

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

Les points 20 à 29 seront traités dès 14 h 00

Groupe agricole de 12h15 à 13h45

Apéritif offert par les Fromagers vaudois à 17h00

Décision	N°		Dept	Rapporteurs maj. + min.	Date de renvoi
	1.	Communications			
	2.	Dépôts			
	3.	(15_INT_342) Interpellation Christiane Jaquet-Berger et consorts - A quoi rime la limitation de l'âge d'engagement des assesseurs des Justices de Paix ? (Pas de développement)			
	4.	(15_INT_338) Interpellation Frédéric Borloz - Prosélytisme et culture générale à l'EPSIC (Développement)			
	5.	(15_INT_341) Interpellation Jean-Michel Dolivo - Aide et soins à domicile : la paperasse doit-elle passer avant le temps disponible pour le-la patient-e ? (Développement)			
	6.	(15_INT_344) Interpellation Alice Glauser - Le SAN se rend-il compte des graves dégâts qu'il occasionne ? (Développement)			
	7.	(15_RES_020) Résolution Martine Meldem et consorts - Un canton sans OGM, c'est bien, une Suisse sans OGM, c'est mieux ! (Développement)			
	8.	(15_MOT_061) Motion Pierre-André Pernoud et consorts au nom des groupes UDC, PLR et Vert'libéraux - Amnistie fiscale / procédure simplifiée (Développement et demande de renvoi en commission avec au moins 20 signatures)			
	9.	(15_POS_105) Postulat François Payot et consorts - Pour une réalisation d'une aire de repos - restoroute sur l'A5 à Concise (Développement et demande de renvoi en commission avec au moins 20 signatures)			
	10.	(15_POS_104) Postulat Jean-Michel Dolivo et consorts - Le Revenu déterminant unifié (RDU) répond-t-il aux objectifs poursuivis par la loi ? (Développement et demande de prise en considération immédiate)			

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
	11.	(162) Exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi du 4 juillet 2006 sur l'exécution des condamnations pénales (LEP) – Suites du rapport d'enquête administrative sur le drame de Payerne et Réponse au postulat et consorts au nom de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal demandant deux modifications rapides de la LEP à la suite du drame de Payerne - modifiant la loi du 4 juillet 2006 sur l'exécution des condamnations pénales - modifiant la loi du 7 novembre 2006 sur l'exécution de la détention avant jugement - modifiant la loi du 29 mai 1985 sur la santé publique (Suite des débats)(1er débat)	DIS.	Mattenberger N.	
	12.	(163) Rapport du Conseil d'Etat et du Tribunal Cantonal au Grand Conseil : Bilan sur la réforme cas lourds	DIS.	Mattenberger N.	
	13.	(14_MOT_055) Motion Albert Chapalay et consorts - Modification du mode de perception de la participation des communes à la facture sociale	DIS, DSAS	Cherbuin A.	
	14.	(177) Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil • sur le postulat Nicolas Rochat "Hausse des primes d'assurance-maladie, une solution cantonale s'impose !" (11_POS_289) et Réponse du Conseil d'Etat • à la pétition pour la transparence et l'équité dans l'assurance-maladie et pour des primes reflétant vraiment les coûts des soins (08_PET_025) ; • à la résolution des Présidents des groupes politiques sur le non-remboursement des primes d'assurance-maladie (13_RES_005); • à la détermination Nicolas Rochat sur la réponse du Conseil d'Etat à son interpellation "Transferts des réserves excédentaires des caisses maladie : quelle SUPRASolidarité en faveur des assuré-e-s vaudois-e-s" (10_INT_420)	DSAS.	Borloz F.	
	15.	(14_INT_294) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Jean-Marie Surer et consorts - Factures de la CSS payées à tort, à qui la responsabilité ?	DSAS.		
	16.	(12_INT_015) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Christa Calpini - Quel avenir pour les physiothérapeutes indépendants dans le Canton de Vaud ?	DSAS.		

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
	17.	(14_PET_027) Pétition pour un financement des partis réglementé, transparent et juste	DSAS, DIS	Ruch D. (Majorité), Dupontet A. (Minorité)	
	18.	(GC 056) Exposé des motifs et projet de loi du Grand Conseil modifiant la loi sur le Grand Conseil du 8 mai 2007 et Rapport du Grand Conseil sur la motion François Brélaz et consorts proposant de définir clairement la notion de groupe politique dans la Loi sur le Grand Conseil	GC	Wyssa C.	
	19.	(GC 085) Exposé des motifs et projet de décret ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la modification de l'art. 93 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD) et Exposé des motifs et projet de loi du Grand Conseil modifiant la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (LEDP) et Rapport du Grand Conseil sur la motion Régis Courdesse et consorts au nom du groupe vert/libéral demandant une modification de l'article 61, lettre a, chiffres 1 et 2, de la loi sur l'exercice des droits politiques	GC	Wyssa C.	
	20.	(14_MOT_040) Motion Jean-Michel Dolivo et consorts pour la transparence des rémunérations dans le secteur subventionné vaudois	DFIRE	Pillonel C. (Majorité), Bory M.A. (Minorité)	
	21.	(14_INT_263) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Denis Rubattel - Nominations dans les Conseils d'administration : les compétences priment-elles véritablement ?	DFIRE.		
	22.	(14_MOT_046) Motion Guy-Philippe Bolay et consorts pour une meilleure prise de conscience des amendements budgétaires à la hausse	DFIRE	Berthoud A. (Majorité), Renaud M. (Minorité)	
	23.	(14_POS_061) Postulat Vassilis Venizelos pour appliquer une bonne règle à des sites d'exception	DFIRE, DFJC	Capt G.	
	24.	(14_POS_065) Postulat Yves Ferrari et consorts pour une politique cohérente de conservation du patrimoine architectural et archéologique	DFIRE	Chevalley C.	
	25.	(14_POS_066) Postulat Jérôme Christen pour une véritable politique de préservation du patrimoine architectural et archéologique dans le canton de Vaud	DFIRE	Chevalley C.	
	26.	(13_INT_169) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation José Durussel - Sécurité des sites et monuments historiques, attention danger, on ferme !	DFIRE.		

Séance du Grand Conseil

Mardi 17 février 2015

de 9 h.30 à 17 h.00

ORDRE DU JOUR

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

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

Décision	N°		Dept	Rapporteurs maj. + min.	Date de renvoi
	27.	(14_INT_260) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Jean-Marc Chollet - A qui profitera la vente du courant électrique produit par des panneaux photovoltaïques posés ou à poser sur des bâtiments de l'Etat de Vaud ?	DFIRE.		
	28.	(14_INT_272) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Julien Eggenberger - Les Vaudoises et Vaudois paieront-ils les amendes des banques ?	DFIRE.		
	29.	(14_INT_287) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Vassilis Venizelos - Un impôt heureux, une fiscalité durable	DFIRE.		

Secrétariat général du Grand Conseil



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 : IS-INT-342

Déposé le : 10.02.15

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

A quoi rime la limitation de l'âge d'engagement des assesseurs des Justices de Paix ?

Texte déposé

Lors des divers débats concernant le nouveau droit de protection de l'adulte ou le système des curatelles dans notre canton, il a plusieurs fois été évoqué le manque d'assesseurs des Justices de Paix issus des milieux médicaux et sociaux. D'ailleurs, dans l'une des dernières annonces de mise au concours d'un tel poste, il est mentionné expressément que « des compétences dans le domaine social, médical ou socio éducatif sont des avantages ». Mais il est aussi tout aussi clairement indiqué qu'une des conditions est « d'avoir moins de 65 ans ». Notons qu'il s'agit d'une activité accessoire de quelques heures par mois. Interpellée par cette limite d'âge à l'engagement, je pose les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Comment concilier une limite d'âge à l'engagement pour un poste d'assesseur avec l'article 8, al. 2 de la Constitution fédérale « Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment ..., de son âge, ... » ?
2. Vu la difficulté à repourvoir des postes d'assesseurs dans les domaines sociaux et médicaux, ne conviendrait-il pas d'offrir une possibilité d'accès plus large - auprès de jeunes retraités par exemple - , quitte à éventuellement limiter la durée du mandat pour de tels postes ?
3. Le Conseil d'Etat est-il prêt à assouplir l'âge d'engagement aux postes d'assesseurs des Justices de Paix ?
4. Le canton avait fait connaître son souhait de se montrer moins restrictif sur les limites d'âge et a déjà pris un certain nombre de mesures. A-t-il vérifié que ce souhait a été concrétisé au sein de l'ensemble de l'administration et des diverses entités dépendant du canton ?

Commentaire(s)

Lausanne, le 10 février 2015

Conclusions

Souhaite développer

Ne souhaite pas développer

Nom et prénom de l'auteur :

Christiane Jaquet-Berger

Signature :

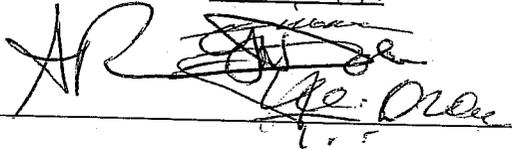


Nom(s) et prénom(s) du (des) consort(s) :

Signature(s) :

Jean Noël D...
Marc ORN

D. Divonne





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 - 338

Déposé le : 03.02.15

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

Prosélytisme et « culture générale » à l'EPSIC

Texte déposé

La semaine dernière, un support de cours de culture générale de l'EPSIC a circulé sur les réseaux sociaux. Pourquoi ? Son contenu, rédigé par l'école et destiné à des élèves de troisième année, ne manque pas de susciter étonnement, malaise et inquiétude. En effet, il présente les valeurs politiques de la gauche et de la droite sous un angle tendancieux et unilatéral. Les valeurs de gauche sont systématiquement présentées sous un jour positif tandis que les valeurs de droite relèvent au mieux de la caricature au pire de la calomnie. De plus, on apprend que dans les supports de cours obligatoires, les élèves de l'EPSIC doivent faire l'acquisition d'un document rédigé par l'union syndicale suisse, préfacé par un conseiller national socialiste encourageant à adhérer au syndicat.

1. Le Conseil d'Etat a-t-il connaissance de ce document ?
2. Ces supports de cours font-ils partie d'un programme cantonal d'enseignement ?
3. Cela existe-t-il dans d'autres écoles du canton ?
4. Quelle est l'opinion du Conseil d'Etat sur ces supports de cours et sur l'obligation pour des élèves d'acquiescer un document des syndicats ?

Commentaire(s)

Conclusions

Souhaite développer



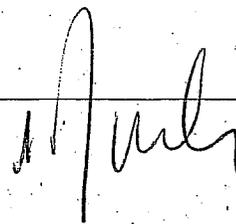
Ne souhaite pas développer



Nom et prénom de l'auteur :

Frédéric Borloz

Signature :



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

Signature(s) :



Déposé le 10.02.15

Scanné le _____

15 - INT - 341

Interpellation

Aide et soins à domicile: la paperasse doit-elle passer avant le temps disponible pour le-la patient-e ?

Dans l'aide et les soins à domicile, le-la premier-ère intervenant-e d'un CMS, qui a le plus souvent à faire, lorsqu'une demande d'intervention est déposée, à une personne très âgée, en difficulté, et/ou sortant d'une hospitalisation, doit lui faire signer un « Contrat CMS-Client », contrat de 4 pages, et lui avoir remis et expliqué 4 annexes « La Charte (15 pages) », « Les tarifs (8 pages) », un document intitulé « Pour vous, avec vous, chez vous (20 pages) » et le « CMS et vous(5 pages) ». En cas d'introduction d'une prestation payante (par exemple, l'aide au ménage), l'utilisateur doit au surplus signer un document assez inintelligible de deux pages, intitulé « Tarifs en vigueur et demande d'aide individuelle ». Enfin, l'intervenante du CMS doit compléter, au moyen de son outil mobile, les données administratives du dossier informatique de l'utilisateur dans le système Medlink. Ce premier contact, très important du point de vue du rapport de confiance, est ainsi « parasité » par une forme de bureaucratisation de l'aide à domicile.

Le député soussigné pose les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Le Conseil d'Etat ne considère-t-il pas que «trop d'information tue l'information», dans l'aide et les soins à domicile, et qu'en conséquence il convient d'alléger le nombre de documents à remettre et à expliquer, lors du premier contact, aux personnes qui demandent une aide et ou des soins à domicile ?
2. Si le Conseil d'Etat estime prioritaire que les intervenant-e-s d'un CMS, lors de son premier contact avec le-la patient-e, puisse disposer du maximum de temps disponible pour écouter et comprendre quels sont ses besoins, est-il prêt à donner les directives nécessaires dans ce sens ?

Le 10 février 2015

Jean-Michel Dolivo
Jean-Michel Dolivo



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 : IS-INT-344

Déposé le : 10.02.15

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

Le SAN se rend-il compte des graves dégâts qu'il occasionne ?

Texte déposé

Il n'est pas de semaine sans que l'on entende parler des exagérations du SAN en matière de retraits de permis. En effet, un nombre de plus en plus important d'automobilistes, respectivement de professionnels de la route se plaignent de la situation difficile à laquelle ils sont confrontés au SAN.

Sans qu'il ne soit question de délits, sur simple questionnaire, on peut retirer le permis de conduire à des personnes qui en ont un besoin professionnel fondamental. Que feraient sans permis les conducteurs par métiers, notamment voyageurs de commerce, vendeurs, assureurs, ou chauffeurs poids lourds ?

Un chef d'entreprise de transport très remonté ne comprend pas pourquoi le Service des Automobiles et de la Navigation retire son permis à un chauffeur poids lourd qui a eu le malheur d'être là lors d'un accrochage, victime plutôt que fautif. Pourquoi lors du renouvellement de la licence poids lourd et du traitement du questionnaire y relatif, faut-il cacher que l'on consomme occasionnellement un peu d'alcool, sous peine de se faire traiter d'alcoolique et de se faire retirer le permis avec les terribles conséquences qui s'ensuivent.

Le résultat de ces opérations coup de poing est de précipiter les personnes concernées dans le chômage, la déprime, la dépression et l'engrenage de la paupérisation avec tous les travers que cela entraînent : abandon, solitude, RI, etc...

Je me permets donc de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- Le Conseil d'Etat constate-t-il comme la soussignée une augmentation des plaintes concernant le SAN ?

- Le Conseil d'Etat peut-il renseigner l'interpellatrice et lui confirmer qu'il s'agit d'un effet des nouvelles directives de la Confédération (Via Sicura) ?
- Si cela était le cas, le Conseil d'Etat est-il disposé à intervenir pour demander une modération des décisions au niveau fédéral en exposant les conséquences dramatiques pour la personne sanctionnée.
- Le Conseil d'Etat trouve-t-il juste que des personnes n'ayant commis aucun délit au moment de la décision soient aussi durement touchées, et exposées à des conséquences dramatiques pour leur vie personnelle et personnelle.
- Le Conseil d'Etat est-il prêt à donner des consignes de modération à ses services en matière de retrait de permis directs et sans qu'aucun délit en matière de conduite ait été constaté ? Prévenir au moins une fois avant un retrait semble une juste mesure.

Commentaire(s)

Conclusions

Souhaite développer



Ne souhaite pas développer



Nom et prénom de l'auteur :

Oliver Gläuser

Signature :

Oliver Gläuser

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

Signature(s) :

Résolution

(formulaire de dépôt)

GD

A remplir par le Secrétariat du Grand Conseil

N° de tiré à part : 15-RES-020

Déposé le : 10.2.15

Scanné le : _____

Art. 136 LGC La résolution, qui s'exprime sous la forme d'une déclaration ou d'un vœu, porte sur un sujet d'actualité ou sur un objet traité par le GC. Elle peut être déposée par un député, une commission ou un groupe politique. Elle n'a pas d'effet contraignant pour son destinataire. Pour que la résolution soit traitée, il est nécessaire qu'elle soit soutenue par au moins vingt députés. Elle est portée à l'ordre du jour d'une séance plénière et mise en discussion ; elle peut être amendée avant d'être soumise au vote. Jusqu'au vote de la résolution par le GC, l'auteur de celle-ci peut la retirer. Si la résolution est adoptée et qu'elle consiste en un vœu, le CE informe le GC de la suite qui lui a été donnée.

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

Titre de la résolution

Un canton sans OGM, c'est bien, une Suisse sans OGM, c'est mieux!

Texte déposé

Par cette résolution, le Grand Conseil invite le Conseil d'Etat à s'engager pour maintenir une agriculture suisse sans OGM.

Certes, la réglementation en la matière est fédérale, mais les répercussions risquent d'avoir un impact direct sur les paysans, les consommateurs, la biodiversité et, dès lors, sur les cantons.

Le moratoire sur les OGM se termine en 2017. Les intentions du Conseil fédéral et du Parlement fédéral pour les années à venir sont encore inconnues.

Il est de l'intérêt du Canton de Vaud, grand canton bénéficiant d'un environnement si diversifié, de maintenir des produits sans OGM. Perdre cet avantage, c'est mettre en péril une matière première de haute qualité permettant une alimentation labellisée de haute sécurité.

Fort de ces constats, nous vous invitons à soutenir la présente résolution.

Nom et prénom de l'auteur :

Martine Meldem et consorts

Signature :

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

Signature(s) :

Dominique-Ella Christin

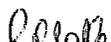
D.E. 

Laurent Miville

Clair Richard
C. Richard

Jacques-André Haury

Graziella Schaller



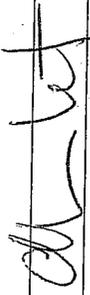
René Gunderse



Liste des députés signataires – état au 26 août 2014

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

Liste des députés signataires – état au 26 août 2014

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



Grand Conseil
Secrétariat général
Pl. du Château 6
1014 Lausanne

Motion

(formulaire de dépôt)

A remplir par le Secrétariat du Grand Conseil

N° de tiré à part : 15-467-061

Déposé le : 10.2.15

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

Amnistie fiscale / procédure simplifiée

Texte déposé

Nous souhaitons que le Conseil d'Etat élabore un projet de loi afin de mettre en place une procédure simplifiée et intéressante de déclaration d'annonce de montants non déclarés à l'autorité fiscale.

