mobiliser l'attention et le temps du personnel, de donner du travail, de ne plus maîtriser les fonctions intimes de leur corps, de peiner leurs proches, de ne pas guérir... on peut également citer dans ce registre la culpabilité des proches qui ont dû se résoudre à faire héberger un parent en EMS.

#### **6 CONCLUSION**

Le document explicatif vise à donner des références, à relever les approches intéressantes et innovantes, à situer le contexte des critères de la grille d'inspection. L'inspection ne vise pas l'excellence mais un " standard cantonal ", soit des normes minimales.

Dès lors, si cette approche est recommandée dans le document explicatif, sa vérification n'est pas censée entraîner des sanctions.

Au demeurant, le document cité par l'interpellant est en consultation et le département veillera avant une éventuelle mise en oeuvre à bien distinguer les points soumis à l'inspection et ceux qui définissent un cadre général recommandé.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 19 août 2015.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

### à l'interpellation François Brélaz - Mettons fin à la discrimination des hygiénistes dentaires vaudois-e-s !

#### **Rappel de l'interpellation**

*Comparée à celles des autres cantons, la loi vaudoise sur la santé publique (LSP) est très restrictive à l'égard des hygiénistes dentaires. C'est ainsi que l'alinéa 5 de l'article 123a relatif au traitement de la parodontite, essence même du travail de l'hygiéniste, précise : " Elle ne peut effectuer le traitement de la parodontite que sur prescription du médecin-dentiste. "*

*Prise à la lettre, elle implique qu'une consultation chez l'hygiéniste dentaire doit être précédée d'une consultation chez un médecin-dentiste prescripteur. Il en résulte une augmentation du coût de chaque traitement par un-e hygiéniste dentaire, que rien ne justifie. En effet, par sa formation, l'hygiéniste dentaire est à même non seulement de faire ce traitement non chirurgical de la parodontite, mais également de décider d'y procéder, si bien qu'aucun motif ne justifie que le patient doive préalablement s'acquitter du prix d'une consultation chez un médecin-dentiste avant de pouvoir recourir aux services d'un-e hygiéniste dentaire pour un tel traitement.*

*À cela s'ajoute qu'une interprétation restrictive de l'article 123a, alinéa 5, de la LSP reviendrait à priver les hygiénistes dentaires indépendants d'une part importante de leur activité, ce qui serait évidemment problématique sous l'angle du droit de la concurrence. On peut en effet redouter que le traitement non chirurgical de la parodontite ne soit dans les faits monopolisé par les hygiénistes dentaires employés par les médecins-dentistes.*

*Toujours concernant cette profession, l'alinéa 6 du même article 123a dit :*

*" Elle [la corporation des hygiénistes dentaires] n'est pas habilitée à pratiquer l'anesthésie sous quelque forme que ce soit. "*

*Concernant la pratique de l'anesthésie, elle n'est pas inscrite en tant que telle dans les bases légales des cantons. Par contre, le canton de Vaud est le seul qui interdit ces actes.*

*Par opposition, et sur la recommandation du médecin cantonal, une convention a été signée en 2014 à Genève entre l'Association des médecins-dentistes de Genève, Swiss Dental Hygienists qui représentait les hygiénistes et la Section de médecine dentaire de l'Université de Genève.*

*La Convention définit par exemple les actes délégués. Les types d'anesthésie locale concernés sont nommés : anesthésie de surface et anesthésie par injection, terminale ou encore para (ou péri)-apicale. Est exclue de la présente convention l'anesthésie tronculaire du nerf dentaire inférieur, dite à l'épine de Spix.*

*Des cours de formation pour tous les hygiénistes dentaires romands ont été donnés à la Policlinique médicale universitaire (PMU) de Lausanne jusqu'au départ de son ancien directeur médical, chef du*

*service de stomatologie, le Dr Carlos Madrid, médecin-dentiste conseil de l'État de Vaud. Cours dont, bien entendu, les Vaudois-e-s étaient exclu-e-s !*

*En Suisse alémanique, les hygiénistes dentaires peuvent suivre une formation et pratiquer l'anesthésie depuis de nombreuses années, et un nouveau cours devrait être mis sur pied pour les Romand-e-s dans un autre canton que celui de Vaud, toujours sans les Vaudois-e-s.*

*Les hygiénistes vaudois-e-s sont déjà intervenus auprès des autorités cantonales, toutefois sans résultat. Je pense notamment à une lettre du 14 octobre 2014 destinée à Swiss Dental Hygienists et signée par le médecin cantonal qui disait : " Nous avons reçu votre première demande qui avait été transmise pour analyse au médecin dentiste conseil de l'administration cantonale. Toutefois, ce service a subi d'importants changements ces derniers mois, raison pour laquelle ce dossier est resté en suspens. L'engagement récent et l'entrée en fonction début novembre du nouveau médecin dentiste-conseil me permettra de reprendre le dossier avec lui. "*

*Les hygiénistes vaudois-e-s de Swiss Dental Hygienists étant toujours sans nouvelles de l'administration, je me permets de poser la question suivante :*

*Afin que les hygiénistes dentaires vaudois-e-s ne soient plus discriminé-e-s par rapport à leurs collègues, le Conseil d'État est-il prêt, sous l'égide du médecin cantonal à entamer des négociations, également avec les médecins-dentistes afin de permettre aux hygiénistes vaudois-e-s de :*

- 1. Pouvoir décider eux-mêmes - elles-mêmes - si un traitement non chirurgical de parodontite est nécessaire ou non.*
- 2. Après une formation adéquate, recevoir l'autorisation de pratiquer des anesthésies.*

*Cette énumération n'est pas exhaustive et la LSP serait modifiée en conséquence.*

*Je remercie par avance l'Exécutif pour sa réponse.*

*Cheseaux-sur-Lausanne, le 17 mars 2015.*

*Souhaite développer.*

*François Brélaz*

*(Signé)*

## **Réponse du Conseil d'Etat**

Dans son interpellation, Monsieur le député François Brélaz demande au CE d'initier des négociations entre les médecins-dentistes et les hygiénistes dentaires avec comme objectif de mettre en place les conditions cadres pour permettre aux hygiénistes dentaires d'effectuer des traitements de parodontite sans prescription préalable par le médecin-dentiste et de pratiquer des anesthésies intrabuccales.

Le CE relève en préambule que la réponse à cette interpellation s'intègre dans une réflexion déjà en cours en lien avec une lettre adressée au Chef du DSAS par l'association " Swiss dental hygienists ". Dans son courrier, l'association demandait également au DSAS de modifier les dispositions légales dans le sens de permettre aux hygiénistes d'effectuer des traitements de la parodontite sans prescription et de pratiquer des anesthésies.

Dès réception de la lettre de Swiss dental hygienists, le Médecin cantonal a interpellé le Président de la Société vaudoise des médecins-dentistes (SVMD-SSO) de même que le Médecin-dentiste conseil de l'Administration cantonale vaudoise (MDC-ACV) sur ces deux questions. La position des hygiénistes dentaires ayant été clairement exprimée dans la lettre de Swiss Dental Hygienists ainsi que dans l'interpellation de Monsieur le député F. Brélaz, ils n'ont pas été reconsultés sur ces questions.

Comme cela été mentionné dans l'interpellation et dans la lettre de Swiss dental hygienists, d'autres cantons suisses ont déjà réglé par voie de bases légales une des questions dans le sens de permettre aux

hygiénistes de réaliser des anesthésies intrabuccales.

C'est donc sur ces bases existantes que le Médecin cantonal a déjà interpellé et rencontré les partenaires mentionnés. Le CE se détermine ainsi sur les deux questions de l'interpellation :

### **1 EST-IL POSSIBLE DE PERMETTRE AUX HYGIENISTES DENTAIRES DE DÉCIDER EUX-MÊMES - ELLES-MÊMES SI UN TRAITEMENT NON CHIRURGICAL DE LA PARODONTITE EST NÉCESSAIRE OU NON ?**

Selon les experts consultés, la SVMMD-SSO et tenant compte de l'avis du MDC-ACV, il n'y a pas lieu de modifier la nécessité d'une prescription par le médecin-dentiste pour autoriser l'hygiéniste dentaire à réaliser le traitement conservateur de la parodontite.

En effet, d'un point de vue médical, il est essentiel que les patients présentant une parodontite soient examinés par un médecin-dentiste étant entendu qu'il s'agit d'une pathologie dont l'origine et le diagnostic différentiel doivent clairement être établis avant tout traitement. Il en va de même pour l'évaluation du stade de gravité de la maladie parodontale ainsi que pour des complications possibles car ces pathologies peuvent être à l'origine de complications générales, de même qu'elles peuvent être un signe clinique secondaire d'une maladie qui touche d'autres organes (infections, cancers, etc.). En l'état du partage des responsabilités dans le domaine bucco-dentaire, seuls les médecins-dentistes sont habilités à poser un diagnostic et de décider ainsi de la meilleure approche thérapeutique.

### **2 EST-IL POSSIBLE DE PERMETTRE AUX HYGIÉNISTES DENTAIRES DE RECEVOIR L'AUTORISATION ADÉQUATE DE PRATIQUER L'ANESTHÉSIE APRÈS UNE FORMATION ADÉQUATE ?**

Les partenaires consultés sont favorables à une modification des dispositions légales allant dans le sens d'autoriser la délégation par les médecins-dentistes aux hygiénistes dentaires de la réalisation d'anesthésies de surface et d'anesthésies terminales par injection aux conditions suivantes :

- Exclusion de l'anesthésie tronculaire du nerf dentaire inférieur dite de l'épine de Spix.
- Supervision directe du médecin-dentiste pour l'exécution du geste.
- Disponibilité du médecin-dentiste à prendre en charge les complications éventuelles.
- Les responsabilités devront être clairement établies, notamment pour les hygiénistes dentaires exerçant à titre indépendant.
- Pré-requis exigés en terme de formation (initiale, spécifique et continue).