Commentaire(s)

Les différentes réformes en cours dans les domaines bancaires, financiers et fiscaux génèrent un changement de situation important dans les relations entre l'Etat et ses citoyens. Nous souhaitons encourager les citoyens concernés à se régulariser au vu de ce qui précède.

Plusieurs cantons ont mis ou vont mettre en place un tel système. Le but est d'augmenter les recettes fiscales et de réinjecter des montants importants dans le système. Le momentum nous paraît particulièrement opportun, notamment comme mesure de soutien à l'économie.

Nous pourrions nous inspirer de l'expérience des autres Cantons suisses qui ont étudié et/ou mis en place un mode opératoire sur une durée limitée. Ceci permettrait aux personnes physiques et morales de déclarer des avoirs personnels ou transmis lors d'une succession. Il s'agirait d'une procédure simple, discrète et rapide.

Le formulaire simplifié proposerait des conditions adaptées au statut de la situation (salarié, indépendant, héritier).

Conclusions

Développement oral obligatoire (selon art. 120a LGC)

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

Nom et prénom de l'auteur :

Groupes UDC , PLR , Vert'libéraux

Signature :

P.-A. Pernoud, C. Calpini, G. Schaller

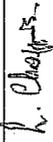
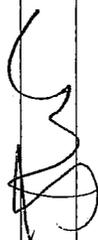
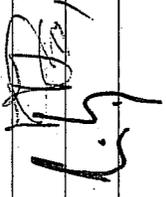
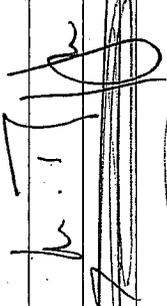
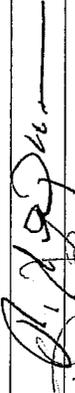
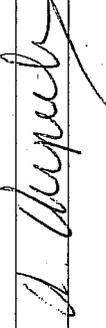
Nom(s) et prénom(s) du (des) consort(s) :

Signature(s) :



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

Liste des députés signataires – état au 26 août 2014

Aellen Catherine	Chappuis Laurent 	Eggenberger Julien
Ansermet Jacques 	Cherbuin Amélie	Ehrwein Nihan Céline
Apothéloz Stéphanie	Chevalley Christine 	Epars Olivier
Attinger Doepper Claire	Chollet Jean-Luc 	Favrod Pierre-Alain 
Aubert Mireille	Chollet Jean-Marc	Ferrari Yves
Baehler Bech Anne	Christen Jérôme	Freymond Cantone Fabienne
Baillif Laurent	Christin Dominique-Ella 	Gander Hugues
Bendahan Samuel	Collet Michel	Genton Jean-Marc 
Berthoud Alexandre 	Cornamuz Philippe 	Germain Philippe
Bezencçon Jean-Luc 	Courdesse Régis 	Glauser Alice
Blanc Mathieu 	Cretegny Gérard	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
Brelaz Daniel	Desmeules Michel 	Haury Jacques-André 
Brelaz François	Despot Fabienne 	Hurni Véronique 
Buffat Marc-Olivier 	Devaud Grégory 	Induni Valérie
Buffat Michaël 	Divorne Didier	Jaccoud Jessica
Butera Sonya	Dolivo Jean-Michel	Jaquet-Berger Christiane
Cachin Jean-François 	Ducommun Philippe 	Jaquier Rémy 
Calpini Christa	Dupontet Aline	Jobin Philippe
Capt Gloria	Durussel José	Jungclaus Delarze Suzanne
Chapalay Albert 	Duvoisin Ginette	Kappeler Hans Rudolf 

Liste des députés signataires – état au 26 août 2014

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



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 : IS - POS - 105

Déposé le : 10.2.15

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

Pour une réalisation d'une aire de repos- restoroute sur l'A5 à Concise

Texte déposé

Les postulants appellent le Conseil d'Etat à mettre en route la procédure d'appel d'offres permettant au plus vite la construction d'une aire de repos et restoroute à Concise sur les parcelles cantonales aménagées dans ce but, en collaboration avec l'OFROU.

Que ce projet permette non seulement la construction d'une aire de ravitaillement mais également à l'image par exemple du restoroute de Gruyère la réalisation d'une infrastructure de restauration et promotion des produits du terroir vaudois.

Commentaire(s)

En mai 2015 nous fêtons les 10 ans de l'inauguration du tronçon Grandson-Vaumarcus de l'autoroute A5. Actuellement ce sont plus de 18000 véhicules jours qui sont relevés par la station automatique de comptage d'Onnens près Grandson. A titre de comparaison ce chiffre correspond pratiquement au trafic sur l'A1 à la hauteur du restoroute de la Rose de la Broye près d'Estavayer. Le taux de croissance du trafic étant de près de 2.1 % annuellement.

Nous savons le restoroute sur l'A1 de Bavois proche de la saturation et sans possibilité d'extension. De nombreux points préchent en faveur de la construction du dernier restoroute manquant, bien que planifié, le long des tronçons autoroutiers vaudois. Entre autres :

- Mettre à profit les quelques 53'000m2 propriétés de l'Etat de Vaud prévus à cet effet
- Construire sur terres vaudoises une aire de repos le long de l'A5, la prochaine étant située à Pieterlen après Bienne en direction de Soleure.

- Mettre en valeur un site exceptionnel de par sa situation en terrasse surplombant une des plus belles régions touristiques vaudoises à savoir le haut lac de Neuchâtel et le Nord Vaudois
- Réaliser une infrastructure offrant des places de travail nouvelles dans la région de Concise- Grandson et du Nord Vaudois en général.
- Les terrains sont déjà terrassés et préaménagés. La situation au milieu des vignes, hors toute localité est idéale est complètement intégrée dans le paysage.
- Améliorer la visibilité du Nord vaudois en termes d'accueil touristique en favorisant à l'entrée nord du canton la réalisation d'un point d'accueil.
- Autant les instances politiques, touristiques qu'économiques du district du Jura Nord Vaudois appellent de leurs vœux cette réalisation attendue depuis 10 ans au motif que le trafic n'était jusqu'alors pas suffisant.

Les postulants sont conscients que la procédure et la période de construction sont encore longues. Mais avec le taux de croissance du trafic sur l'A5, la prochaine réalisation du contournement de la ville de Bienne et le développement de l'attractivité du nord vaudois entre Bâle et Genève il est temps de mettre la démarche en route.

Les signataires de ce postulat souhaitent que le Conseil d'Etat initie la procédure d'appel d'offres permettant au plus vite la construction de cette aire repose et restoroute en collaboration avec l'OFROU. Que ce projet permette non seulement la construction d'une aire de ravitaillement mais également à l'image par exemple du restoroute de Gruyère la réalisation d'une infrastructure de restauration et promotion des produits du terroir vaudois.

Conclusions

Développement oral obligatoire (selon art. 120a LGC)

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

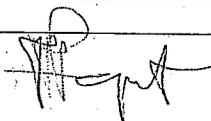
(b) renvoi à une commission sans 20 signatures

(c) prise en considération immédiate

Nom et prénom de l'auteur :

Signature :

Payot François

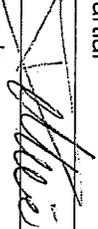
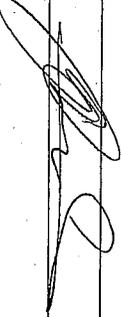
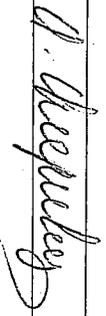


Nom(s) et prénom(s) du (des) consort(s) :

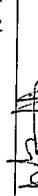
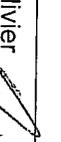
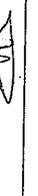
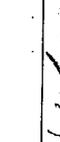
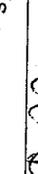
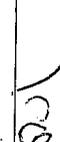
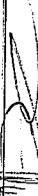
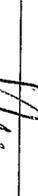
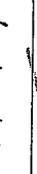
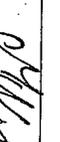
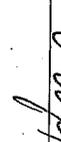
Signature(s) :

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

Liste des députés signataires – état au 26 août 2014

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

Liste des députés signataires – état au 26 août 2014

Kernen Olivier		Nicolet Jacques		Rydlø Alexandre	
Kunze Christian		Nicolet Jean-Marc		Schaller Graziella	
Labouchère Catherine		Oran Marc		Schobinger Bastien	
Lachat Patricia		Papilloud Anne		Schwaar Valérie	
Luisier Christelle		Payot François		Schwab Claude	
Mahaim Raphaël		Pernoud Pierre-André		Sonnay Eric	
Maillefer Denis-Olivier		Perrin Jacques		Sordet Jean-Marc	
Manzini Pascale		Pidoux Jean-Yves		Surer Jean-Marie	
Marion Axel		Pillonel Cédric		Thuillard Jean-François	
Martin Joséé		Podio Sylvie		Tosato Oscar	
Mattenberger Nicolas		Probst Delphine		Treboux Maurice	
Matter Claude		Randin Philippe		Trolliet Daniel	
Mayor Olivier		Rapaz Pierre-Yves		Tschopp Jean	
Meienberger Daniel		Ravenel Yves		Uffer Filipp	
Meldem Martine		Renaud Michel		Verizelos Vassilis	
Melly Serge		Rey-Marion Alette		Voilet Claude-Alain	
Meyer Roxanne		Rezzo Stéphane		Volet Pierre	
Miéville Laurent		Richard Claire		Vuarnoz Annick	
Miéville Michel		Riesen Werner		Vuillemin Philippe	
Modoux Philippe		Rochat Nicolas		Weber-Jobé Monique	
Mojon Gérard		Romano Myriam		Wehrli Laurent	
Montangero Stéphane		Roulet Catherine		Wüthrich Andreas	
Mossi Michele		Roulet-Grin Pierrette		Wysa Claudine	
Neirynck Jacques		Rubattel Denis		Yersin Jean-Robert	
Neyroud Maurice		Ruch Daniel		Züger Eric	

15_PDS-104



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

Déposé le 10.02.15

renvoi direct

Scanné le _____

au Conseil d'Etat

Postulat

Le Revenu déterminant unifié (RDU) répond-t-il aux objectifs poursuivis par la loi ?

La loi du 9 novembre 2010 sur l'harmonisation et la coordination de l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation et au logement cantonales vaudoises (LHPS) a introduit la notion de Revenu déterminant unifié (RDU), montant calculé sur le revenu et la fortune, selon des modalités unifiées, permettant de déterminer l'octroi des aides sociales cantonales. Le RDU devait permettre de simplifier les procédures pour le citoyen et garantir une égalité de traitement entre bénéficiaires des prestations sociales.

A partir des expériences réalisées depuis son introduction, il appert que l'objectif de simplification des procédures n'est pas atteint à satisfaction. De nombreux-euses assistant-e-s sociaux travaillant dans des CMS (aide et soins à domicile) sont ainsi amenés à constater, dans leur pratique, que les données personnelles et financières contenues dans le système d'information du RDU, mis à disposition par l'Etat de Vaud :

- ne sont pas toujours à jour, bien que les données devraient être disponibles, ce qui entraîne inutilement de lourdes actualisations;
- ne permettent pas d'éviter aux usagers-ères la présentation de nombreux justificatifs dans les différents dispositifs d'aide sociale auxquels ils-elles font appel (aides aux études ou avances sur pensions alimentaires, par exemple). Or, le RDU devait en particulier simplifier les formalités administratives, en évitant de devoir fournir ces justificatifs de façon répétée.

Par ailleurs se pose la question du degré de fiabilité du RDU, notamment de l'actualisation des données figurant dans le système d'information du RDU. Cette question est d'autant plus importante que des professionnels-les divers-es, qui ne sont pas forcément formé-e-s pour analyser les situations financières des usagers-ères de façon équivalente à un traitement fiscal, sont amené-e-s à le faire et à fournir ces données au système d'information RDU.

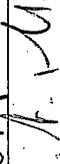
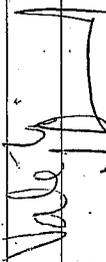
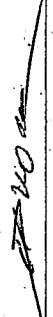
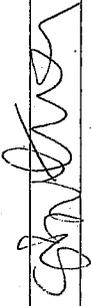
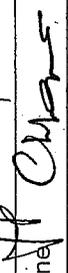
La LHPS prévoit, à son article 18, qu'une évaluation sera faite deux ans après son entrée en vigueur. Le Règlement LHPS est entré en vigueur le 1 janvier 2013. Le député-e-s soussigné-e-s demandent au Conseil d'Etat un rapport d'évaluation sur le dispositif RDU pour savoir si celui-ci répond, et dans quelle mesure, aux objectifs visés par la loi.

Le 10 février 2015

Jean-Michel Dolivo

=> Renvoi direct au CE

Liste des députés signataires – état au 26 août 2014

Aellen Catherine	Chappuis Laurent	Eggenberger Julien
Ansermet Jacques	Cherbuin Amélie	Ehrwein Nihan Céline 
Apothéloz Stéphanie	Chevalley Christine	Epars Olivier
Attinger Doepper Claire	Chollet Jean-Luc	Favrod Pierre-Alain
Aubert Mireille 	Chollet Jean-Marc	Ferrari Yves
Baehler Bech Anne 	Christen Jérôme	Freymond Cantone Fabienne
Baillif Laurent	Christin Dominique-Ella	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	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	Haury Jacques-André
Brélaz François 	Despot Fabienne	Hurni Véronique
Buffat Marc-Olivier	Devaud Grégory	Induni Valérie 
Buffat Michaël	Divorne Didier 	Jaccoud Jessica
Butera Sonya 	Dolivo Jean-Michel	Jaquet-Berger Christiane 
Cachin Jean-François	Ducommun Philippe	Jaquier Rémy
Calpini Christa	Dupontet Aline	Jobin Philippe
Capt Gloria	Durussel José	Jungclaus Delarze Suzanne 
Chapalay Albert	Duvoisin Ginette	Kappeler Hans Rudolf

Liste des députés signataires – état au 26 août 2014

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

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI

modifiant la loi du 4 juillet 2006 sur l'exécution des condamnations pénales (LEP) – Suites du rapport d'enquête administrative sur le drame de Payerne – Réponse au postulat et consorts au nom de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal demandant deux modifications rapides de la LEP à la suite du drame de Payerne

1 CONTEXTE DE LA REVISION

1.1 Le rapport d'enquête administrative ordonné suite au drame de Payerne

Dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler l'affaire Claude D., le Tribunal cantonal a ordonné une enquête administrative afin d'apporter des réponses aux questions soulevées par le meurtre de Marie S., 19 ans, commis par un homme qui avait été condamné pénalement et qui exécutait encore sa peine. Il s'agissait en particulier de déterminer si les décisions administratives et judiciaires ayant abouti à ce que l'auteur bénéficie encore d'une exécution sous forme d'arrêts domiciliaires au moment des faits étaient fondées.

Dans son rapport du 27 août 2013, l'enquêteur émet certaines réflexions concernant le système légal en vigueur dans le canton de Vaud, en particulier s'agissant des compétences du Juge d'application des peines. Ces réflexions ont abouti aux recommandations suivantes :

"(4) Suppression des incohérences relatives à la répartition des compétences entre le juge unique et le collège

Nous avons constaté que, d'après le droit en vigueur, certaines décisions, telles que celles examinées relatives à la libération conditionnelle, sont prises par un collège composé de trois JAP, alors que les décisions sur recours, qui déploient des effets semblables, sont au contraire prises par un juge unique. Nous conseillons de modifier les dispositions concernant les compétences du juge unique et du collège – au cas où les recours contre les décisions d'exécution de la peine de l'OEP restent de la compétence du JAP.

(5) Examen de l'attribution des recours administratifs au JAP

La compétence du TMCAP pour traiter les recours à l'encontre des décisions des autorités administratives a pour conséquence que le TMCAP fonctionne, suivant les cas, aussi bien comme autorité de première instance que comme autorité de seconde instance. Cette particularité du droit vaudois exige beaucoup (trop ?) des magistrats. Une voie de droit à l'encontre des décisions de l'OEP et des décisions disciplinaires du SPEN sans implication du JAP serait opportune.

(6) Introduction d'un droit de recours en faveur de l'administration à l'encontre des décisions sur recours du JAP

Il n'est pas satisfaisant qu'actuellement les décisions sur recours du JAP ne puissent être attaquées

devant le Tribunal cantonal que par une des parties impliquées, soit le condamné. Il faut aussi qu'elles puissent l'être en défaveur de celui-ci. Dès lors, nous recommandons qu'il soit accordé aux autorités d'exécution un droit de recours contre les décisions toujours rendues par le JAP à la suite d'un recours à l'encontre d'une décision de l'OEP ou du SPEN" (rapport d'enquête, p. 47-48).

En fait, dans son rapport, l'enquêteur juge peu heureux le recours au Juge d'application des peines (JAP) à l'encontre des décisions rendues par l'Office d'exécution des peines (OEP), tel qu'il est prévu par l'article 36 LEP. Il préconise donc le supprimer au profit d'un recours direct auprès de la Chambre des recours pénale du Tribunal cantonal, ce qui résout en même temps la question du tribunal collégial (rapport d'enquête, p. 40).

1.2 Le postulat Jacques-André Haury au nom de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal

Suite au dépôt de ce rapport, la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal (CHSTC), par son président, a déposé un postulat visant à ce que deux des mesures préconisées par le rapport d'enquête soient mises en application rapidement. Le postulat a la teneur suivante:

"La Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal (CHSTC) a étudié le rapport établi par M. Félix Bänziger, expert mandaté par le Tribunal cantonal à la suite du drame de Payerne.

Ce rapport propose neuf mesures. Parmi celles qui impliquent des modifications légales, c'est-à-dire qui relèvent de la compétence du Grand Conseil, la CHSTC en a retenu deux, qui lui paraissent nécessiter sans délai une modification de la loi sur l'exécution des condamnations pénales (LEP).