S'appuyant sur l'exemple des autres cantons, l'encadrement réglementant cet acte devra faire partie d'une convention entre les différents acteurs concernés par la problématique dans le canton de Vaud à l'image de la " Convention cantonale genevoise organisant la délégation de l'acte d'anesthésie locale – entre les médecins-dentistes et les hygiénistes dentaires signée le 30 avril 2014 ".

Un avant-projet de révision de la loi sur la santé publique, portant notamment sur l'autorisation, pour les hygiénistes dentaires de pratiquer l'anesthésie locale sous certaines conditions sera mise en consultation, en principe d'ici la fin 2015.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 2 septembre 2015.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Jérôme Christen - Marchés publics : le remède législatif n'est-il pas devenu pire que mal ?

### *Rappel de l'interpellation*

*Certaines entreprises ont des méthodes de " brigands ". Ainsi pour les travaux de remblayage de l'Hôpital unique Riviera Chablais, l'entreprise LMT SA avait fait une offre à 1.5 million soit près de deux millions de moins que celle de l'entreprise Michel & Fils qui était à 3.25 millions.*

*LMT SA a ensuite demandé le protocole d'ouverture des offres et a ainsi pu voir les prix de ses concurrents. L'entreprise n'a toutefois pas réagi pendant les deux mois d'analyse des offres qui ont suivi. Au moment de l'adjudication, LMT SA a refusé de confirmer son prix et a tenté de négocier un prix inférieur à celui de Michel & Fils, mais évidemment largement supérieur à sa première offre.*

*Selon la loi sur les marchés publics, l'adjudicateur ne possède aucune marge de négociation sur les prix offerts. Dès lors, l'Hôpital Riviera Chablais a retiré l'adjudication et décidé de la donner directement à la deuxième meilleure offre, soit à Michel & Fils SA.*

*LMT SA a alors fait recours contre la décision de révocation de l'adjudication et l'attribution du marché à la seconde offre.*

*Enfin, pour ne pas perdre de temps, en échange du retrait du recours, l'Hôpital Riviera Chablais a négocié une transaction hors tribunal avec les deux entreprises : LMT a obtenu une petite part du marché soit le transport de 15'000 m<sup>3</sup> de terre sur un total de 65'000 m<sup>3</sup> mais sous la responsabilité de Michel & Fils SA confirmé en tant qu'adjudicataire unique.*

*Ce sont des méthodes clairement inacceptables qui créent une distorsion du marché et il est impératif que les autorités réagissent en déposant plainte contre ces méthodes déloyales.*

*C'est plus tard, à l'adjudication des travaux de construction, le 27 janvier dernier, à l'entreprise Steiner qui pose problème. Deux entreprises ont fait recours : le consortium italien Inso, Condotte, LGV et Cossi ainsi que HRS Real Estate SA, dont le siège se trouve à Frauenfeld (TG), mais implantée en Suisse romande.*

*Le 30 mai dernier, 24 Heures nous relatait l'audience du tribunal et révélait que les entreprises en lice avaient reçu une mystérieuse lettre anonyme, après l'adjudication, révélant le prix de leurs concurrents censé rester confidentiel.*

*" Un dépôt de plainte est possible. Cet acte trahit le secret des affaires. Imaginons que le tribunal annule notre décision d'adjudication : chacun sait ce qu'ont proposé les autres et cela fausse la concurrence ", soulignait alors Marc-Etienne Diserens, président du conseil d'établissement de l'Hôpital Riviera-Chablais.*

*Il y a clairement eu des fuites. Tous les coups sont décidément permis. A qui profite le crime ? A qui, à*

*part une des entreprises qui n'a pas obtenu le marché ? Dans ce contexte, ne peut-on pas tout imaginer, y compris une affaire de corruption ?*

*Récemment le président du Conseil d'Etat Pierre-Yves Maillard déclarait que " des intérêts particuliers bénéficient ainsi d'une attention particulière, alors qu'ils retardent, voire menacent à terme, la réalisation d'un équipement d'intérêt public largement démontré ".*

*On doit aussi déplorer les lenteurs judiciaires. Alors qu'il était prévu qu'il rende réponse avant l'été, le tribunal s'est offert le luxe de ne pas rendre sa décision avant les fêtes judiciaires estivales.*

*Conséquence de cette affaire, dès lors qu'un recours au Tribunal fédéral est quasi garanti après le verdict du Tribunal cantonal tombé le 28 août, les travaux, dont le premier coup de pioche était espéré en avril, souffriront de " 12 à 18 mois de retard, peut-être plus " estime le président du Conseil d'Etat vaudois Pierre-Yves Maillard, interrogé par 24 Heures dans son édition du 17 juillet.*

- 1. Le Conseil d'Etat, compte tenu de ces méthodes de " brigands " et des " fuites " évoquées a-t-il, dans les deux cas précités, déposé une plainte contre ces méthodes déloyales ? Sinon, qu'a-t-il entrepris ?*
- 2. De manière générale, comment le Conseil d'Etat entend-t-il empoigner cette problématique des marchés publics et les abus qu'en font certaines entreprises ?*
- 3. Pourquoi l'Etat ne choisit-il pas d'attribuer ses marchés de gré à gré plutôt que par des entreprises générales qui lui font subir un combat d'ogres ?*
- 4. Le Conseil d'Etat peut-il chiffrer les coûts globaux de ces péripéties, celui de la première affaire (travaux de remblayage), de la seconde (travaux de construction), et celui des fêtes judiciaires ?*

*Ne souhaite pas développer.*

*(Signé) Jérôme Christen*

## **Réponse du Conseil d'Etat**

Le Conseil d'Etat partage pour l'essentiel l'analyse de l'interpellateur sur les difficultés qui peuvent découler de l'application des procédures de marchés publics. Si les objectifs visés par cette réglementation sont louables, on constate que certaines entreprises soumissionnaires exploitent les règles relatives aux marchés publics de manière abusive ce qui aboutit quelques fois à produire des effets contraires aux buts recherchés. Des projets stratégiques pour le canton sont ainsi retardés et il n'est pas évident que l'un des objectifs économiques recherchés, à savoir l'utilisation parcimonieuse des deniers publics soit atteint.

S'agissant plus spécifiquement de la construction de l'Hôpital Riviera Chablais Vaud-Valais, le Conseil d'Etat déplore bien évidemment la situation de blocage des travaux qui résulte de la décision du Tribunal cantonal.

Les réponses suivantes peuvent être données aux questions posées dans l'interpellation :

### **1. Le Conseil d'Etat, compte tenu de ces méthodes déloyales et des " fuites " évoquées a-t-il, dans les deux cas précités, déposé une plainte ? Sinon, qu'a-t-il entrepris ?**

L'Hôpital Riviera-Chablais Vaud-Valais (HRC) est un établissement de droit public intercantonal doté de la personnalité juridique. C'est donc à lui et non au Conseil d'Etat que revient la décision d'agir en justice. L'HRC a donc déposé le 9 juillet 2014 une plainte contre inconnu et contre toute personne dont l'instruction démontrerait l'implication pour l'envoi d'un courrier anonyme violant le secret des affaires auquel le pouvoir adjudicateur est tenu, auprès du Ministère public central – Division affaires spéciales, contrôle et mineurs à Renens.

### **2. De manière générale, comment le Conseil d'Etat entend-t-il empoigner cette problématique des marchés publics et les abus qu'en font certaines entreprises ?**

La révision de l'Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP), dont le projet est actuellement en consultation et qui devrait entrer en vigueur dans le courant de l'année 2016, prévoit un renforcement des possibilités d'exclusion et de sanction à l'encontre des soumissionnaires peu respectueux du cadre légal.

### **3. Pourquoi l'Etat ne choisit-il pas d'attribuer ses marchés par appel d'offres séparé, pour favoriser le marché local, plutôt que par des entreprises générales qui lui font subir un combat d'ogre, avec ses effets pervers ?**

Dans le cas de la réalisation de l'hôpital à Rennaz, l'HRC, en tant qu'établissement autonome de droit public, est responsable du choix du montage de l'opération. Il a choisi de travailler en entreprise générale afin de réduire les risques sur les coûts et les délais. En effet, à la signature de son contrat, l'entreprise générale s'engage sur le coût des travaux et le délai de réalisation, ce qui permet de sécuriser l'opération sur ces deux points.

Ceci dit, un appel d'offre unique se traduit par une seule adjudication et par conséquent une unique possibilité de recours alors que des appels d'offres par corps de métiers multiplient d'autant les possibilités de recours.

### **4. Le Conseil d'Etat peut-il chiffrer les coûts globaux de ces péripéties, celui de la première affaire (travaux de remblayage), de la seconde (travaux de construction), et celui des fêtes judiciaires ?**

Concernant les travaux de remblayage, entre l'offre initiale de l'entreprise LMT et le montant des travaux réalisés par Michel & fils SA, la différence après bouclage des comptes est de CHF 0.6 mio, à la charge de l'HRC. Ce cas n'a toutefois pas généré de retard, mais il faut noter que ceci n'a été obtenu que grâce à un accord à l'amiable entre les différents protagonistes que l'adjudicateur n'aurait sans doute pas accepté sans le risque d'être paralysé par la procédure engagée de manière abusive selon le Conseil d'Etat par la société LMT.