- 1. Transférer du juge d'application des peines (JAP) au collège des JAP certaines compétences : lorsque le Tribunal des mesures de contrainte et d'application des peines (TMCAP) doit se prononcer sur un recours contre une décision de l'Office d'exécution des peines (OEP), la LEP prévoit qu'un seul juge d'application des peines est compétent pour se prononcer sur "la réintégration du condamné dans l'exécution de la peine (...)" (article 27). En revanche, elle prévoit que "Lorsque la durée de la peine privative de liberté prononcée à l'encontre du condamné est égale ou supérieure à six ans ou lorsqu'un internement a été ordonné à l'endroit dudit condamné, le collège des juges d'application des peines est seul compétent pour prendre une quelconque décision relative à la libération conditionnelle." Nous proposons que, par analogie avec les décisions sur la libération conditionnelle, les décisions relatives à la "réintégration du condamné" doivent elles aussi être prises par le collège des JAP (trois juges) lorsque la peine prononcée est égale ou supérieure à six ans, c'est-à-dire dans des délits graves, comme ce fut le cas de C.D.*
- 2. La décision du JAP à la suite du recours formulé par C.D. contre la décision de l'OEP du 23 novembre 2012 ne pouvait faire l'objet d'un recours par l'OEP. Nous proposons qu'un droit de recours auprès de la Chambre des recours pénale soit expressément prévu par la LEP".*

Ce postulat a été renvoyé en commission en vue d'examiner sa prise en considération. Dite commission a tenu un premier débat sur les propositions formulées dans le postulat. Bien que très partagée, elle a opté à une courte majorité pour le maintien d'un recours à un collège de juges d'application des peines et la création d'un droit de recours pour le Service pénitentiaire. Elle a également évoqué la question de l'effet suspensif aux recours formés à l'encontre des décisions rendues par l'OEP. Sur ce point, elle a préavisé en faveur du retrait de l'effet suspensif automatique, l'autorité de recours ayant la possibilité de l'octroyer si les circonstances l'exigent. En définitive, la commission a préavisé à l'unanimité en faveur de la prise en considération du postulat et de son renvoi au Conseil d'Etat.

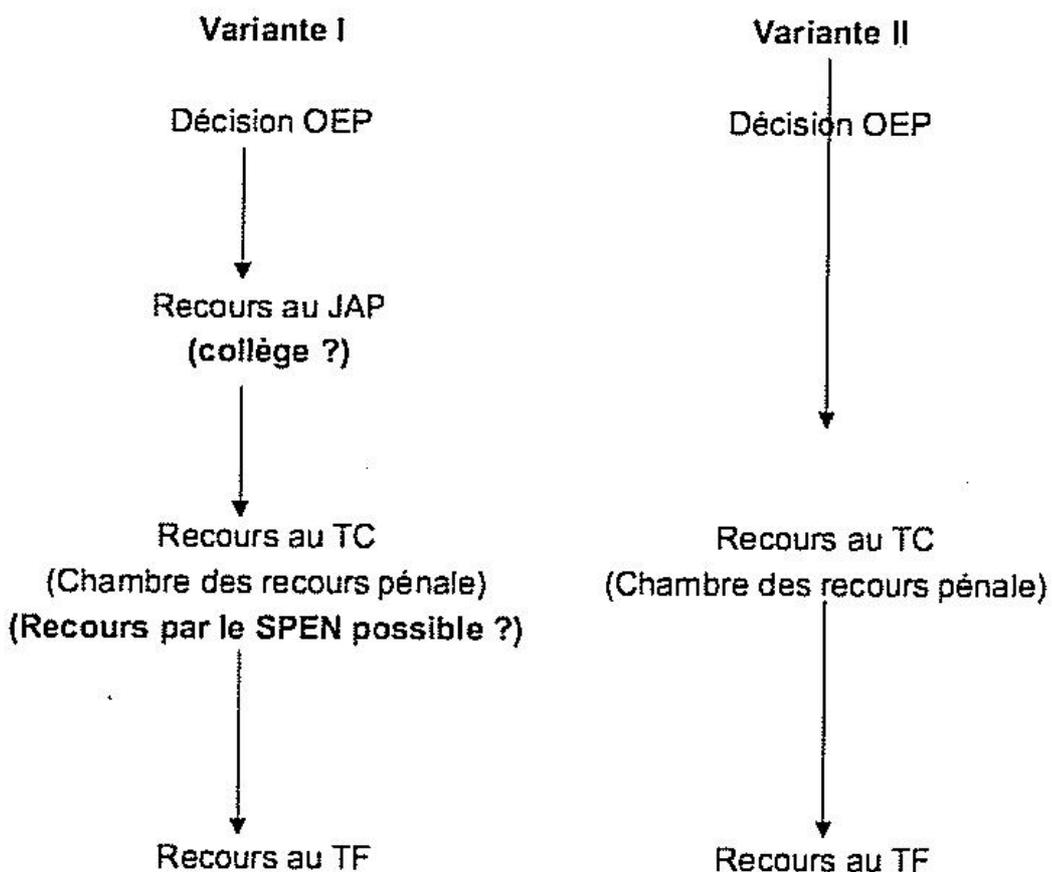
2 PERIMETRE DU PROJET

La présente révision de la LEP porte essentiellement sur les questions soulevées ci-dessus, s'agissant du recours à l'encontre des décisions rendues par l'OEP. L'occasion a toutefois été saisie pour introduire dans cette loi quelques dispositions qui y manquent actuellement, notamment afin de donner une meilleure assise légale au règlement sur le statut des condamnés exécutant une peine privative de liberté et les régimes de détention applicables (RSC). Cette partie de la réforme revêt un caractère essentiellement technique, mais est néanmoins nécessaire au travail du Service pénitentiaire. Les modifications font en outre suite à l'entrée en vigueur du Code de procédure pénale suisse, le 1^{er} janvier 2011, et à celle de l'article 64 al.1bis du Code pénal en lien avec l'internement à vie. Ces modifications législatives entraînent des changements en termes de compétences pour les différents acteurs de la chaîne pénale cités dans la présente loi.

3 VOIE DE RECOURS CONTRE LES DECISIONS DE L'OEP

3.1 Pistes envisagées

Sur la base des conclusions du rapport d'expert et du postulat déposé, on peut envisager deux options pour résoudre le problème posé, lesquelles peuvent être schématisées ainsi :



La commission parlementaire qui a examiné le postulat de la CHSTC a résumé ainsi les principaux arguments en faveur de chacune des variantes :

En faveur de la variante 1 :

- un collège de JAP procédera à une instruction plus poussée que ne pourrait le faire la Chambre des recours pénale du Tribunal cantonal ;
- il n’y a pas de raisons d’enlever cette compétence aux juges d’application des peines, dont la fonction a été créée pour se prononcer sur de telles questions ;
- la solution d’un collège de JAP paraît être la réforme la plus simple et la plus adéquate à mettre rapidement en œuvre ;
- il s’agit de la seule option qui permette d’accorder un droit de recours au SPEN.

En faveur de la variante 2 :

- historiquement, la solution du recours de droit administratif devant le JAP avait été retenue par le législateur cantonal dans le but de décharger le Tribunal cantonal. Depuis l’entrée en vigueur de la loi sur le Tribunal fédéral, ce but n’a plus lieu d’être puisqu’une voie de droit devant le Tribunal cantonal contre les décisions du JAP a dû être instituée. Ainsi, la multiplication des instances alourdit inutilement la procédure ;
- le Tribunal cantonal et les juges d’application des peines sont principalement en faveur de la variante 2, qui est également celle privilégiée par l’expert Bänziger ;
- les décisions rendues par la Chambre des recours pénale sont prises collégalement ;
- il est plus logique de laisser au JAP assumer uniquement une fonction d’autorité de première instance qui doit collaborer avec l’Office d’exécution des peines ;
- le nombre annuel des recours déposés contre des décisions du SPEN n’est pas élevé, de telle sorte que le traitement de ceux-ci ne constituerait pas une nouvelle charge de travail importante pour le Tribunal cantonal.

3.2 Position du Conseil d'Etat

3.2.1 Rôle du JAP

Dans son rapport, l’expert mandaté par le Tribunal cantonal remet tout d’abord en question la compétence du JAP pour traiter les recours administratifs à l’encontre des décisions rendues par l’OEP et le SPEN. Il y voit trois problèmes:

- en premier lieu le fait que le JAP doive appliquer la procédure administrative pour ces seuls cas, alors qu’il utilise d’ordinaire la procédure pénale ;
- en deuxième lieu le fait que le JAP statue en principe comme autorité de première instance, et non sur recours, ce qui suppose deux approches totalement différentes de son travail ;
- en troisième lieu le faible nombre de recours en regard du volume des affaires traitées par le JAP, ce qui rend le changement de rôle susmentionné d’autant plus délicat (rapport d’enquête, p. 40).

Ainsi, aux yeux de l’expert, il y a bien lieu de supprimer la voie de recours au JAP pour transférer ses compétences au Tribunal cantonal, ce qui résout par ailleurs également la question de la composition de l’autorité de recours, la Chambre des recours pénale fonctionnant toujours en collège.

Ces arguments font sens aux yeux du Conseil d’Etat. Il est vrai que le travail du JAP est complexe et délicat, et que ses décisions sont souvent lourdes de conséquences, notamment celles relatives à la libération conditionnelle. Dans ce contexte, il rend des décisions avec un plein pouvoir d’examen, mais s’appuie sur l’OEP, qui lui soumet le dossier ainsi qu’une évaluation de la dangerosité du détenu et qu’une proposition relative à ladite libération. Dans ce contexte, l’OEP est un partenaire du JAP à qui il apporte les éléments nécessaires à la décision. En revanche, dans le cadre des recours administratifs, le JAP doit contrôler les décisions rendues par l’OEP. Celui-ci n’est donc plus un partenaire, mais

l'autorité intimée. De surcroît, le pouvoir d'examen du JAP est limité à la légalité. Il doit donc s'efforcer de modifier son approche de ce type de dossier, par rapport à celle qu'il adopte habituellement. Quant au nombre de dossiers, on doit effectivement constater qu'il demeure faible (37 nouveaux dossiers en 2012, soit un peu plus de 6% des dossiers entrés durant cette année, et 57 dossiers en 2013, soit un peu plus de 7% du total). Il est donc d'autant plus difficile au JAP de changer de rôle et d'adopter celui de l'autorité de recours qu'il ne le fait que très rarement.

3.2.2 Contexte historique

Comme le relève la commission dans son rapport, on rappelle ici qu'historiquement, le JAP a été créé dans le cadre de l'adaptation du droit vaudois à la nouvelle partie générale du code pénal suisse (CP), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007. Cette dernière imposant l'intervention d'une autorité judiciaire à certains stades de l'exécution des peines, l'option avait été prise de créer des magistrats spécialisés dans ce domaine, entre autres afin de décharger les tribunaux ordinaires (v. EMPL relatif à la mise en œuvre du nouveau CP, BGC juin 2006, p. 1370-1371). Dans ce contexte, le recours judiciaire à l'encontre des décisions rendues par le SPEN, recours rendu notamment nécessaire en matière disciplinaire afin de respecter les exigences de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), a été confié au JAP dans cette même idée de décharger le Tribunal cantonal, qui était alors composé que de quinze magistrats, et dont l'exécution des peines n'était pas la mission première. Aucune voie de droit cantonale n'était ainsi ouverte à l'encontre des décisions rendues sur recours par le JAP, seul le recours au Tribunal fédéral étant possible.

La situation a toutefois changé avec l'entrée en vigueur de l'article 29a de la Constitution fédérale (Cst.) et de la loi sur le Tribunal fédéral, dont les dispositions organisationnelles s'agissant du recours en matière pénale sont devenues contraignantes pour les cantons au 1^{er} janvier 2011, avec l'entrée en vigueur du code de procédure pénale (CPP). L'EMPL relatif à la mise en œuvre de la partie générale du CP réservait d'ailleurs déjà une réforme ultérieure des voies de recours prévues par la LEP en fonction de la réforme de l'organisation judiciaire fédérale (BGC juin 2006, p. 1392). Le législateur de l'époque avait ainsi conscience du fait que la solution qu'il retenait ne serait sans doute pas définitive. De fait, dans le cadre du volet pénal de la démarche CODEX_2010, la LEP a été modifiée sur deux points dans ce domaine :

- auparavant, les décisions sur recours par le chef du Service pénitentiaire en matière de sanctions disciplinaires ne pouvaient faire l'objet d'un recours au JAP que si ces dernières prenaient la forme d'arrêts d'une durée supérieure à vingt jours. Cette limite a été supprimée du fait de la garantie de l'accès au juge ancrée à l'article 29a Cst. et de l'article 80, alinéa 2 LTF. Cela a eu pour effet d'augmenter les compétences du JAP, sans que cela provoque une réelle augmentation du nombre de recours (celui-ci a même diminué entre 2010 et 2011) ;
- l'article 37, alinéa 3 LEP, qui disposait que le JAP statuait sur recours en dernière instance cantonale, a été abrogé. Toutefois, vu l'ampleur de la réforme et les problèmes qu'elle posait par ailleurs (suppression du juge d'instruction et institution de l'appel et de l'instruction contradictoire notamment), la problématique de la voie de recours au JAP n'a pas été réétudiée plus avant.

Cela étant, cette réforme a ouvert une voie de droit au Tribunal cantonal à l'encontre des décisions sur recours rendues par le JAP, de sorte qu'il y a désormais deux voies de droit cantonales à l'encontre des décisions rendues par l'OEPE, et trois voies de droit contre celles rendues par les établissements de détention en matière disciplinaire, ce à quoi il faut bien entendu ajouter le recours au Tribunal fédéral.

3.2.3 Multiplication des voies de droit – Célérité de la procédure

Cette situation n'est pas sans poser problème. Que ce soit en matière pénale ou administrative, l'institution d'une voie de droit intermédiaire ne constitue pas la règle. Ainsi, l'article 73 de la loi sur la procédure administrative (LPA) dispose que le recours administratif n'est institué que si la loi le prévoit, la règle étant le recours direct au Tribunal cantonal ; il en va de même en matière pénale, le CPP ne prévoyant qu'une seule voie de droit cantonale à l'encontre des jugements rendus par les tribunaux de première instance. La multiplication des voies de droit a certes été utilisée récemment dans certains domaines, avec pour but de décharger les instances de recours supérieures. Ainsi, le recours interne institué par la loi sur l'action sociale vaudoise (LASV) à l'encontre des décisions rendues par les Centres sociaux régionaux (CSR) a diminué drastiquement le nombre de recours au Tribunal cantonal dans ce domaine. De même, l'introduction d'une réclamation à l'encontre des décisions rendues par le Service des automobiles (SAN), en particulier en matière de retrait de permis de conduire, et par l'Office des bourses ont également contribué à décharger le Tribunal cantonal de plusieurs centaines de dossiers, avec une charge supplémentaire raisonnable pour les services concernés. Toutefois, si cette option a du sens dans les domaines dans lesquels un grand nombre de décisions sont rendues et où la marge d'appréciation de l'autorité est relativement restreinte en raison d'un cadre légal et réglementaire précis, il n'en va pas de même dans les secteurs où l'autorité dispose d'un large pouvoir d'appréciation et où les dossiers sont peu nombreux, car la décharge des autorités de recours engendrées par la création d'une autorité de recours intermédiaire n'est alors pas significative, la diminution du nombre de recours d'une instance à l'autre n'étant pas aussi importante que dans le premier cas de figure susmentionné. En termes de charge de travail, il n'est donc pas intéressant de maintenir une autorité intermédiaire dans ces domaines. Au contraire, la nécessaire analyse complète du dossier par les autorités de recours successives et le faible pouvoir de dissuasion du recours administratif risquent d'engendrer une augmentation du volume global de travail avec recours intermédiaire, par rapport à l'option du recours direct au Tribunal cantonal.

En l'occurrence, on constate que sur 45 dossiers de recours traités par le JAP en 2012, 13 ont fait l'objet d'un recours, soit près de 30 %, proportion importante par rapport à ce qui est constaté dans d'autres domaines. Le maintien d'une voie de recours intermédiaire entre l'OEP et le Tribunal cantonal n'apparaît ainsi, de ce point de vue, pas réellement intéressant. Au demeurant, la proportion des recours au Tribunal cantonal pourrait encore augmenter si la loi conférait la qualité pour recourir au SPEN, comme le prévoit la variante I. Dans un tel cas, il y a fort à parier qu'à tout le moins dans les cas délicats, comme celui de l'affaire D., le Tribunal cantonal soit de toute manière saisi au final, de sorte que l'utilité d'un recours intermédiaire apparaît douteuse sous cet angle également.

A cela s'ajoute un autre problème particulièrement important dans le domaine considéré, à savoir celui de la célérité de la procédure. En effet, comme on l'a vu dans le cas du drame de Payerne, il est primordial que sur des questions telles que la réintégration d'un condamné en régime de détention ordinaire, une décision définitive soit rendue rapidement. Il en va de la sécurité publique. Cela est encore plus vrai en matière disciplinaire, où il n'est pas envisageable d'attendre plusieurs mois avant d'exécuter une sanction, la proximité de cette dernière avec les faits qui l'ont motivée étant indispensable au bon fonctionnement de l'établissement. Or, la multiplication des voies de droit va clairement à l'encontre de ce but, ce d'autant plus que, comme cela sera exposé plus loin, il paraît juridiquement délicat de supprimer totalement tout effet suspensif aux divers recours ouverts dans ce domaine. L'application du principe de célérité, particulièrement important dans le domaine de l'exécution des peines, impose donc plutôt la suppression du recours intermédiaire au JAP.

3.2.4 Droit de recours – Rôle du Ministère public

L'un des arguments des tenants de la variante I, soit du maintien du recours au JAP, a trait à la possibilité d'introduire dans ce cas un droit de recours en faveur de l'OEP, respectivement du SPEN. Cette nouvelle permettrait de s'assurer de la bonne application du droit dans l'intérêt public, ce que recommande également l'expert Bänziger.