En ce qui concerne les retards dans les travaux de construction suite à la décision de justice, il n'est pas possible d'évaluer précisément les surcoûts. Ils seront toutefois importants étant donné qu'en plus des surcoûts résultants de la construction proprement dite, les économies recherchées par la réunion de l'activité hospitalière sur un site unique seront repoussées dans le temps. Pour rappel suite au redéploiement de l'HRC (site de Rennaz et sites du Samaritain et de Vevey), l'économie de fonctionnement a été évaluée à environ CHF 20 mio par an, atteints progressivement au gré des départs naturels.

Les frais induits par l'arrêt du tribunal cantonal, à la charge de l'HRC, ne peuvent pas être exhaustivement évalués aujourd'hui. Les frais identifiés à ce jour sont notamment les indemnités de dépens en faveur des entreprises générales recourantes, les honoraires des avocats de l'HRC, les honoraires des mandataires de l'HRC pour la réalisation d'un nouvel appel d'offre, les frais de fonctionnement de la commission de construction.

Pour terminer, les fêtes judiciaires ne sont pas en cause puisqu'elles ne sont pas applicables en matière de marchés publics (cf. art. 15 al. 2bis de l'Accord intercantonal sur les marchés publics du 25 novembre 1994/15 mars 2001, AIMP ; art. 10, al. 2 loi sur les marchés publics, LMP-VD, RSV 72601). Le tribunal n'a par ailleurs à aucun moment évoqué de fêtes dans le traitement de cette affaire.

Le Conseil d'Etat prévoit d'améliorer le système d'attribution des marchés publics et de proposer au Grand Conseil des modifications en vue de prévenir les possibilités de dérive telles qu'elles ont pu être observées lors de certaines attributions. A cet effet, il a adopté, lors de la séance du 8 octobre 2014, l'exposé des motifs et projets de lois modifiant la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative et la loi du 24 juin 1996 sur les marchés publics.

Le Conseil d'Etat a par ailleurs formulé d'autres propositions dans le cadre du projet de révision de l'AIMP (cf. point 2. ci-dessus) qui permettraient de renforcer le cadre des relations entre les parties (pouvoir adjudicateur et soumissionnaires), qui gagneront ainsi en sécurité. Il examine aussi avec intérêt les propositions que lui a soumises l'ordre des avocats vaudois en ce début 2015.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 2 septembre 2015.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

**RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT**

**à l'interpellation Claude-Alain Voiblet – Utilisation des PIG (Prestations d'Intérêt Général) comme un outil de subventionnement "occulte" qui pourrait biaiser la concurrence et la réalité des chiffres entre les établissements hospitaliers dans notre pays**

**Rappel de l'interpellation**

*Les prestations d'intérêt général (PIG) devraient en principe permettre de financer des prestations d'intérêt général qui ne sont pas couvertes par la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMAL). Aujourd'hui, de nombreux cantons — en particulier les cantons romands — ont fait de cette prestation un outil de subventionnement, parfois peu transparent, pour leurs établissements hospitaliers. Cela peut avoir pour effet de biaiser complètement les indicateurs de comparaisons entre les différents hôpitaux. A titre d'exemple, le CHUV, en pourcentage de son chiffre d'affaires, utilise largement cet outil.*

*Quelques chiffres de l'année 2013 illustrent particulièrement bien la situation :*

Hôpital	Chiffre d'affaires	PIG	PIG en % du CA
HNE Neuchâtel	330'289'000	94'154'000	28.5 %
HFR Hôpital Fribourg	390'700'520	78'357'478	20.1 %
HUG Genève	1'759'688'738	319'500'000	18.2 %
CHUV Lausanne	1'497'560'000	239'373'300	16.0 %
Unispital BS	974'442'000	119'906'000	12.3 %
SOH Soleure	475'215'000	56'000'000	11.8 %
USZH Zurich	1'159'971'000	115'608'000	10.0 %
KSNW Nidwald	66'733'000	5'980'000	9.0 %
Inselspital BE	1'178'863'349	88'856'682	7.5 %

\*sources : rapports annuel 2013 des établissements précités.

*A la lecture de ces chiffres nous pouvons encore constater que cette disparité n'est pas totalement explicable par la définition communément acceptée actuellement pour les PIG (liste négative), à savoir :*

- **Concernant l'interprétation des PIG (à l'exception de la recherche et de la formation universitaire) :**
  - *La définition, le calcul des coûts et la présentation distincte des PIG doivent être garantis. Une définition négative des PIG n'est pas possible.*
  - *Les charges des PIG doivent être extraites des charges totales de l'hôpital ; il ne suffit plus de déduire du total des charges de l'hôpital les indemnités cantonales pour PIG reçues par l'hôpital.*

- L'indemnisation cantonale des PIG doit au plus couvrir les charges produites et présentées.
- Les activités de prévention pour le patient, le service social et l'aumônerie, la prévention des épidémies, la médecine légale, l'exploitation d'un hôpital protégé ainsi que les activités de prévention des prestations de soins médicaux en situation d'urgence et en cas de catastrophe sont des PIG.
- Les soins palliatifs dans un hôpital aigu font partie des prestations obligatoires de la LAMal.
- **Concernant l'interprétation des PIG (recherche et formation universitaire) :**
  - Le Tribunal administratif fédéral suit la méthode de comptabilité analytique REKOLE® pour la définition de l'unité finale d'imputation : formation universitaire, formation postgraduée et recherche.
  - Les charges de la recherche et de la formation universitaire doivent être déterminées de manière transparente sur la base d'un relevé des activités.
  - Les déductions normatives pour la recherche et la formation universitaire demeurent autorisées mais doivent être aussi proches de la réalité que possible (pas de droit d'option). La pratique du Surveillant des prix n'est plus admise.
  - Le forfait minimum défini par la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sanitaires (CDS) (CHF 15'000) ne couvre pas les charges de la formation postgraduée.
  - La définition de la formation universitaire comprend la formation dispensée et reçue des médecins ainsi que la formation postgraduée dispensée aux médecins assistants. La formation postgraduée reçue des médecins assistants fait en revanche partie des charges relevant de l'Assurance obligatoire des soins (AOS).
  - La définition de la recherche comprend tant des activités universitaires que non-universitaires.
  - Outre les charges de la formation de base et de la formation postgraduée des médecins assistants, il convient d'éliminer également des charges relevant de l'AOS les charges de la formation de base et de la formation postgraduée des étudiants et apprenants dans les autres professions médicales.
  - Les activités de la formation universitaire (dispensée) dans un environnement non structuré sont considérées comme des PIG. Elles doivent être quantifiées (y compris les aspects de production jumelée) et ne doivent pas être considérées comme charges relevant de l'AOS.

A cette disparité s'ajoutent encore parfois les investissements faits par certains cantons pour leurs hôpitaux dans l'immobilier qui faussent également la réalité. Alors que la LAMAL veut introduire une notion de concurrence, ne serait-il pas primordial que cette concurrence ne soit pas contournée par des artifices financiers ou comptables ? S'il est compréhensible que les hôpitaux universitaires soient plus soutenus que les autres établissements, certains plafonds ne devraient pas être dépassés.

En finalité, la situation actuelle est doublement pénalisante pour les contribuables des cantons concernés. D'un côté par le versement par certains cantons de PIG disproportionnés et d'autre part par un affaiblissement de la position concurrentielle des hôpitaux se trouvant dans les cantons ne versant que peu ou pas de PIG.

Dans ce contexte, je remercie le conseil exécutif de répondre aux questions suivantes :

1. Selon le Conseil d'Etat peut-on assimiler les prestations d'intérêt général à une contribution financée directement par l'impôt ?
2. Le Conseil d'Etat prend-il en compte les règles susmentionnées dans l'attribution des prestations d'intérêt général proposées par la CDS ?
3. Comment s'explique une disparité de financement allant de 7.5 à 28.5% de prestations d'intérêt général sur le chiffre d'affaires des hôpitaux susmentionnés ?
4. L'hôpital de l'Ile à Berne (PIG = 7.5% chiffre affaires), tout comme le CHUV (PIG = 16%

*chiffre affaires), sont des hôpitaux universitaires ; comment s'explique la différence de financement par l'impôt de ces deux établissements ?*

*5. Comment se répartissent les montants des PIG versés par le canton de Vaud (Formation universitaire, etc.) ?*

*6. Le canton de Vaud est-il prêt à s'investir pour que la pratique du subventionnement par les PIG des hôpitaux réponde à des règles plus strictes et que l'esprit de concurrence entre établissements souhaité par la LAMAL soit pleinement respecté ?*

*Souhaite développer*

*(Signé) Claude-Alain Voiblet*

*Déposée le :26 juin 2015*

## **Réponse du Conseil d'Etat**

### **1 PRÉAMBULE**

Les hôpitaux sont des entreprises complexes qui fournissent de nombreuses prestations elles-mêmes très diverses. Certaines de ces prestations font partie du catalogue de l'assurance obligatoire des soins, d'autres touchent à la formation des personnels de santé, d'autres encore relèvent des politiques de la santé et du social (prévention et promotion de la santé, sécurité sanitaire et soins préhospitaliers, soins aux populations vulnérables, etc.). Enfin, les hôpitaux sont des employeurs importants qui jouent un rôle central dans le tissu économique des régions.

Jusqu'en 2012, date de l'introduction de la modification de la LAMal relative au financement hospitalier, les tarifs hospitaliers étaient fixés sur la base des "coûts imputables" des hôpitaux. Les hôpitaux avaient donc la tâche de faire la démonstration de leurs coûts et ceux-ci étaient couverts à hauteur de 50% au maximum par les assureurs-maladie et, pour le solde, par les pouvoirs publics. De grands affrontements ont eu lieu entre les hôpitaux et les financeurs, affrontements qui se sont souvent terminés par un arbitrage du Conseil fédéral en tant qu'autorité de recours. La raison de ces affrontements était que ce qui n'était pas payé par les assureurs devait l'être par les pouvoirs publics et inversement.