Traditionnellement, l'autorité dont la décision a été annulée ou réformée en recours ne dispose pas du droit de recourir à son tour contre le jugement qui lui est défavorable. Le recours n'est en effet ouvert qu'à une personne pouvant justifier d'un intérêt digne de protection, soit qui est touchée plus que quiconque par la décision attaquée et peut justifier d'un intérêt personnel, pratique et actuel à son annulation. En revanche, le recours formé dans l'intérêt général n'est en principe pas ouvert. Il se peut néanmoins qu'il soit expressément prévu par la loi (v. p. ex., art. 89, al. 2 LTF pour le recours en matière de droit public). Il n'est donc pas impossible d'en créer un ici, même si cela risquerait de créer un précédent ouvrant la porte à d'autres demandes de même type.

Cela étant, on peut s'interroger sur la logique voulant que l'on maintienne une voie de droit au JAP uniquement pour permettre à l'administration de contester le cas échéant les jugements rendus par ce dernier. Comme relevé ci-dessus, il est de toute manière prévisible que les dossiers les plus délicats seront au final déferés au Tribunal cantonal. Il ne fait donc guère de sens de conserver une voie de recours intermédiaire dans ce type de cause, ce d'autant plus que rien n'indique que le Tribunal cantonal statuerait différemment suivant qu'il le fasse sur recours direct contre la décision de l'OEP ou après un premier recours au JAP. Ainsi, l'idée que deux décisions judiciaires offriraient plus de garanties qu'une seule quant à la bonne application du droit et la protection du public ne paraît pas fondée.

En outre, il faut relever que, depuis les travaux de la commission parlementaire, un élément nouveau est intervenu s'agissant du rôle du Ministère public. Dans l'étude des deux variantes susmentionnées par un groupe de travail qui s'est réuni avant la séance de la commission parlementaire, la question du rôle du Ministère public a été posée. En effet, lui conférer un droit de recours au plan cantonal aurait constitué une alternative à l'ouverture d'une telle voie au SPEN. Dans une première prise de position communiquée aux commissaires, le Procureur général relevait toutefois que le Ministère public n'était pas associé à ce type de procédure, qui n'entraîne pas dans son champ d'attribution. Dès lors, il ne voyait pas qu'il puisse exercer son droit de recours au Tribunal fédéral sans avoir été partie à la procédure cantonale. Cette position a toutefois été remise en question par un arrêt du 16 décembre 2013 (n° 6B_664/2013), dans lequel le Tribunal fédéral a admis que le Ministère public avait qualité pour recourir en matière pénale également dans le domaine de l'exécution des peines et mesures. Le Tribunal a ainsi considéré que le Ministère public avait également pour tâche de s'assurer que l'exécution des peines soit uniforme et conforme au droit, du moins dans la mesure où la sécurité publique, qu'il est aussi chargé de défendre, est en jeu. Ainsi, le Tribunal fédéral a reconnu la qualité pour recourir au Ministère public en matière d'octroi de sorties à un détenu réputé dangereux. A l'objection selon laquelle le procureur n'avait pas participé à la procédure devant les instances cantonales, le Tribunal fédéral a répondu que cela ne le privait pas de son droit de recours, mais qu'il était anormal ("systemwidrig") que le Tribunal fédéral soit le premier à se prononcer sur les arguments du procureur. Il invitait donc le canton concerné à associer, d'une manière ou d'une autre, le Ministère public au stade des procédures cantonales déjà (ATF du 16 décembre 2013 susmentionné, consid. 1.2 à 1.4).

Cette jurisprudence s'impose également au canton de Vaud. Il y a ainsi lieu de donner au Ministère public la possibilité de participer à la procédure de recours à l'encontre des décisions rendues en matière d'exécution de peine, du moins lorsqu'elles mettent en cause la sécurité publique. A cet égard,

on peut admettre que les décisions sur recours du SPEN en matière de sanctions disciplinaires ne remplissent pas ce critère, s'agissant de décisions internes n'impliquant pas d'élargissement des détenus concernés. En outre, la jurisprudence susmentionnée, qui exige que le Ministère public puisse faire valoir ses arguments dans une procédure cantonale, n'implique pas que celui-ci soit déjà associé à la procédure de première instance, ce qui rendrait celle-ci inutilement complexe et alourdirait considérablement la charge de travail du Ministère public. Pour ces motifs, il est proposé que, en cas de recours du détenu contre une décision rendue par l'OEP, l'autorité de recours interpelle le Ministère public et lui donne l'occasion de se déterminer. Ainsi, en cas d'admission du recours, le procureur ayant pu participer à la procédure cantonale sera également mieux à même d'envisager un recours au Tribunal fédéral. Un tel système est, de l'avis du Conseil d'Etat, de nature à satisfaire aux exigences de la jurisprudence sans pour autant charger par trop le Ministère public.

Cela étant, au vu de cette implication nouvelle du Ministère public et de la possibilité qu'il aura, dans les cas particulièrement délicats, comme celui qui a donné lieu au présent projet, de former recours auprès du Tribunal fédéral, le maintien d'une voie de droit particulière afin de permettre à l'administration de faire valoir un droit de recours paraît d'autant moins utile. D'une part, on rappelle qu'en cas de recours, l'autorité intimée peut se déterminer devant l'autorité de recours et donc faire valoir l'intérêt public au maintien de sa décision, point de vue que pourra désormais soutenir le procureur, et d'autre part, en cas de jugement défavorable de l'autorité de recours, le Ministère public aura la possibilité de saisir le Tribunal fédéral en toute connaissance de cause, après avoir participé à la procédure de recours cantonale.

3.2.5 Conclusions

Au vu de ce qui précède, suivant en cela le Tribunal cantonal et l'expert mandaté par ce dernier, le Conseil d'Etat est d'avis que la variante II, soit la suppression du recours au JAP, est la plus opportune. Elle permet de résoudre la question de l'autorité de recours collégiale, le Tribunal cantonal fonctionnant, à de rares exceptions près, en collège, et supprime une voie de droit dont le maintien n'a plus guère de sens en l'état actuel du droit et nuit à la célérité de la procédure, qui revêt une importance particulière dans les procédures en question.

A propos des arguments retenus par la commission, on relève encore que rien ne permet d'affirmer qu'un collège de JAP mènerait un examen plus approfondi des causes qui lui sont soumises que le Tribunal cantonal. Etant au contraire habitué à traiter des recours, à l'inverse du JAP, dont ce n'est pas l'activité principale, le Tribunal cantonal paraît mieux à même que ce dernier d'appréhender ces causes avec le pouvoir d'examen dévolu d'ordinaire à une autorité de recours. Quant à l'extension des compétences du collège des JAPs, même si le nombre de dossiers est relativement peu important, cela représentera une augmentation de la charge de travail qu'il ne faut pas sous-estimer, et qui sera plus aisée à assumer par un grand office comme le Tribunal cantonal, que par l'office du Tribunal des mesures de contraintes et du JAP, dont la charge de travail est déjà importante. Par ailleurs, vu le rôle qu'il est proposé de confier au Ministère public, la nécessité d'ouvrir une voie de droit au SPEN n'est plus aussi évidente. Enfin, l'objectif de simplification mis en avant par les tenants du maintien du recours au JAP semble plutôt en faveur de sa suppression. En effet, la procédure deviendra ainsi plus courte et plus simple. Quant à la modification légale, qui doit être entreprise de toute manière, elle est également simplifiée par la suppression pure et simple de la voie de droit devant le JAP, la nécessité de confier les recours à un collège et d'ouvrir la qualité pour recourir au SPEN, avec la question complexe de savoir sur quel type de décisions ce recours doit être ouvert, n'étant plus donnée dans ce cas.

Pour tous ces motifs, le Conseil d'Etat préconise l'abandon du recours au JAP. Afin de simplifier encore la procédure, il est également proposé de ne plus appliquer la LPA à la procédure de recours, les causes en question relevant plus du droit pénal que du droit administratif et étant d'ailleurs ensuite

susceptibles d'un recours en matière pénale au Tribunal fédéral, dans la mesure où celui-ci est ouvert. De plus, s'agissant de l'effet suspensif, question qui a également occupé la commission parlementaire ayant examiné le postulat de la CHSTC, on relève que l'article 387 CPP va dans le sens préconisé par cette dernière, puisqu'il pose la règle selon laquelle le recours n'a pas d'effet suspensif, tout en réservant les décisions contraires de l'autorité de recours.

4 AUTRES MODIFICATIONS DE LA LEP

4.1 Procédure par défaut devant le JAP

Dans un arrêt 6B_158/2013 du 25 avril 2013, le Tribunal fédéral relevait que le CPP ne régit pas la procédure d'exécution des jugements, qui demeure de la compétence des cantons, sauf dispositions spéciales du CPP ou du CP. Ainsi, la libération conditionnelle ne fait pas partie des décisions judiciaires ultérieures régies par les articles 363 ss CPP. Il incombe dès lors aux cantons de régler la procédure en matière de libération conditionnelle, ce que le canton de Vaud a fait à l'art. 26 al. 3 LEP.

Les cantons sont ainsi libres de définir les règles de procédure applicables devant l'autorité qu'ils désignent comme compétente en matière de libération conditionnelle. Ils peuvent notamment prévoir ou non une procédure par défaut dans leur législation. S'agissant du canton de Vaud, la Chambre des recours pénale du Tribunal cantonal a récemment considéré, dans un arrêt du 14 octobre 2013, que le renvoi de l'art. 26 al. 3 LEP aux articles 364 et 365 CPP impliquait que la procédure par défaut du CPP s'applique également devant le JAP.

Renseignements pris auprès des JAP genevois, valaisans et tessinois, le canton de Vaud semble être le seul à appliquer une procédure par défaut s'agissant des matières traitées par le JAP. On rappellera en outre que la grande majorité des autorités d'application des peines suisses sont des autorités administratives qui n'appliquent pas le CPP et ne connaissent donc pas la procédure par défaut.

Par définition, le condamné qui fait l'objet d'une procédure instruite par le JAP est renseigné sur sa situation judiciaire et sur les conséquences qui y sont liées (exécution de sa peine, éventuelle libération conditionnelle, délai d'épreuve, règles de conduite éventuelles à respecter, possibilité de révocation, etc.). Il doit ainsi s'attendre à faire l'objet d'un suivi de la part de l'autorité judiciaire ou de l'OEP et il est requis d'y participer activement. Dans ce contexte, on ne distingue pas de véritable motif à le faire bénéficier de toutes les garanties découlant de la procédure par défaut, par ailleurs très contraignante pour l'autorité judiciaire (double convocation aux audiences, publication FAO, procédure de nouveau jugement). Il est ainsi proposé d'exclure clairement, dans la LEP, l'application de la procédure par défaut devant le JAP, ce qui permettrait à ce dernier de statuer dans tous les cas, nonobstant un défaut, sur les causes au sujet desquelles il s'estime suffisamment renseigné, à charge pour le condamné de faire ensuite valoir ses arguments dans le cadre d'un éventuel recours.

S'agissant des autres décisions en matière d'exécution de peines (art. 27 et 28 LEP), il est proposé d'appliquer les mêmes règles de procédure, désormais regroupées au sein d'un seul article (art. 28a du projet). Demeurent réservés les cas dans lesquels la procédure par défaut s'impose de par le droit fédéral, ce qui est vraisemblablement le cas des décisions judiciaires ultérieures au sens de l'article 363 CPP, bien que cette question n'ait à notre connaissance pas encore été tranchée par la jurisprudence (v. néanmoins Michel Perrin, Commentaire romand du CPP, n° 42 ad art. 364).

4.2 Mesures provisionnelles et préprovisionnelles prononcées par le JAP

L'ancien CPP vaudois prévoyait, à son art. 485e, la possibilité pour le JAP de prendre toutes les mesures d'urgence commandées par les circonstances. Or, depuis l'entrée en vigueur du nouveau CPP, les mesures d'urgence qui ont été prononcées se sont fondées sur la compétence générale du JAP prévue à l'art. 26 LEP, le CPP ne prévoyant aucune règle de procédure spécifique devant le JAP, et les cantons étant compétents pour ce faire.

Les mesures provisionnelles et d'extrême urgence sont toutefois nécessaires au JAP, lequel a récemment dû prononcer, à trois reprises, la réintégration immédiate de condamnés en milieu carcéral. A la lumière de ces expériences, il paraît nécessaire de disposer à nouveau d'une base légale expresse pour statuer en cette matière délicate.

4.3 Modifications apportées par le SPEN

Les modifications visent essentiellement la mise en conformité de la loi au droit fédéral récemment entré en vigueur.

Ainsi le CPP a modifié les compétences des différents acteurs de la chaîne pénale. Les adaptations de la présente loi en découlant sont donc techniques et reposent sur l'application de bases légales fédérales.

De même, certaines compétences, qui n'apparaissaient pas dans la présente loi, ont été précisées en lien avec certains articles de la partie générale du Code pénal (CP). Ceci est notamment le cas avec l'entrée en vigueur de l'article 64 al.1bis concernant l'internement à vie des délinquants dangereux. Dans ce cas de figure également, les modifications sont techniques et reposent sur la mise en conformité d'une loi cantonale en regard des indications d'une loi fédérale.

Enfin, les récentes affaires Marie ou Adeline amènent à ancrer dans la loi les aspects de dangerosité et de la gestion de l'exécution de peines orientée vers la prévention du risque. Certains articles sont ainsi complétés eu égard à ces notions. De plus, la question du partage d'informations entre les entités médicales et pénitentiaires en matière d'exécution de peines et mesures est clarifié, tenant ainsi compte à la fois de la recommandation du rapport Bänziger énoncé comme suit:

"(3) Coordination entre l'OEP et les psychothérapeutes consultés

Nous avons vu que l'OEP et le psychothérapeute qu'il a mandaté n'étaient pas en accord quant à l'obligation de celui-ci de signaler les nouvelles relations du condamné à la FVP. Un cahier des charges écrit aurait réduit le danger de malentendus. Il nous paraît donc judicieux de tenir compte de ce besoin pour les mandats futurs."

5 COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

5.1 Loi du 4 juillet 2006 sur l'exécution des condamnations pénales

Article 2

Vu l'article 236 CPP, l'exécution anticipée des peines privatives de liberté ou des mesures entraînant une privation de liberté doit également entrer dans le champ d'application de la loi par l'introduction de la lettre d) à l'alinéa 1.

Article 3

Vu l'introduction de la lettre d) de l'alinéa 1 à l'art.2, la définition doit en tenir compte et être complétée en faisant référence à l'exécution anticipée de peines privatives de liberté ou de mesures entraînant une privation de liberté.

Article 8

Dans le suivi du dossier de l'exécution de la peine, l'Office d'exécution des peines est aussi parfois appelé à transmettre des informations à d'autres entités administratives (Service de la population, Service de protection de la jeunesse, etc.). Dès lors l'alinéa 4 doit être complété dans ce sens.

En outre, l'Office d'exécution des peines est ouvert du lundi au vendredi selon les horaires habituels de l'administration. En dehors de ces heures, il n'existe pas de service de permanence permettant la prise de décisions urgentes quant à des situations particulières de personnes placées sous son autorité. L'introduction d'un alinéa 5 permet de déléguer, durant la nuit et le week-end, la compétence de

prendre ces décisions urgentes. En pratique, cette compétence est déléguée au directeur d'établissement pénitentiaire de permanence qui peut, en urgence, par exemple, ordonner la réintégration en détention d'une personne détenue qui pose un problème alors qu'elle se trouve dans une structure non pénitentiaire, au motif de la sauvegarde de la sécurité publique.

Article 10

La dignité humaine est un des droits fondamentaux reconnus par la Constitution fédérale. Afin de couvrir l'entier de ceux-ci, le terme "droits fondamentaux" est ajouté à l'alinéa 2 fixant le cadre de la mission des établissements pénitentiaires.

Il en est de même à l'article 13 al. 2 fixant le cadre de la mission des établissements et structures non pénitentiaires.

Article 11

Vu la proposition de suppression du recours au JAP, l'alinéa 4 de cette disposition, qui confère expressément cette compétence au dit juge, doit être abrogé.

Article 14

Vu l'article 63 al.2 CP, le juge peut ordonner une assistance de probation dans le cadre du traitement ambulatoire. L'alinéa 1 est complété dans ce sens.

Article 14b

Afin de mieux correspondre à l'esprit de l'article 11 de la loi sur les subventions, l'art. 14b est modifié et restructuré. Il est ainsi précisé plus clairement ce que doit contenir la convention de subventionnement conclue en l'occurrence avec la Fondation vaudoise de probation.

Article 14c

Vu la modification de l'article 14b, l'alinéa 2 est abrogé et son contenu inséré dans l'alinéa 1 de l'article 14b.

Article 15

Les articles 62d al.2 et 75a al.1 CP font référence à l'obligation, pour l'autorité de se prévaloir, dans certains cas, de l'avis d'une commission composée de représentants des autorités de poursuite pénale, des autorités d'exécution et des milieux de la psychiatrie, avant de rendre certaines décisions lors de l'exécution de la peine privative de liberté ou de la mesure.

Cette commission est actuellement représentée dans le canton de Vaud par la Commission interdisciplinaire consultative concernant les délinquants nécessitant une prise en charge psychique(CIC).

Actuellement, le nom de la CIC ne fait pas référence au terme "dangerosité". L'évaluation de cet aspect étant une des missions principales de cette commission, le changement d'appellation s'impose.

Ainsi le nom de la Commission est remplacé dans tous les articles concernés de la LEP.

Article 18

L'article 18 LEP prévoit uniquement que le SPEN est compétent en matière de confiscation, mais il l'est de manière générale en matière de traitement des séquestres pour autant qu'il y ait une décision exécutoire.

Article 19

Vu l'art. 439 al.4 CPP, il est nécessaire de compléter la lettre a de l'alinéa 1 afin de mettre en concordance les deux bases légales.

Le plan d'exécution de la sanction (PES) est défini par l'établissement d'exécution et approuvé par l'Office d'exécution des peines. Il est ainsi nécessaire de remplacer les termes "définir" par "approuver" de la lettre e de l'alinéa 1.