Le changement principal intervenu en 2012 concerne essentiellement le fait que les tarifs hospitaliers ne doivent plus correspondre aux coûts de chaque hôpital pris individuellement, mais doivent permettre de couvrir les coûts d'une structure hospitalière comparable et réputée efficiente. C'est dans ce sens que doit être compris le principe de concurrence qui émane de la LAMal. Les tarifs sont donc désormais déterminés en fonction de la rémunération des hôpitaux qui fournissent la prestation "dans la qualité nécessaire, de manière efficiente et avantageuse" (art. 49 al. 1<sup>er</sup> LAMal).

L'article 49 alinéa 3 LAMal prévoit néanmoins que cette rémunération ne couvre pas les coûts des "prestations d'intérêt général", lesquelles "comprennent en particulier :

- a. le maintien des capacités hospitalières pour des raisons de politique régionale ;
- b. la recherche et la formation universitaire".

S'agissant de la répartition de ces coûts, les nouvelles dispositions LAMal prévoient que les tarifs hospitaliers sont couverts à hauteur de 55% par les cantons et de 45% par les assureurs-maladie, alors que les prestations d'intérêt général sont entièrement à la charge des pouvoirs publics.

La LAMal tente donc de définir plus ou moins précisément ce qui n'est pas compris et couvert par les tarifs, mais elle ne précise pas réellement ce que sont les prestations d'intérêt général. La différenciation entre coûts "imputables" et "non imputables" d'avant 2012 s'est muée en une différenciation entre "prestations d'hospitalisations" et "prestations d'intérêt général". La terminologie a changé, mais le combat est resté le même, à savoir quel financeur va couvrir quels coûts.

L'interpellateur laisse à penser qu'une mise en concurrence totale des hôpitaux devrait permettre de

sélectionner les structures les plus économiques et que ce principe serait préconisé par la LAMal. Le Conseil d'Etat ne partage pas ce point de vue, ceci pour plusieurs raisons :

- La mention explicite dans la LAMal de l'existence d'une prestation d'intérêt général qui permet le maintien d'une capacité hospitalière pour des raisons de politique régionale donne clairement aux cantons la possibilité de fausser les "règles" de la concurrence en subventionnant des structures éventuellement "non efficaces".
- Rien n'empêche un établissement de compenser des pertes réalisées sur des hospitalisations LAMal par un financement croisé provenant des gains réalisées sur des hospitalisations de patients privés ou de l'activité ambulatoire. Dans ce contexte, les hôpitaux qui ont une structure de patientèle favorable peuvent fausser la concurrence en pratiquant des tarifs bas tout en "subventionnant" de manière interne leur secteur à charge de l'assurance obligatoire des soins.
- Enfin, le mécanisme concurrentiel ne peut fonctionner de manière vertueuse qu'à condition que les entreprises mises en concurrence répondent à des exigences similaires. Or certains hôpitaux ou cliniques peuvent sélectionner les cas alors que d'autres doivent accepter tous les patients indépendamment de leur pathologie ou de leur type d'assurance. De plus, les établissements publics doivent respecter certaines contraintes qui ne sont pas imposées à d'autres, comme le respect d'une convention collective de travail ou l'obligation d'offrir en permanence une large gamme de prestations dont certaines ne sont pas rentables.

## **2 RÉPONSES AUX QUESTIONS DE L'INTERPELLATION**

### **2.1 Selon le Conseil d'Etat peut-on assimiler les prestations d'intérêt général à une contribution financée directement par l'impôt ?**

Les prestations d'intérêt général correspondent à toutes les prestations qui ne sont pas financées dans le cadre de l'assurance obligatoire des soins (ou des autres types d'assurances telles que l'assurance-accidents, l'assurance-invalidité, l'assurance militaire, les assurances complémentaires, etc.).

Ces prestations sont financées en principe par l'organisme qui les demande, soit pour la plus grande partie par le canton et, cas échéant, par l'impôt, mais aussi par d'autres partenaires tels que les communes, d'autres prestataires de santé, des fonds privés, des fonds de recherche, etc.

### **2.2 Le Conseil d'Etat prend-il en compte les règles susmentionnées dans l'attribution des prestations d'intérêt général proposées par la CDS ?**

Le Conseil d'Etat s'inspire largement des recommandations de la CDS dans la construction de son modèle de financement des hôpitaux. Il tient toutefois à garder une certaine liberté d'action pour adapter ces règles aux réalités cantonales sachant que les recommandations intercantionales ne tiennent pas toujours entièrement compte des réalités économiques. Le Conseil d'Etat se réfère notamment aux CHF 15'000.- proposés pour rémunérer l'année de formation postgraduée des médecins assistants ou aux CHF 60.- par semaine de stage des étudiants en formation non universitaire, qui ne couvrent largement pas les coûts engendrés par ces prestations dans les hôpitaux.