L'octroi de congés uniquement tel que prévu à la lettre f) de l'alinéa 1 ne représente que l'une des compétences de l'Office d'exécution des peines. En effet, la réglementation concordataire définit trois types d'autorisations de sortie parmi lesquelles figure le congé. L'Office d'exécution des peines est ainsi également compétent pour octroyer des conduites et des permissions, en plus des congés. Le terme générique de "sorties" est ainsi préférable à celui de "congé". Le même changement intervient à l'article 21 al.2 et 3 let.c).

Dans certains cas, de justes motifs imposent le report de l'entrée en détention ou, suite à une interruption, la reprise de cette dernière. Cette éventualité est ainsi ajoutée par la lettre k) de l'alinéa 1. Vu l'article 36 al.1 CP, cette compétence doit être explicitée dans la présente loi et est à l'origine de la création de la lettre l) de l'alinéa 1.

Au vu de l'extension du champ d'application à l'exécution anticipée de peines privatives de liberté ou de mesures entraînant une privation de liberté, l'alinéa 3bis est ainsi créé.

Article 21

Vu que le traitement des addictions de l'article 60 CP et la mesure applicable aux jeunes adultes de l'article 61 CP sont considérés comme des traitements thérapeutiques institutionnels, il convient de compléter l'alinéa 2 let. a) en faisant référence aux articles 60 al.3 et 61 al.3 CP. De même, les critères en matière de placement sont orientés vers la prévention du risque de fuite et/ou de récidive.

Vu l'entrée en vigueur le 1^{er} août 2008 de l'alinéa 1bis de l'article 64 CP prévoyant l'internement à vie des délinquants extrêmement dangereux, il convient de compléter les compétences de l'Office d'exécution des peines par l'introduction des alinéas 3bis, 4 et 6.

Vu l'article 236 al.3 CPP arrêtant que les cantons peuvent prévoir que l'exécution anticipée des mesures soit subordonnée à l'assentiment des autorités d'exécution, l'alinéa 7 concrétise cette possibilité. En effet, dans de pareils cas, il est nécessaire que l'Office d'exécution des peines soit informé préalablement de cette question pour pouvoir prendre les dispositions nécessaires le cas échéant et afin d'assurer le futur suivi de la personne détenue concernée. Ainsi, si une approbation formelle n'est pas prévue, la nouvelle introduit un avis préalable de l'Office d'exécution des peines.

De même, vu l'entrée en vigueur de l'article 439 al.4 CPP, les compétences de l'Office d'exécution des peines doivent être clairement explicitées dans la présente loi en complétant l'article 21 par un huitième alinéa.

Article 22

Vu l'entrée en vigueur de l'article 64 al.1bis CP, la procédure en matière d'examen de la libération conditionnelle pour cette mesure est particulière car elle nécessite de requérir le concours d'une commission fédérale chargée de juger les possibilités de traiter les personnes internées à vie. En ce sens, l'alinéa 2 let.l) comble cette lacune.

Article 26

La pratique du JAP s'agissant de la procédure à suivre dans les différentes affaires qu'il a à traiter a mis en exergue certaines lacunes de la LEP à cet égard. Ainsi, il est proposé de regrouper les dispositions de procédure dans une seule disposition (art. 28a) qui s'appliquera aux procédures menées par le JAP en vertu des articles 26, 27 et 28 LEP. Pour ce motif, l'alinéa 3 de l'article 26 doit être abrogé.

Article 27

Cette disposition est précisée en ce sens que le JAP ne statue pas sur la peine privative de substitution, celle-ci étant exécutable automatiquement par l'OEP en cas de non-paiement de la peine pécuniaire ou de l'amende. En revanche, le JAP statue sur les demandes de suspension de l'exécution de la peine au sens de l'article 36, alinéa 3 CP.

Par ailleurs, l'alinéa 4 de cette disposition est abrogé pour les mêmes raisons que celles invoquées à

propos de l'abrogation de l'article 26, alinéa 3.

Article 28

L'alinéa 8 de cette disposition est abrogé pour les mêmes motifs que les articles 26, alinéa 3 et 27, alinéa 4, l'ensemble des règles de procédure devant le JAP étant regroupées à l'article 28a.

Article 28a

Comme expliqué sous chiffres 4.1 et 4.2 ainsi que dans les commentaires des articles 26 à 28 ci-dessus, cette disposition nouvelle regroupe désormais les règles de procédure applicables devant le JAP. Dans la mesure où le droit fédéral le permet, la procédure par défaut prévue aux articles 366 et suivants CPP ne serait pas applicable devant le JAP. Pour les motifs exposés sous chiffre 4.1 ci-dessus, il apparaît opportun de permettre au JAP de statuer sur la libération conditionnelle même en cas de défaut du condamné. Il appartiendra au JAP d'examiner dans quels cas le droit fédéral impose l'application de la procédure par défaut prévue par le CPP (v. ch. 4.1 ci-dessus).

L'alinéa 3 constituera la base légale permettant au JAP de prendre les mesures provisionnelles ou d'extrême urgence nécessaires, en particulier par exemple lorsqu'un détenu jugé dangereux doit être réintégré immédiatement en établissement de détention. Actuellement, une base légale claire fait défaut, ce qui rend fragiles les décisions du JAP dans ce domaine.

Chapitre V

Vu l'entrée en vigueur du CPP, la fonction de juge d'instruction a disparu. Les compétences de ce dernier sont reprises par le Ministère public. Le titre du chapitre V est donc une scorie de l'ancien système et doit être modifié.

Article 30

Vu l'entrée en vigueur de l'article 64 al.1bis CP, l'alinéa 3 doit être complété afin de prendre en compte le cas de figure de l'internement à vie. Par ailleurs, les lettres a et b de cet alinéa se réfèrent à une version de l'article 64, alinéa 3 CP qui a été modifiée en 2006 (v. Feuille fédérale 2005, p. 4448). Alors que la précédente teneur de cette disposition laissait entendre qu'un réexamen de la situation par le juge était obligatoire au moment de la fin de l'exécution de la peine privative de liberté et avant l'internement, le nouvel article 64, alinéa 3 ne laisse plus subsister de doutes : l'internement suit la peine privative de liberté automatiquement, sauf si le juge estime que, le condamné n'étant plus dangereux, un internement ne se justifie plus. Quant au traitement thérapeutique institutionnel, il est désormais inclus dans l'examen périodique prévu à l'article 64b CP.

Article 33

Des règles de conduite peuvent également être ordonnées dans le cadre d'un traitement ambulatoire et pas seulement dans le cadre d'un sursis. En ce sens, il est nécessaire de mentionner ce cas de figure en lien avec l'autorité de probation.

Article 33a

Vu la recommandation du rapport Bänziger visant à clarifier les droits et obligations du mandataire thérapeutique dans le cadre d'un traitement ordonné par l'autorité, notamment, et vu la recommandation concordataire du 31 octobre 2013 relative à l'échange d'informations et à la non-opposabilité du secret médical et/ou de fonction en rapport avec la dangerosité d'un détenu et pouvant avoir une incidence sur son évaluation ou sur les conditions d'allègement dans l'exécution, un chapitre VII est créé au sein de la LEP.

Lors de l'adoption de la recommandation concordataire le 11 décembre 2013, le Conseil d'Etat a demandé à ce que son contenu soit intégré dans la législation vaudoise. Par courrier du 2 octobre 2013, les chefs du DSAS et du DIS ont demandé au Service pénitentiaire et au Service de médecine et psychiatrie pénitentiaires (SMPP) de travailler avec l'aide du Médecin cantonal à des directives qui

permettraient de définir les conditions d'échange d'informations entre le personnel sanitaire et le personnel pénitentiaire. Dans l'intervalle, le personnel sanitaire doit tout mettre en œuvre pour transmettre les informations en leur possession lorsque la sécurité du personnel pénitentiaire ou de la société est en jeu.

L'article 33a définit dès lors l'organisation des soins médicaux telle qu'elle existe à ce jour au sein des établissements pénitentiaires et reprend le texte de l'article 74 du Règlement sur le statut des condamnés exécutant une peine privative de liberté et les régimes de détention applicables (RSC).

Article 33b

Cet article reprend et complète l'article 75 RSC.

Article 33c

Dès lors qu'un chapitre consacré aux soins médicaux est ajouté à la loi, par soucis d'unité de matière et de cohérence, les articles 23b et 23c de la loi sur la santé publique (LSP) sont intégrés à la LEP.

Article 33d

Cet article correspond à l'article 23c LSP suite à l'explication précédemment mentionnée.

Article 33e

Vu la Recommandation concordataire précitée, cet article institue un devoir général de communication entre les partenaires médicaux et pénitentiaires dès lors qu'un fait est à même de mettre en péril la sécurité dans les domaines détaillés dans l'article. Il s'agit d'ancrer le principe selon lequel un échange d'informations entre intervenants est nécessaire lorsque l'intérêt public, au sens large, l'exige. Cela n'implique pas une levée du secret médical généralisée ; seuls les faits importants devant être portés à la connaissance des autorités sont concernés. La notion de faits importants devant être précisée, elle fera l'objet d'une directive comme indiqué à l'alinéa 2.

Article 33g

Ce nouvel article reprend l'article 56c LSP, abrogé.

Article 33f

Egalement en lien avec la Recommandation concordataire et dans les cas de traitements ordonnés au sens des articles 56 à 64 CP, cet article prévoit que les renseignements en matière de suivi et d'évolution du traitement sont fournis sur demande de l'autorité en charge de la personne détenue. En effet, il est indispensable que les autorités d'application et d'exécution des peines et mesures mais également les autorités de probation soient nanties des renseignements pour porter une appréciation devant conduire à une décision, par exemple un élargissement de régime d'un détenu. Ainsi, l'échange réciproque de renseignements est consacré dans cet article.

Afin de préciser le champ d'application compris par les termes "suivi et évolution du traitement", une directive du Conseil d'Etat précisera cet aspect sur la base de la poursuite des réflexions du groupe de travail regroupant le SPEN, le SMPP et le médecin cantonal.

Article 34

Vu que les directions d'établissement peuvent rendre des décisions au sens de l'article 24 LEP, une voie interne au SPEN est souhaitable auprès du chef du Service pénitentiaire. L'alinéa 1 est ainsi rédigé de manière générique afin que toutes les décisions au sens de l'article précité puissent faire l'objet d'un recours interne au SPEN.

Articles 36 et 37

Pour les motifs exposés sous chiffre 3 ci-dessus, il est proposé de supprimer le recours au JAP au profit d'un recours direct au Tribunal cantonal. Si cette proposition est suivie, les articles 36 et 37 doivent être abrogés.

Article 38

Cette disposition établit la liste des décisions susceptibles de recours au Tribunal cantonal. Conformément à la pratique adoptée depuis plusieurs années, et en particulier dans le programme CODEX_2010, il est proposé de désigner ledit Tribunal plutôt qu'une de ses cours, la répartition des causes entre ces dernières incombant au Tribunal cantonal lui-même. Cela ne signifie pas pour autant que la Chambre des recours pénale ne sera plus l'autorité compétente. Il s'agit donc plus ici d'une modification formelle, pour mettre la LEP en conformité avec la pratique adoptée.

La liste des décisions susceptibles de recours au Tribunal cantonal reprend celle de l'actuel article 38, à laquelle il faut ajouter celle de l'article 36, si la proposition de suppression du recours au JAP est suivie. En outre, vu l'institution d'un recours administratif à l'encontre de l'ensemble des décisions rendues par les établissements pénitentiaires au sens de l'article 24 LEP, ces derniers ne sont plus mentionnés à l'article 38. A cet égard, on rappelle que les décisions en matière d'exécution de peines peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal fédéral (art. 78, al. 2, let. b LTF), et que l'article 80 LTF impose aux cantons de prévoir des tribunaux supérieurs pour statuer sur les causes qui peuvent ensuite être portées devant le Tribunal fédéral. La voie de recours au Tribunal cantonal sur les décisions listées à l'article 38 est donc imposée par le droit fédéral.

Article 39a

Cette disposition concrétise la jurisprudence mentionnée sous chiffre 3.2.4 ci-dessus s'agissant du rôle du Ministère public dans les décisions d'exécution des peines. Comme déjà relevé, l'intervention du procureur au stade de la procédure de première instance alourdirait cette dernière. Elle n'est en outre pas exigée par la jurisprudence et représenterait une charge de travail importante pour le Ministère public. Il est donc proposé de ne prévoir l'intervention de ce dernier qu'au stade de la procédure de recours devant le Tribunal cantonal. Celui-ci devra communiquer lesdits recours au procureur, qui déterminera s'il entend participer à la procédure. Il en ira ainsi en particulier lorsque l'intérêt à la sécurité publique est mis en cause et qu'un recours au Tribunal fédéral ne paraît pas exclu en cas d'admission de celui formé par le condamné auprès du Tribunal cantonal. La consultation du Ministère public aura également lieu préalablement à une décision sur effet suspensif.

En outre, que le Ministère public décide ou non de se déterminer, les jugements rendus par le Tribunal cantonal lui seront systématiquement notifiés, afin qu'il puisse envisager la possibilité d'un recours auprès du Tribunal fédéral.

Cette nouvelle, qui correspond de l'avis du Conseil d'Etat à ce qu'impose la jurisprudence du Tribunal fédéral, donne des garanties supplémentaires en matière de protection de la sécurité publique, tout en n'engendrant pas une charge de travail trop élevée pour le Ministère public.

5.2 Loi du 7 novembre 2006 sur l'exécution de la détention avant jugement

Article 20

Par souci de cohérence avec la modification proposée de la LEP, il y a également lieu de supprimer le recours au JAP à l'encontre des décisions sur recours rendues par le SPEN en matière de sanctions disciplinaires. Il n'aurait en effet guère de sens de maintenir ce recours intermédiaire uniquement s'agissant de la détention avant jugement.

5.3 Loi du 29 mai 1985 sur la santé publique

Pour les motifs invoqués dans le commentaire relatif à l'article 33c du projet de LEP, les articles 23b et 23c du projet, qui concernent spécifiquement les soins aux détenus, sont intégrés à la LEP, qui contient désormais un chapitre y relatif.

Article 56 c

L'article 56 c est abrogé. Son contenu est repris à l'article 33 g LEP.

6 REPOSE DU CONSEIL D'ETAT AU POSTULAT JACQUES ANDRÉ HAURY ET CONSORTS AU NOM DE LA COMMISSION DE HAUTE SURVEILLANCE DU TRIBUNAL CANTONAL DEMANDANT DEUX MODIFICATIONS RAPIDES DE LA LEP À LA SUITE DU DRAME DE PAYERNE.

Lors du développement de son postulat, puis lors des débats en commission, M.le député Haury a expliqué avoir déposé justement un postulat, et non une motion, afin de laisser une marge de manœuvre au Conseil d'Etat dans l'étude des différentes variantes pouvant permettre de résoudre le problème posé. Il a notamment relevé que l'expert Bänziger avait lui-même suggéré la suppression de la voie de recours au JAP, de sorte que cette variante pouvait également être envisagée.

Le Conseil d'Etat considère ainsi que le présent exposé des motifs répond au postulat déposé par M. le député Haury au nom de la CHSTC. Il n'y a pas lieu ici de réexposer l'ensemble des raisons pour lesquelles la suppression de la voie de recours au JAP est privilégiée. On rappelle néanmoins que cette option est la première à avoir été présentée par l'expert, et semble avoir sa préférence, et est soutenue par le Tribunal cantonal, qui y voit également une simplification et une accélération bienvenues de la procédure. On peut également rappeler l'élément nouveau par rapport aux travaux de commission, soit la jurisprudence fédérale exigeant la participation du Ministère public en procédure cantonale s'agissant de l'exécution des peines, à tout le moins lorsque l'intérêt à la sécurité publique est en jeu. Le Conseil d'Etat estime dès lors que les motifs militant pour la suppression du recours au JAP l'emportent sur ceux en faveur de son maintien.

7 CONSEQUENCES

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

Les modifications de la LEP proposées dans le cadre du présent projet visent notamment à donner une assise légale plus forte au RSC et à certaines décisions rendues par le JAP notamment. Elles répondent également à une exigence du Tribunal fédéral s'agissant de la participation du Ministère public aux procédures cantonales en matière d'exécution de peines.

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

Les modifications proposées n'auront pas d'impact financier. Le Tribunal cantonal peut assumer, avec ses effectifs actuels, la cinquantaine de recours annuellement adressés au JAP. Pour celui-ci, la baisse d'activité ne sera pas suffisamment significative pour envisager des diminutions d'effectifs. Quant au Ministère public, le projet est conçu pour que la charge de travail engendrée par sa participation aux procédures de recours en matière d'exécution des peines demeure limitée.

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

Néant.

7.4 Personnel

Comme indiqué sous chiffre 6.2 ci-dessus, le projet n'a pas d'impact en termes de personnel.

7.5 Communes

Néant.

7.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

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

Néant.

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

Néant.

7.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

7.10 Incidences informatiques

Néant.

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

Néant.

7.12 Simplifications administratives

La proposition de supprimer le recours au JAP représente une simplification et une accélération des procédures en matière d'exécution des peines.

7.13 Protection des données

Néant.

7.14 Autres

Néant.

8 CONCLUSION

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

- d'adopter le projet de loi modifiant celle du 4 juillet 2006 sur l'exécution des condamnations pénales ;
- d'adopter le projet de loi modifiant celle du 7 novembre 2006 sur l'exécution de la détention avant jugement ;
- d'adopter le projet de loi modifiant celle du 29 mai 1985 sur la santé publique ;
- d'adopter la réponse au postulat Jacques-André Haury et consorts au nom de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal demandant deux modifications rapides de la LEP à la suite du drame de Payerne.

Texte actuel

Projet

PROJET DE LOI
modifiant la loi du 4 juillet 2006 sur l'exécution des
condamnations pénales

du 28 mai 2014

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

décète

Article premier

¹ La loi du 4 juillet 2006 sur l'exécution des condamnations pénales est modifiée comme suit :

Art. 2 Champ d'application

¹ La présente loi est applicable :

- a. aux personnes condamnées par les autorités vaudoises ;
- b. aux personnes condamnées par les autorités d'un autre canton ou par les autorités pénales de la Confédération, mais dont l'exécution de la peine est confiée au Canton de Vaud, les décisions relevant de la compétence des autorités du canton de jugement ou de la Confédération étant toutefois réservées ;
- c. aux personnes condamnées par les autorités vaudoises, mais qui exécutent leur peine dans un autre canton, dans la mesure des compétences réservées au canton de jugement, et sous réserve de délégation de compétences.

Art. 2 Champ d'application

¹ La présente loi est applicable :

- a. sans changement ;
- b. sans changement ;
- c. sans changement ;
- d. aux personnes détenues exécutant de manière anticipée une peine privative de liberté ou une mesure entraînant une privation de liberté.

Texte actuel

² Sont réservées les dispositions du Concordat sur l'exécution des peines et mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons romands et du Tessin .

³ La présente loi n'est pas applicable aux délinquants mineurs.

Art. 3 Le condamné

¹ Est un condamné, au sens de la présente loi, celui à l'endroit duquel les autorités pénales ont prononcé une peine ou ordonné une mesure.

Art. 8 L'Office d'exécution des peines

¹ L'Office d'exécution des peines met en oeuvre l'exécution des condamnations pénales.

² Il est le garant du respect des objectifs assignés à l'exécution de la peine et de la mesure.

³ A ce titre, il prend toutes les décisions relatives à la planification, à l'organisation et au contrôle de l'exécution des condamnations pénales, et requiert à cette fin tous les avis utiles.

⁴ Il lui appartient en outre de renseigner les autorités judiciaires s'agissant des faits qui, survenant au cours de l'exécution d'une peine ou d'une mesure, sont de nature à impliquer une décision de leur part.

Projet

² Sans changement.

³ Sans changement.

Art. 3 Le condamné

¹ Est un condamné, au sens de la présente loi, celui à l'endroit duquel les autorités pénales ont prononcé une peine ou ordonné une mesure, entrée en force ou exécutée de manière anticipée.

Art. 8 L'Office d'exécution des peines

¹ Sans changement.

² Sans changement.

³ Sans changement.

⁴ Il lui appartient en outre de renseigner les autorités judiciaires ou administratives s'agissant des faits qui, survenant au cours de l'exécution d'une peine ou d'une mesure, sont de nature à impliquer une décision de leur part.

⁵ Dans les situations qui l'exigent, l'Office d'exécution des peines peut déléguer au directeur de permanence la compétence de prendre des mesures urgentes, propres à garantir la sécurité publique, en lien avec une situation particulière d'une personne détenue placée sous son autorité.

Texte actuel

Art. 10 Les établissements pénitentiaires

¹ Les établissements pénitentiaires assurent la garde, l'hébergement et le traitement des condamnés qui leur sont confiés, et participent à la réalisation des objectifs assignés à l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures. L'indépendance des instances responsables du traitement médical des condamnés est garantie.

² Dans le cadre de l'exécution de leur mission, ils sont tenus de veiller au respect de la dignité du condamné, et de se conformer aux décisions prises par le Service pénitentiaire et l'Office d'exécution des peines.

³ Ils doivent en outre collaborer avec les autorités, institutions et organes ayant à connaître de la situation du condamné, en leur fournissant à cet égard toutes les informations utiles et en leur soumettant toutes les propositions opportunes.

⁴ Sont définis dans un règlement le statut des condamnés et le régime de détention qui leur est applicable.

Art. 11 Le juge d'application des peines

¹ Le juge d'application des peines prend les décisions postérieures à l'entrée en force du jugement pénal.

² Sont réservées les compétences que le droit fédéral attribue expressément au juge qui a rendu le jugement ou qui connaît de la commission d'une nouvelle infraction, ainsi que les compétences qui relèvent, au sens de la présente loi, de l'Office d'exécution des peines.

³ Il est le garant de la légalité de l'exécution des condamnations pénales.

⁴ Il est l'autorité de recours contre les décisions rendues par les autorités administratives dans le cadre de l'exécution des peines et des mesures.

⁵ Dans la mesure prévue par l'article 356 du Code de procédure pénale

Projet

Art. 10 Les établissements pénitentiaires

¹ Sans changement.

² Dans le cadre de l'exécution de leur mission, ils sont tenus de veiller au respect des droits fondamentaux et de la dignité de la personne condamnée, et de se conformer aux décisions prises par le Service pénitentiaire et l'Office d'exécution des peines.

³ Sans changement.

⁴ Sans changement.

Art. 11 Le Juge d'application des peines

¹ Sans changement.

² Sans changement.

³ Sans changement.

⁴ Abrogé.

⁵ Sans changement.

Texte actuel

suisse (ci-après : CPP) , il connaît des oppositions contre les ordonnances postérieures à une ordonnance pénale rendues par le Ministère public ou par les autorités compétentes en matière de contraventions.

⁶ Lorsque la présente loi le prévoit, le juge d'application des peines statue en collège. Le collège est formé de trois juges d'application des peines.

⁷ L'Office du juge d'application des peines et son activité sont organisés par un règlement adopté par le Tribunal cantonal. L'Office du juge d'application des peines peut être associé à l'élaboration de ce règlement. Il est consulté avant l'adoption ou la modification de celui-ci.

Art. 13 Les établissements et les structures non pénitentiaires

¹ Les hôpitaux, établissements médico-sociaux, foyers et fondations assurent, selon le mandat qui leur est confié, l'hébergement, l'encadrement et le traitement des condamnés dont ils ont la charge, et participent à la réalisation des objectifs assignés à l'exécution des peines et des mesures.

² Dans le cadre de l'exécution de leur mission, ils sont tenus de veiller au respect de la dignité du condamné, et de se conformer aux décisions prises par l'Office d'exécution des peines.

³ Ils doivent en outre collaborer avec les autorités, institutions et organes ayant à connaître de la situation du condamné, en leur fournissant à cet égard toutes les informations utiles et en leur soumettant toutes les propositions opportunes.

⁴ Sauf directives particulières de l'Office d'exécution des peines, les condamnés sont soumis aux règles de l'institution à laquelle ils sont confiés.

Projet

⁶ Sans changement.

⁷ Sans changement.

Art. 13 Les institutions et les structures non pénitentiaires

¹ Sans changement.

² Dans le cadre de l'exécution de leur mission, ils sont tenus de veiller au respect des droits fondamentaux et de la dignité de la personne condamnée, et de se conformer aux décisions prises par l'Office d'exécution des peines.

³ Sans changement.

⁴ Sans changement.

Texte actuel

Art. 14 L'autorité de probation

¹ L'autorité de probation a pour tâche de préserver de la commission de nouvelles infractions le condamné dont le sursis ou l'élargissement anticipé a été assorti d'une assistance de probation, et de favoriser son insertion sociale.

² L'autorité de probation assure le contrôle des règles de conduite qui ont été imposées au condamné dans les mêmes cas.

³ Dans le cadre de l'exécution de ces missions, l'autorité de probation renseigne régulièrement l'Office d'exécution des peines sur la prise en charge du condamné, et l'informe immédiatement de tout fait susceptible de motiver l'intervention du juge d'application des peines.

⁴ En outre, elle fournit au condamné l'assistance sociale facultative dont il peut bénéficier pendant l'exécution de sa peine.

⁵ Un règlement désigne l'entité publique ou privée fonctionnant comme autorité de probation, et définit son organisation ainsi que son fonctionnement.

Art. 14b Forme et compétence

¹ La subvention est octroyée par convention ou, à défaut d'accord, par décision.

² Le chef du département auquel est rattaché le Service pénitentiaire est compétent pour conclure la convention et à défaut, rendre la décision visée à l'alinéa 1er.

Art. 14c Conditions et durée

¹ A l'appui de sa demande de subvention, l'autorité de probation présente un budget analytique.

Projet

Art. 14 L'autorité de probation

¹ L'autorité de probation a pour tâche de préserver de la commission de nouvelles infractions la personne condamnée dont le sursis, le traitement ambulatoire, ou l'élargissement anticipé a été assorti d'une assistance de probation, et de favoriser son insertion sociale.

² Sans changement.

³ Sans changement.

⁴ Sans changement.

⁵ Sans changement.

Art. 14b Forme et compétence

¹ Le montant de la subvention, les activités et prestations pour lesquelles l'autorité de probation est mandatée, de même que les conditions et charges auxquelles elle est soumise, sont fixés par convention.

² Le chef du département auquel est rattaché le Service pénitentiaire est compétent pour conclure la convention.

Art. 14c Conditions et durée

¹ Sans changement.

Texte actuel

² La convention ou la décision octroyant la subvention désigne les activités pour lesquelles elle sera employée et les conditions et charges auxquelles elle est soumise.

³ La subvention est accordée pour une période d'un an. Elle peut être renouvelée.

Art. 15 La Commission interdisciplinaire consultative concernant les délinquants nécessitant une prise en charge psychiatrique

¹ La Commission interdisciplinaire consultative concernant les délinquants nécessitant une prise en charge psychiatrique a pour mission d'apprécier la dangerosité du condamné, d'évaluer le suivi psychiatrique et d'aider les autorités et les soignants à choisir leurs orientations et à prendre leurs décisions.

² Elle est saisie de l'examen des condamnés dans les cas prévus par le droit fédéral.

³ Sur requête de l'Office d'exécution des peines ou du juge d'application des peines, d'autres condamnés peuvent être soumis à son examen.

⁴ Sa composition, son organisation et son fonctionnement sont précisés dans un règlement.

Art. 18 De l'exécution des confiscations

¹ Dans le cas où la confiscation de biens a été ordonnée, le Service pénitentiaire est compétent pour détenir, restituer, détruire ou réaliser lesdits biens (art. 69 à 72 CP).

Projet

² Abrogé.

³ Sans changement.

Art. 15 La Commission interdisciplinaire consultative concernant les délinquants dangereux

¹ La Commission interdisciplinaire consultative concernant les délinquants dangereux a pour mission d'apprécier la dangerosité de la personne condamnée, d'évaluer le suivi psychiatrique et d'aider les autorités et les soignants à choisir leurs orientations et à prendre leurs décisions.

² Elle est saisie de l'examen des personnes condamnées dans les cas prévus par le droit fédéral.

³ Sans changement.

⁴ Sans changement.

Art. 18 De l'exécution des confiscations et des séquestres

¹ Sans changement.

² Le Service pénitentiaire exécute des décisions en matière de séquestres.

Texte actuel

Art. 19 De l'exécution des peines en milieu fermé

¹ S'agissant de l'exécution de peines privatives de liberté en milieu fermé, l'Office d'exécution des peines est compétent notamment pour :

- a. convoquer le condamné en vue de l'exécution de sa peine ;
- b. autoriser le condamné à exécuter sa peine sous le régime de la semi-détention (art. 77b CP) ou sous la forme de journées séparées (art. 79 CP) ;
- c. désigner l'établissement dans lequel le condamné sera incarcéré (art. 76 CP) ;
- d. ordonner le placement d'un condamné dans un établissement autre qu'un établissement d'exécution des peines (art. 80 CP) ;
- e. définir, mettre en oeuvre et corriger le plan d'exécution de peine (art. 75, al. 3 CP) ;
- f. accorder des congés (art. 84, al. 6 CP) ;
- g. ordonner une détention cellulaire de sûreté (art. 78, let. b) CP) ;
- h. ordonner le transfert du détenu dans un établissement ouvert (art. 77a CP) ;
- i. autoriser le détenu à exécuter le solde de sa peine sous la forme de travail externe ou sous la forme de travail et de logement externe (art. 77a CP) ;
- j. mettre en oeuvre les règles de conduite imposées dans le cadre de la libération conditionnelle et assurer le contrôle du respect desdites règles de conduite (art. 95 CP).

² Dans les cas visés notamment aux lettres c), e), f) et i) de l'alinéa 1 du présent article, l'Office d'exécution des peines sollicite de la Commission

Projet

Art. 19 De l'exécution des peines en milieu fermé

¹ S'agissant de l'exécution de peines privatives de liberté en milieu fermé, l'Office d'exécution des peines est compétent notamment pour :

- a. convoquer la personne condamnée en vue de l'exécution de sa peine, décerner un mandat d'arrêt, lancer un avis de recherches ou demander l'extradition (art. 439 al.4 CPP) ;
- b. sans changement ;
- c. sans changement ;
- d. sans changement ;
- e. approuver, mettre en oeuvre et corriger le plan d'exécution de peine (art.75, al.3 CP) ;
- f. accorder des sorties (art.84, al.6 CP) ;
- g. sans changement ;
- h. sans changement ;
- i. sans changement ;
- j. sans changement ;
- k. autoriser le report de l'exécution de la peine ;
- l. mettre en oeuvre la peine privative de liberté de substitution faisant suite au non-paiement de la peine pécuniaire ou de l'amende en cas d'échec de la poursuite pour dettes.

² Dans les cas visés notamment à l'alinéa 1^{er}, lettres c, e, f et i, l'Office d'exécution des peines sollicite un avis de la Commission interdisciplinaire

Texte actuel

interdisciplinaire consultative concernant les délinquants nécessitant une prise en charge psychiatrique un avis, afin d'apprécier la dangerosité que présente le condamné pour la collectivité (art. 75a CP).

³ Outre les compétences décisionnelles qui lui sont dévolues en vertu de l'alinéa 1 du présent article, l'Office d'exécution des peines a la faculté, à teneur d'un rapport écrit adressé au juge d'application des peines, de :

- a. solliciter, en cas d'abus, l'interdiction des relations entre le détenu et son avocat (art. 84, al. 4 CP) ;
- b. proposer d'interrompre l'exécution de la peine (art. 92 CP).

⁴ Des règlements définissent les modalités d'exécution de la peine.

Projet

consultative concernant les délinquants dangereux, afin d'apprécier la dangerosité que présente la personne condamnée pour la collectivité (art. 75a CP).

³ Sans changement.

^{3bis} L'alinéa 1^{er}, lettres c, d, e, f, g et h est applicable à l'exécution anticipée de peines privatives de liberté ou de mesures.

⁴ Sans changement.

Texte actuel

Art. 21 De l'exécution des mesures

¹ Dans le cas où un traitement ambulatoire a été ordonné à l'endroit d'un condamné, l'Office d'exécution des peines est compétent notamment pour :

- a. désigner l'autorité médicale en charge du traitement ;
- b. ordonner un traitement institutionnel initial (art. 63, al. 3 CP) ;
- c. contrôler l'exécution du traitement ambulatoire ;
- d. procéder à l'examen annuel de la situation (art. 63a, al. 1 CP) ;
- e. proposer la poursuite ou la cessation du traitement ;
- f. requérir, à l'expiration de la durée maximale, la poursuite du traitement ambulatoire (art. 63, al. 4 CP) ;
- g. informer du non respect, par le condamné, des conditions assortissant la mesure dont il fait l'objet (art. 95, al. 3 CP) ;
- h. proposer de prolonger le délai d'épreuve, de lever l'assistance de probation ou d'en ordonner une nouvelle, de modifier les règles de conduite imposées, de les révoquer ou d'en imposer de nouvelles (art. 95, al. 4 CP) ;
- i. proposer d'ordonner la réintégration dans l'exécution de la peine (art. 95, al. 5 CP) ;
- j. proposer d'interrompre l'exécution de la mesure (art. 92 CP).

² Dans le cas où un traitement thérapeutique institutionnel a été ordonné à l'endroit d'un condamné, l'Office d'exécution des peines est compétent notamment pour :

- a. mandater l'établissement dans lequel le condamné sera placé (art. 59, al. 2 et 3 CP) ;

Projet

Art. 21 De l'exécution des mesures

¹ Sans changement.

² Dans le cas où un traitement thérapeutique institutionnel a été ordonné à l'endroit d'une personne condamnée, l'Office d'exécution des peines est compétent notamment pour :

- a. mandater l'établissement dans lequel la personne condamnée sera placée, notamment en tenant compte du risque de fuite

Texte actuel

- b. approuver, exécuter et corriger le plan d'exécution de la mesure (art. 90, al. 3 CP) ;
- c. accorder des congés (art. 90, al. 4 CP) ;
- d. ordonner un placement allégé ou l'exécution du solde de la mesure sous la forme de travail externe, ou sous la forme de travail et de logement externe ;
- e. proposer la prolongation du traitement institutionnel (art. 59 et 60 CP) ;
- f. requérir qu'un internement soit ordonné (art. 62c, al. 4 CP) ;
- g. saisir l'autorité compétente de la levée de la mesure (art. 62b, al. 1 CP) ;
- h. proposer d'interrompre l'exécution de la mesure (art. 92 CP).

³ Dans le cas où le condamné fait l'objet d'un internement, l'Office d'exécution des peines est compétent notamment pour :

- a. désigner l'établissement dans lequel le condamné sera placé (art. 64, al. 4 CP) ;
- b. définir, mettre en oeuvre et corriger le plan d'exécution de la mesure (art. 90, al. 2 CP) ;
- c. accorder des congés (art. 90, al. 4 CP) ;
- d. saisir l'autorité compétente de la levée de la mesure (art. 64a, al. 5 CP) ;
- e. proposer d'interrompre l'exécution de la mesure (art. 92 CP).

⁴ Avant de prendre les décisions visées notamment aux lettres a), b), c) et e) de l'alinéa 2 et a), b) et c) de l'alinéa 3 du présent article, l'Office d'exécution des peines sollicite de la Commission interdisciplinaire

Projet

- ou de récidive (art. 59, al. 2 et 3, 60 al.3, 61 al.3 CP) ;
- b. sans changement ;
- c. accorder des sorties (art. 90, al. 4 CP) ;
- d. sans changement ;
- e. sans changement ;
- f. sans changement ;
- g. sans changement ;
- h. sans changement.

³ Dans le cas où la personne condamnée fait l'objet d'un internement, l'Office d'exécution des peines est compétent notamment pour :

- a. désigner l'établissement dans lequel la personne condamnée sera placée et ordonner cas échéant une prise en charge psychiatrique (art. 64, al. 4 CP) ;
- b. approuver, mettre en oeuvre et corriger le plan d'exécution de la mesure (art. 90, al. 2 CP) ;
- c. accorder des sorties (art. 90, al. 4 CP) ;
- d. sans changement ;
- e. sans changement.