### **2.3 Comment s'explique une disparité de financement allant de 7.5 à 28.5% de prestations d'intérêt général sur le chiffre d'affaires des hôpitaux susmentionnés ?**

### **2.4 L'hôpital de l'île à Berne (PIG = 7.5% chiffre affaires), tout comme le CHUV (PIG = 16% chiffre affaires), sont des hôpitaux universitaires ; comment s'explique la différence de financement par l'impôt de ces deux établissements ?**

S'agissant des questions 2.3 et 2.4, le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas pertinent de vouloir comparer les prestations d'intérêt général des hôpitaux sur la base des informations publiées par ces derniers car les champs d'activités et les données prises en compte sont très variables d'un hôpital à l'autre, ce qui influe fortement sur leur chiffre d'affaires respectif et sur les montants des prestations d'intérêt général.

S'agissant plus spécifiquement de l'Inselspital et du CHUV, le Conseil d'Etat fait les constatations suivantes :

- Le CHUV a perçu en 2013, au titre de la formation, de la recherche et la formation postgraduée des médecins, un montant équivalent à CHF 110 millions de la part de l'UNIL auquel il faut ajouter CHF 79 millions de la part du DSAS. Le montant de CHF 88 millions annoncé pour l'Hôpital universitaire bernois finance une partie des coûts de formation et de recherche, mais ce montant ne comprend pas les objets financés directement par l'université comme par exemple le salaire des professeurs de la Faculté de médecine.
- L'Inselspital a facturé en 2013 ses prestations d'hospitalisation au tarif de CHF 11'200.- le point DRG alors que le CHUV a bénéficié d'un tarif de CHF 10'400.-. En appliquant le tarif bernois au CHUV, on obtient une différence de plus de CHF 40 millions, qui ont été financés par le canton de Vaud au titre de prestations d'intérêt général. Le Conseil d'Etat souligne en outre que le tarif du CHUV a fait l'objet d'un accord avec les assureurs-maladie, alors que le tarif de l'Inselspital a été fixé d'autorité par le canton et fait l'objet d'un recours des assureurs auprès du Tribunal administratif fédéral. En cas de fixation d'un tarif plus bas par ce dernier, il est fort probable que le canton de Berne devra compenser la perte de recettes des assureurs-maladie qui en découle en versant à l'hôpital un montant correspondant à une prestation d'intérêt général.
- Le CHUV effectue une multitude de tâches de santé publique à la demande du canton. Les tâches ainsi confiées par un canton sont très diverses d'un canton à l'autre. En ce qui concerne le CHUV, elles sont présentées en toute transparence dans le contrat de prestations et sont financées en tant que prestations d'intérêt général.
- Enfin, le nombre de patients privés traités à l'Inselspital est beaucoup plus élevé qu'au CHUV. Ce dernier a pris comme option de se concentrer sur les activités LAMal et sur les prestations tertiaires, sans se lancer dans une concurrence avec le secteur privé.

### **2.5 Le canton de Vaud est-il prêt à s'investir pour que la pratique du subventionnement par les PIG des hôpitaux réponde à des règles plus strictes et que l'esprit de concurrence entre établissements souhaité par la LAMAL soit pleinement respecté ?**

Le Conseil d'Etat a introduit un modèle de financement des hôpitaux qui se veut transparent, responsabilisant et incitant une bonne gestion. Ce modèle, qui différencie le financement des prestations individuelles (hospitalisations, prestations ambulatoires, etc.) de celui des prestations d'intérêt général, n'est pas encore entièrement abouti. La tâche est en effet complexe et demande un important travail d'analyse et de négociation. Trois prestations d'intérêt général majeures sont aujourd'hui identifiées ou sur le point de l'être. Il s'agit des stages des étudiants en formation non universitaire, de la formation postgraduée des médecins et de l'existence d'un service d'urgences.

## **2.6 Comment se répartissent les montants des PIG versés par le canton de Vaud (Formation universitaire, etc.) ?**

CHF 267 mios ont été octroyés aux hôpitaux par le DSAS en 2013 à titre de prestations d'intérêt général, dont CHF 238 mios pour le CHUV et CHF 29 mios pour les hôpitaux de la FHV. A ces montants s'ajoute celui de CHF 110 mios versé au CHUV directement par l'UNIL (voir réponse à la question 4 ci-dessus).

Comme mentionné plus haut, l'identification et la valorisation des prestations d'intérêt général sont en cours de réalisation et ne peuvent donc être spécifiées à l'heure actuelle. Néanmoins, les précisions suivantes peuvent d'ores et déjà être apportées. Sur les CHF 267 mios versés aux hôpitaux :

- CHF 90 mios l'ont été pour financer des prestations de formation et de recherche (CHUV : CHF 79 mios et FHV : CHF 11 mios) ;
- CHF 54 mios ont financé diverses prestations identifiées ;
- le solde (CHF 123 mios) concerne des prestations non classées, sous le label "prestations implicites" qui comprennent notamment la compensation de l'insuffisance des tarifs des séjours hospitaliers.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 30 septembre 2015.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*