^{3bis} L'alinéa 3, lettres a, b, d et e est applicable à l'internement à vie.

⁴ Avant de prendre les décisions visées notamment aux lettres a, b, c des alinéas 2, 3 et aux lettres a et b de l'alinéa 4 du présent article, l'Office d'exécution des peines sollicite de la Commission interdisciplinaire

Texte actuel

consultative concernant les délinquants nécessitant une prise en charge psychiatrique un avis, afin d'apprécier la dangerosité que présente le condamné pour la collectivité (art. 75a CP).

⁵ Dans le cas où le condamné fait l'objet d'une interdiction d'exercer une profession, l'Office d'exécution des peines est compétent notamment pour :

- a. saisir l'autorité compétente de la levée de l'interdiction d'exercer une profession, ou de la limitation de sa durée ou de son contenu (art. 67a, al. 3 CP) ;
- b. proposer de lever l'interdiction d'exercer une profession, ou de limiter sa durée ou son contenu (art. 67a, al. 4 et 5 CP).

⁶ L'Office d'exécution des peines exerce les compétences décrites aux lettres e) à j) de l'alinéa 1, e) à h) de l'alinéa 2, d) et e) de l'alinéa 3 ainsi qu'à l'alinéa 5 du présent article en adressant à l'autorité judiciaire compétente un rapport écrit.

Projet

consultative concernant les délinquants dangereux un avis, afin d'apprécier la dangerosité que présente la personne condamnée pour la collectivité (art. 75a CP).

⁵ Sans changement.

⁶ Dans les cas prévus aux alinéas 2, lettres e) à j) de l'alinéa 1, e) à h), 3, lettres d) et e), 4, lettres c) et d), et 6, l'Office d'exécution des peines adresse un rapport écrit à l'autorité judiciaire compétente.

⁷ Lorsque la direction de la procédure, au sens de l'art. 61 CPP, envisage d'ordonner une exécution anticipée d'une mesure, elle prend au préalable l'avis de l'Office d'exécution des peines (art. 236 al.3 CPP).

⁸ L'Office d'exécution des peines est également compétent pour délivrer un mandat d'arrêt, lancer un avis de recherche ou demander l'extradition dans les cas prévus aux alinéas 2, 3 et 4 (art. 439 al.4 CPP).

Texte actuel

Art. 22 De la libération conditionnelle

¹ Dans le cadre de la libération conditionnelle au bénéfice de laquelle le condamné qui exécute une peine privative de liberté en milieu fermé, sous le régime de la semi-détention ou sous la forme des arrêts domiciliés peut être mis, l'Office d'exécution des peines a notamment les attributions suivantes :

- a. saisir l'autorité compétente de l'examen d'office de la libération conditionnelle de la peine privative de liberté (art. 86, al. 2 CP) ;
- b. demander à la direction de l'établissement un rapport relatif au condamné (art. 86, al. 2 CP) ;
- c. apprécier, après avoir sollicité l'avis de la Commission interdisciplinaire consultative concernant les délinquants nécessitant une prise en charge psychiatrique, la dangerosité que présente le condamné pour la collectivité (art. 75a CP) ;
- d. proposer d'accorder, d'ajourner ou de refuser la libération conditionnelle ;
- e. proposer d'imposer, dans le cadre de la libération conditionnelle, une assistance de probation ou des règles de conduite (art. 87, al. 2 et 94 CP) ;
- f. requérir la prolongation de l'assistance de probation ou des règles de conduite (art. 87, al. 3 CP) ;
- g. informer du non respect, par le condamné, des conditions assortissant son élargissement anticipé (art. 95, al. 3 CP) ;
- h. proposer de prolonger le délai d'épreuve, de lever l'assistance de probation ou d'en ordonner une nouvelle, de modifier les règles de conduite imposées, de les révoquer ou d'en imposer de nouvelles (art. 95, al. 4 CP) ;
- i. proposer d'ordonner la réintégration du condamné dans

Projet

Art. 22 De la libération conditionnelle

¹ Dans le cadre de la libération conditionnelle au bénéfice de laquelle peut être mise la personne condamnée qui exécute une peine privative de liberté en milieu fermé, sous le régime de la semi-détention ou sous la forme des arrêts domiciliés, l'Office d'exécution des peines a notamment les attributions suivantes :

- a. sans changement ;
- b. sans changement ;
- c. apprécier, après avoir sollicité l'avis de la Commission interdisciplinaire consultative concernant les délinquants dangereux, la dangerosité que présente la personne condamnée pour la collectivité (art. 75a CP) ;
- d. sans changement ;
- e. sans changement ;
- f. sans changement ;
- g. sans changement ;
- h. sans changement ;
- i. sans changement .

Texte actuel

l'exécution de la peine (art. 95, al. 5 CP).

² Dans le cadre de la libération conditionnelle qui peut être accordée au condamné à l'endroit duquel un traitement thérapeutique institutionnel ou un internement a été ordonné, l'Office d'exécution des peines est compétent notamment pour :

- a. saisir l'autorité compétente de l'examen d'office de la libération de l'exécution institutionnelle de la mesure ou de l'internement (art. 62d, al. 1 et 64b, al. 1 CP) ;
- b. demander à la direction de l'établissement ou de l'institution un rapport relatif au condamné (art. 62d, al. 1 et 64b, al. 1 CP) ;
- c. apprécier, après avoir sollicité l'avis de la Commission interdisciplinaire consultative concernant les délinquants nécessitant une prise en charge psychiatrique, la dangerosité que présente le condamné pour la collectivité (art. 75a CP) ;
- d. proposer d'accorder, d'ajourner ou de refuser la libération conditionnelle ;
- e. proposer d'imposer, dans le cadre de la libération conditionnelle, une assistance de probation ou des règles de conduite (art. 62, al. 3 et 64a, al. 1 CP) ;
- f. requérir la prolongation du délai d'épreuve assortissant la libération conditionnelle (art. 62, al. 4 et 64a, al. 2 CP) ;
- g. proposer d'ordonner la réintégration du condamné (art. 62a, al. 3 et 64a, al. 3 CP) ;
- h. informer du non respect, par le condamné, des conditions assortissant sa libération (art. 95, al. 3 CP) ;
- i. proposer de prolonger le délai d'épreuve, de lever l'assistance de probation ou d'en ordonner une nouvelle, de modifier les règles de conduite imposées, de les

Projet

² Dans le cadre de la libération conditionnelle qui peut être accordée à la personne condamnée à l'endroit duquel un traitement thérapeutique institutionnel, un internement ou un internement à vie a été ordonné, l'Office d'exécution des peines est compétent notamment pour :

- a. sans changement ;
- b. sans changement ;
- c. apprécier, après avoir sollicité l'avis de la Commission interdisciplinaire consultative concernant les délinquants dangereux, la dangerosité que présente la personne condamnée pour la collectivité (art. 75a CP) ;
- d. sans changement ;
- e. sans changement ;
- f. sans changement ;
- g. sans changement ;
- h. sans changement ;
- i. sans changement ;
- j. sans changement ;
- k. sans changement ;
- l. saisir la commission fédérale chargée de juger les possibilités de traiter les personnes internées à vie afin d'obtenir un rapport permettant de savoir si de nouvelles connaissances scientifiques pourraient permettre de traiter l'auteur de manière à ce qu'il ne représente plus de danger pour la collectivité (art. 64c al.1 et 4 CP).

Texte actuel

- révoquer ou d'en imposer de nouvelles (art. 95, al. 4 CP) ;
- j. proposer d'ordonner la réintégration du condamné dans l'exécution de la mesure (art. 95, al. 5 CP) ;
- k. saisir l'autorité compétente de la libération définitive du condamné (art. 62b et 64a, al. 5 CP).

³ L'Office d'exécution des peines exerce les compétences décrites au présent article en adressant à l'autorité judiciaire compétente un rapport écrit.

Projet

³ Sans changement.

Texte actuel

Art. 24 De l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures

¹ Dans le cadre de l'exécution d'une peine privative de liberté, d'un traitement institutionnel ou d'un internement, l'établissement dans lequel est placé le condamné est compétent notamment pour :

- a. proposer à l'Office d'exécution des peines un plan d'exécution de la peine ou de la mesure, exécuter le plan défini par ledit office, procéder à des bilans d'évaluation et proposer d'apporter des corrections au plan d'exécution de la peine ou de la mesure (art. 75 et 90 CP) ;
- b. astreindre ou inciter le condamné au travail en lui confiant autant que possible des tâches correspondant à ses aptitudes et à ses intérêts (art. 81, al. 1 et 90, al. 3 CP) ;
- c. ordonner une détention cellulaire initiale, à titre de mesure thérapeutique, à titre de sûreté ou à titre de sanction disciplinaire (art. 78, let. a), b) et c) et 90, al. 1 CP) ;
- d. ordonner une sanction disciplinaire à l'encontre du condamné qui contrevient de manière fautive aux prescriptions ou au plan d'exécution de la peine ou de la mesure (art. 91 CP) ;
- e. adresser à l'Office d'exécution des peines un rapport écrit l'informant des abus constatés dans le cadre des relations entre un détenu et son avocat (art. 84, al. 4 CP) ;
- f. délivrer des autorisations de visite (art.84, al. 1 CP).

² La lettre d) de l'alinéa 1 du présent article n'est pas applicable lorsque le condamné est placé dans un établissement ou une structure non pénitentiaire.

Projet

Art. 24 De l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures

¹ Dans le cadre de l'exécution d'une peine privative de liberté, d'un traitement institutionnel ou d'un internement, l'établissement dans lequel est placée la personne condamnée est compétent notamment pour :

- a. proposer à l'Office d'exécution des peines un plan d'exécution de la peine ou de la mesure, exécuter le plan approuvé par ledit office, procéder à des bilans d'évaluation et proposer d'apporter des corrections au plan d'exécution de la peine ou de la mesure (art. 75 et 90 CP) ;
- b. sans changement ;
- c. sans changement ;
- d. sans changement ;
- e. sans changement ;
- f. sans changement.

² Les lettres c et d de l'alinéa 1 du présent article ne sont pas applicables lorsque la personne condamnée est placée dans un établissement ou une structure non pénitentiaire.

Texte actuel

Art. 26 En tant que juge de la libération conditionnelle

¹ Sous réserve des compétences que le droit fédéral attribue expressément au juge qui connaît de la commission d'une nouvelle infraction, le juge d'application des peines prend toutes les décisions relatives à la libération conditionnelle. Dès lors, ce dernier statue notamment sur :

- a. l'octroi ou le refus de la libération conditionnelle (art. 62d, 64b et 86 CP) ;
- b. l'assistance de probation et les règles de conduite à imposer dans le cadre de l'élargissement anticipé (art. 62, al. 3, 64b, 87, al. 1 et 94 CP) ;
- c. la prolongation du délai d'épreuve (art. 62, al. 4, 64a, al. 2 et 87, al. 3 CP) ;
- d. la prolongation du délai d'épreuve, la levée de l'assistance de probation ou la nécessité d'en imposer une nouvelle, la modification des règles de conduite imposées, leur révocation ou la nécessité d'en imposer de nouvelles (art. 95, al. 4 CP) ;
- e. la réintégration du condamné dans l'exécution de la peine ou de la mesure (art. 95, al. 5 CP).

² Lorsque la durée de la peine privative de liberté prononcée à l'encontre du condamné est égale ou supérieure à six ans ou lorsqu'un internement a été ordonné à l'endroit dudit condamné, le collège des juges d'application des peines est seul compétent pour prendre une quelconque décision relative à la libération conditionnelle.

³ La procédure applicable devant le juge d'application des peines et le collège des juges d'application des peines est régie par le CPP et notamment ses articles 364 et 365.

Art. 27 En tant que juge de la peine privative de liberté de

Projet

Art. 26 En tant que juge de la libération conditionnelle

¹ Sans changement.

² Sans changement.

³ Abrogé.

Art. 27 En tant que juge de la peine privative de liberté de

Texte actuel	Projet
substitution	substitution
¹ Le juge d'application des peines est compétent pour statuer sur la peine privative de liberté de substitution, lorsque l'amende ou la peine pécuniaire a été prononcée par un tribunal.	¹ Le juge d'application des peines statue sur les demandes formées conformément à l'article 36, alinéa 3 CP, lorsque l'amende ou la peine pécuniaire a été prononcée par un tribunal.
² Il connaît des oppositions aux ordonnances pénales rendues en application de l'article 36, alinéa 3 CP par le Ministère public ou l'autorité compétente en matière de contraventions.	² Sans changement.
⁴ La procédure applicable devant le juge d'application des peines est réglée par les articles 364 et suivants CPP .	⁴ Abrogé.
Art. 28 En tant que juge de l'exécution des peines et des mesures	Art. 28 En tant que juge de l'exécution des peines et des mesures
¹ S'agissant de l'exécution de peines privatives de liberté en milieu fermé, le juge d'application des peines est compétent notamment pour : <ul style="list-style-type: none"> a. décerner un mandat d'arrêt ; b. interdire, en cas d'abus, les relations entre un détenu et son avocat (art. 84 CP) ; c. interrompre l'exécution de la peine (art. 92 CP). 	¹ Sans changement.
² S'agissant de l'exécution d'un travail d'intérêt général, le juge d'application des peines est compétent notamment pour : <ul style="list-style-type: none"> a. convertir le travail d'intérêt général en une peine pécuniaire ou en une peine privative de liberté, lorsqu'en dépit d'un avertissement formel, le condamné ne respecte pas les modalités fixées en vue de l'exécution du travail d'intérêt général (art. 39 CP) ; b. interrompre l'exécution de la peine (art. 92 CP). 	² Sans changement.
³ Dans le cadre d'un traitement ambulatoire, le juge d'application des peines est compétent notamment pour : <ul style="list-style-type: none"> a. prolonger le traitement ambulatoire (art. 63, al. 4 CP) ; 	³ Sans changement.

Texte actuel

- b. ordonner l'arrêt du traitement ambulatoire lorsque celui-ci s'est achevé avec succès, si sa poursuite paraît vouée à l'échec, à l'expiration de la durée légale maximale du traitement des personnes dépendantes de l'alcool, de stupéfiants ou de médicaments (art. 63a, al. 2 CP) ;
- c. ordonner l'arrêt du traitement ambulatoire, l'exécution de la peine privative de liberté suspendue, la poursuite du traitement ambulatoire durant l'exécution de ladite peine, décider dans quelle mesure la privation de liberté entraînée par le traitement ambulatoire est imputée sur la peine, et remplacer l'exécution de la peine par un traitement institutionnel (art. 63b, al. 2 à 5 CP) ;
- d. prolonger le délai d'épreuve, lever l'assistance de probation ou en ordonner une nouvelle, modifier les règles de conduite imposées, les révoquer ou en imposer de nouvelles (art. 95, al. 4 CP) ;
- e. ordonner la réintégration dans l'exécution de la peine (art. 95, al. 5 CP) ;
- f. interrompre l'exécution de la mesure (art. 92 CP).

Projet

⁴ Dans le cadre d'un traitement institutionnel, le juge d'application des peines est compétent notamment pour :

- a. ordonner la prolongation du traitement institutionnel du condamné qui souffre d'un grave trouble mental (art. 59, al. 4 CP) ;
- b. ordonner la prolongation d'un an le traitement institutionnel du condamné dépendant (art. 60, al. 4 CP) ;
- c. lever la mesure et faire exécuter une peine ou un solde de peine (art. 62c, al. 2 CP) ;
- d. lever la mesure et ordonner une nouvelle mesure à la place de l'exécution de la peine (art. 62c, al. 3 CP) ;

⁴ Sans changement.

Texte actuel

- e. lever une mesure et ordonner un internement (art. 62c, al. 4 CP) ;
- f. demander une mesure tutélaire lors de la levée du traitement institutionnel (art 62c, al. 5 CP) ;
- g. lever une mesure thérapeutique institutionnelle et en ordonner une autre (art. 62c, al. 6 CP) ;
- h. ordonner la libération définitive du condamné (art. 62b CP) ;
- i. interrompre l'exécution de la mesure (art. 92 CP).

⁵ Dans le cadre d'un internement, le juge d'application des peines est compétent pour ordonner la libération définitive du condamné (art. 64a, al. 5 CP).

⁶ Dans le cadre de l'exécution de l'interdiction d'exercer une profession, le juge d'application des peines est compétent pour ordonner la levée de l'interdiction, de même que pour limiter sa durée ou son contenu (art. 67a, al. 3 à 5 CP).

⁷ S'agissant de l'exécution d'une peine assortie du sursis, le juge d'application des peines est compétent notamment pour :

- a. prolonger le délai d'épreuve, lever l'assistance de probation ou en ordonner une nouvelle, modifier les règles de conduite imposées, les révoquer ou en imposer de nouvelles (art. 95, al. 4 CP) ;
- b. ordonner la révocation du sursis (art. 95, al. 5 CP).

⁸ La procédure applicable devant le juge d'application des peines est réglée par le CPP et notamment ses articles 364 et suivants.

Projet

⁵ Sans changement.

⁶ Sans changement.

⁷ Sans changement.

⁸ Abrogé.

Art. 28a Procédure

¹ La procédure devant le juge d'application des peines est régie par le CPP, et notamment par ses articles 364 et 365.

Texte actuel

Chapitre V Du juge d'instruction, du Tribunal d'arrondissement et du président du Tribunal d'arrondissement

Art. 30 De l'exécution des mesures

¹ Dans le cas où un traitement ambulatoire a été ordonné à l'endroit d'un condamné, le Ministère public, le tribunal d'arrondissement et le président du tribunal d'arrondissement sont compétents pour :

- a. ordonner l'arrêt du traitement resté sans résultat (art. 63a, al. 3 CP) ;
- b. prolonger le délai d'épreuve, lever l'assistance de probation ou en imposer une nouvelle, modifier les règles de conduite imposées, les révoquer ou en imposer de nouvelles (art. 95, al. 4 CP) ;
- c. ordonner la réintégration du condamné (art. 95, al. 5 CP).

² Dans le cas où un traitement institutionnel a été ordonné à l'endroit d'un condamné, le Tribunal d'arrondissement et le président du Tribunal d'arrondissement sont compétents pour :

- a. ordonner la réintégration du condamné (art. 62a, al. 1, let. a) CP) ;
- b. lever la mesure et en ordonner une autre (art. 62a, al. 1, let. b) CP) ;

Projet

² Le juge d'application des peines ou le collège des juges peut statuer lorsque la personne condamnée, bien que dûment citée, ne comparaît pas devant lui. Les articles 366 et suivants CPP ne sont pas applicables.

³ Lorsque les circonstances l'exigent, et en particulier en cas de danger pour la sécurité et l'ordre publics, le juge d'application des peines peut ordonner les mesures provisionnelles ou d'extrême urgence nécessaires.

Chapitre V Du Ministère public, du Tribunal d'arrondissement et du président du Tribunal d'arrondissement

Art. 30 De l'exécution des mesures

¹ Sans changement.

² Sans changement.

Texte actuel

- c. lever la mesure et ordonner l'exécution d'une peine privative de liberté (art. 62a, al. 1, let. c) CP) ;
- d. adresser un avertissement au condamné récidiviste (art. 62a, al. 5, let. a) CP) ;
- e. ordonner un traitement ambulatoire ou une assistance de probation (art. 62a, al. 5, let. b) CP) ;
- f. imposer des règles de conduite (art. 62a, al. 5, let. c) CP) ;
- g. prolonger le délai d'épreuve (art. 62a, al. 5, let. d) CP) ;
- h. ordonner la réintégration du condamné dans l'exécution de la mesure (art. 62a, al. 3 CP).

³ Dans le cas où un internement a été ordonné à l'endroit d'un condamné, le Tribunal d'arrondissement et le président du Tribunal d'arrondissement sont compétents pour :

- a. confirmer l'internement au moment où le condamné sera vraisemblablement libéré de l'exécution de sa peine (art. 64, al. 3 CP) ;
- b. ordonner un traitement institutionnel au moment où le condamné sera vraisemblablement libéré de l'exécution de sa peine (art. 64, al. 3 CP) ;
- c. ordonner un traitement institutionnel en lieu et place de l'internement (art. 65 CP).

⁴ La procédure applicable devant le Ministère public, le tribunal d'arrondissement, le président du tribunal d'arrondissement et le juge d'application des peines est réglée par le CPP .

Projet

³ Lorsqu'un internement ou un internement à vie a été ordonné à l'endroit d'une personne condamnée, le Tribunal d'arrondissement ou le président du Tribunal d'arrondissement sont compétents pour :

- a. libérer conditionnellement de la peine privative de liberté s'il est à prévoir que l'auteur se conduira correctement en liberté (art. 64, al. 3 CP) ;
- b. abrogé ;
- c. ordonner un traitement institutionnel en lieu et place de l'internement ou de l'internement à vie (art. 64c al.3, 65 CP).

⁴ Sans changement.

Texte actuel

Art. 33 De l'exécution des peines prononcées avec sursis

¹ Lorsqu'une assistance de probation ou des règles de conduite ont été ordonnées dans le cadre d'une peine totalement ou partiellement suspendue, l'autorité de probation est chargée notamment de :

- a. fournir au condamné l'aide nécessaire à son intégration sociale ;
- b. convoquer le condamné à des entretiens réguliers ;
- c. contrôler le respect, par le condamné, des règles de conduite imposées pour la durée du délai d'épreuve (art. 44, al. 2 CP) ;
- d. adresser régulièrement à l'Office d'exécution des peines des rapports relatifs à l'assistance de probation et au respect des règles de conduite ;
- e. informer immédiatement l'Office d'exécution des peines des manquements commis, par le condamné, dans le cadre de l'assistance de probation, ou du non respect, par celui-ci, des règles de conduite assortissant la suspension de la peine prononcée à son encontre (art. 95, al. 3 CP) ;
- f. informer l'Office d'exécution des peines de ce que l'assistance de probation ou les règles de conduite imposées dans le cadre du sursis ne sont plus nécessaires ou doivent être modifiées (art. 95, al. 3 CP).

Projet

Art. 33 De l'exécution des peines prononcées avec sursis

¹ Lorsqu'une assistance de probation et des règles de conduite ont été ordonnées dans le cadre d'une peine totalement ou partiellement suspendue ou d'un traitement ambulatoire, l'autorité de probation est chargée notamment de :

- a. sans changement ;
- b. sans changement ;
- c. sans changement ;
- d. sans changement ;
- e. sans changement ;
- f. sans changement.

Chapitre VII SOINS MEDICAUX

Art. 33a Organisation

¹ La prise en charge médicale des personnes condamnées est assurée par un service médical mandaté par le Service pénitentiaire.

² L'étendue des prestations fournies est fixée dans une convention signée entre ledit service médical et le Service pénitentiaire.

Texte actuel

Projet

³ Si le service médical mandaté par le Service pénitentiaire n'est pas à même de fournir les prestations nécessaires au sens de la LAMal ou de la convention, il peut mandater un praticien externe.

Art. 33b Principes

¹ Les personnes condamnées ont accès aux soins médicaux en tout temps, dans la mesure où le service médical estime ces derniers nécessaires.

² Les personnes condamnées à une mesure sont prises en charge par le service médical dans le cadre du régime fixé par l'autorité dont elles dépendent.

³ La demande de soins peut être présentée par la personne condamnée elle-même, par son représentant ou par un membre du personnel pénitentiaire en faveur de la personne condamnée. Les traitements ordonnés par l'autorité sont réservés (art. 56 à 64).

⁴ Selon leur nature, les soins médicaux sont prodigués dans les établissements pénitentiaires ou dans des structures hospitalières ou ambulatoires.

⁵ En cas de transfert d'une personne condamnée dans un autre établissement, le service médical transmet le dossier médical au médecin du nouvel établissement.

Texte actuel

Projet

Art. 33c Traitement sans consentement

¹ Le service médical peut prescrire par écrit une médication contre la volonté d'un détenu qui souffre de troubles psychiques nécessitant un traitement reconnu si les conditions cumulatives suivantes sont remplies :

- a. le détenu a été condamné à des mesures thérapeutiques ou à un internement sur la base des articles 56 et suivants du Code pénal A ;
- b. le défaut de traitement met gravement en péril la santé du détenu ou la vie ou l'intégrité corporelle d'autrui ;
- c. le détenu n'a pas la capacité de discernement requise pour saisir la nécessité du traitement ;
- d. il n'existe pas de mesures appropriées moins rigoureuses.

² Un plan de traitement écrit doit être établi par le médecin responsable et transmis pour validation au Médecin cantonal. Dans la mesure du possible, le service médical doit informer le détenu et le cas échéant sa personne de confiance au sens de l'article 56c LSP, sur tous les éléments essentiels du traitement envisagé. L'information porte en particulier sur les raisons, le but, la nature, les modalités, les risques et les effets secondaires du traitement et les voies de droit à son encontre.

³ Le traitement doit avoir lieu dans des locaux adaptés et une surveillance médicale adéquate doit être assurée.

⁴ Le plan de traitement doit être adapté à l'évolution de l'état de la personne concernée.

⁵ Le plan de traitement est communiqué par écrit au détenu et le cas échéant à sa personne de confiance qui peuvent en appeler auprès de la Commission d'examen des plaintes conformément à l'article 15d LSP.

Texte actuel

Projet

Art. 33d Traitement d'urgence

¹ En cas d'urgence, les soins médicaux indispensables peuvent être administrés immédiatement si la protection du détenu ou celle d'autrui l'exige. Lorsque le service médical sait comment la personne entend être traitée, il prend en considération sa volonté.

Art. 33e Devoir d'information

¹ Les médecins, les psychologues et tout autre intervenant thérapeutique ou de soins informent la direction de l'établissement concerné des faits importants dont ils ont connaissance et qui pourraient porter atteinte à la sécurité de la personne détenue, celle de l'établissement, du personnel, des intervenants, des co-détenus ou sur la sécurité publique.

² Le Conseil d'Etat précise par directive la notion de faits importants.

Art. 33f Information lors de traitements ordonnés

¹ Dans les cas de traitements ordonnés par la justice ou en cas de mesure prononcée conformément aux articles 56 à 64 CP, les médecins, les psychologues et tout autre intervenant thérapeutique mandatés par l'autorité renseignent cette dernière, à sa demande, sur le suivi et l'évolution du traitement. L'article 33e s'applique par analogie.

.

² Le Conseil d'Etat précise par directive les éléments concernés par le suivi et l'évolution du traitement et leurs modalités de transmission.

Art. 33g Personne de confiance

¹ Les dispositions du Code civil relatives à la personne de confiance s'appliquent par analogie aux personnes détenues.

Texte actuel

Art. 34 Des décisions susceptibles de recours

¹ Les décisions des établissements pénitentiaires ordonnant une sanction disciplinaire peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Service pénitentiaire.

Chapitre II Auprès du juge d'application des peines

Art. 36 Des décisions susceptibles de recours

¹ Les décisions rendues par l'Office d'exécution des peines et les établissements pénitentiaires, ainsi que celles rendues sur recours par le Service pénitentiaire en matière de sanctions disciplinaires peuvent faire l'objet d'un recours auprès du juge d'application des peines.

Art. 37 Des règles de procédure

¹ Le recours s'exerce par écrit dans les trente jours dès la notification de la décision attaquée.

² Les articles 3, 9 à 12, 18, 19, 20, alinéa 1, 21, 26, 27, alinéa 3, 29, 30, 34, 47, alinéas 2 et 3, 49, alinéa 1, 51, 55, 56, alinéa 2, 57, 63, 74, 75, 78, 79, alinéa 1, 80, 81, 86 et 89 à 91 de la loi sur la procédure administrative sont applicables par analogie.

Art. 38 Des décisions susceptibles de recours

¹ Les décisions rendues par le juge d'application des peines et par le collège des juges d'application des peines, ainsi que les décisions judiciaires indépendantes rendues postérieurement au jugement par le tribunal d'arrondissement et le président du tribunal d'arrondissement peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la Chambre des recours pénale.

Projet

Art. 34 Des décisions susceptibles de recours

¹ Les décisions des établissements pénitentiaires au sens de l'article 24 peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Service pénitentiaire.

Chapitre II Abrogé

Art. 36 Abrogé.

¹ Abrogé.

Art. 37 Abrogé.

¹ Abrogé.

² Abrogé.

Art. 38 Des décisions susceptibles de recours

¹ Peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal :

- les décisions rendues par l'Office d'exécution des peines,
- les décisions rendues sur recours par le Service pénitentiaire,
- les décisions rendues par le juge d'application des peines et par le collège des juges d'application des peines,
- les décisions judiciaires indépendantes rendues postérieurement au jugement par le tribunal d'arrondissement et le président du tribunal d'arrondissement.

Texte actuel

² La procédure est régie par les dispositions prévues aux articles 393 et suivants du CPP .

³ En matière de sanctions disciplinaires, les motifs de recours sont limités à ceux fixés aux articles 95 et 97 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF) .

Projet

² La procédure est régie par les dispositions du CPP relatives au recours.

³ Sans changement.

Art. 39a Participation du Ministère public

¹ Si le recours n'est pas manifestement irrecevable ou mal fondé, le Tribunal cantonal communique les recours au Ministère public et lui fixe un délai pour se déterminer.

² Les arrêts sur recours sont notifiés au Ministère public.

Art. 2

¹ Dans l'ensemble de la loi du 4 juillet 2006 sur l'exécution des condamnations pénales, le terme "condamné" est remplacé par "personne condamnée".

Art. 3

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

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 28 mai 2014.

Le président :

Le chancelier :

P.-Y. Maillard

V. Grandjean

Texte actuel

Projet

PROJET DE LOI
modifiant la loi du 7 novembre 2006 sur l'exécution de
la détention avant jugement

du 28 mai 2014

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

décrète

Article premier

¹ La loi du 7 novembre 2006 sur l'exécution de la détention avant jugement est modifiée comme suit :

Art. 20 Recours auprès du Juge d'application des peines

¹ Les décisions rendues sur recours par le Service pénitentiaire peuvent faire l'objet d'un recours auprès du juge d'application des peines.

² Le recours auprès du juge d'application des peines s'exerce par écrit dans les trente jours dès la notification de la décision attaquée.

³ Les articles 3, 9 à 12, 18, 19, 20, alinéa 1, 21, 26, 27, alinéa 3, 29, 30, 34, 47, alinéas 2 et 3, 49, alinéa 1, 51, 55, 56, alinéa 2, 57, 63, 74, 75, 78, 79, alinéa 1, 80, 81, 86 et 89 à 91 de la loi sur la procédure administrative sont applicables par analogie.

Art. 20 Recours au Tribunal cantonal

¹ Les décisions rendues sur recours par le Service pénitentiaire peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal.

² La procédure est régie par les dispositions prévues aux articles 393 et suivants du Code de procédure pénale suisse (CPP).

³ Les motifs de recours sont limités à ceux fixés aux articles 95 et 97 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF).

Texte actuel

Projet

Art. 2

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

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 28 mai 2014.

Le président :

Le chancelier :

P.-Y. Maillard

V. Grandjean

Texte actuel

Art. 23b Soins en cas de détention

¹ En cas de détention, le service médical mandaté par le Service pénitentiaire (ci-après : le service médical) peut prescrire par écrit une médication contre la volonté d'un détenu qui souffre de troubles psychiques nécessitant un traitement reconnu si les conditions cumulatives suivantes sont remplies :

- a. le détenu a été condamné à des mesures thérapeutiques ou à un internement sur la base des articles 56 et suivants du Code pénal ;
- b. le défaut de traitement met gravement en péril la santé du détenu ou la vie ou l'intégrité corporelle d'autrui ;
- c. le détenu n'a pas la capacité de discernement requise pour saisir la nécessité du traitement ;
- d. il n'existe pas de mesures appropriées moins rigoureuses.

² Un plan de traitement écrit doit être établi par le médecin responsable et

Projet

PROJET DE LOI modifiant la loi du 29 mai 1985 sur la santé publique

du 28 mai 2014

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

décète

Article premier

¹ La loi du 29 mai 1985 sur la santé publique est modifiée comme suit:

Art. 23b Abrogé.

¹ Abrogé.

² Abrogé.

Texte actuel

transmis pour validation au Médecin cantonal. Dans la mesure du possible, le service médical doit informer le détenu et le cas échéant sa personne de confiance au sens de l'article 56c LSP, sur tous les éléments essentiels du traitement envisagé. L'information porte en particulier sur les raisons, le but, la nature, les modalités, les risques et les effets secondaires du traitement et les voies de droit à son encontre.

³ Le traitement doit avoir lieu dans des locaux adaptés et une surveillance médicale adéquate doit être assurée.

⁴ Le plan de traitement doit être adapté à l'évolution de l'état de la personne concernée.

⁵ Le plan de traitement est communiqué par écrit au détenu et le cas échéant à sa personne de confiance qui peuvent en appeler auprès de la Commission d'examen des plaintes conformément à l'article 15d LSP.

Art. 23c En cas d'urgence

¹ En cas d'urgence, les soins médicaux indispensables peuvent être administrés immédiatement si la protection du détenu ou celle d'autrui l'exige. Lorsque le service médical pénitentiaire sait comment la personne entend être traitée, il prend en considération sa volonté.

Art. 56c Personne de confiance

¹ Les dispositions du Code civil relatives à la personne de confiance s'appliquent par analogie aux personnes détenues (art. 23b LSP).

Projet

³ Abrogé.

⁴ Abrogé.

⁵ Abrogé.

Art. 23c Abrogé.

¹ Abrogé.

Art. 56c

¹ Abrogé

Art. 2

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

Texte actuel

Projet

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 28 mai 2014.

Le président :

Le chancelier :

P.-Y. Maillard

V. Grandjean

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

Exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi du 4 juillet 2006 sur l'exécution des condamnations pénales (LEP) – Suites du rapport d'enquête administrative sur le drame de Payerne et Réponse au postulat Jacques-André Haury et consorts au nom de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal demandant deux modifications rapides de la LEP à la suite du drame de Payerne

TABLE DES MATIERES

1. Préambule.....	2
2. Présentation de l'EMPL	2
3. Documents remis aux membres de la commission.....	3
4. Les auditions en lien avec l'EMPL	4
5. Discussion générale.....	6
6. Discussion sur le projet de loi et votes	7
7. Entrée en matière sur le projet de loi.....	17

1. PRÉAMBULE

La commission thématique des affaires judiciaires s'est réunie à trois reprises à Lausanne, les vendredis 29 août (14h-17h : salle de la Préfecture), 3 octobre (14h-17h : salle du Sénat – Palais de Rumine) et jeudi 30 octobre 2014 (14h – 17h : salle du Sénat au Palais de Rumine).

Présidée par M. le député Nicolas Mattenberger, elle était composée de Mmes les députées Monique Weber-Jobé, Gloria Capt et Anne Baehler Bech ainsi que de MM. les députés Jean-Luc Bezençon, Mathieu Blanc, Marc-André Bory, François Brélaz, Marc-Olivier Buffat, Régis Courdesse, Jacques Haldy, Raphaël Mahaim, Yves Ravenel, Michel Renaud, Hugues Gander et Jean Tschopp. M. Fabrice Lambelet, secrétaire de la commission, était chargé des notes de séance.

S'agissant des personnes absentes, le 29 août M. Jacques Haldy était excusé ; le 3 octobre Mme Anne Baehler Bech était remplacée par M. Jean-Marc Chollet, M. Michel Renaud par M. Hugues Gander et M. Jacques Haldy par M. Alain Bovay ; le 30 octobre Mme Gloria Capt était excusée, Mme Anne Baehler Bech était remplacée par M. Jean-Marc Chollet et M. Michel Renaud par M. Hugues Gander.

Mme Béatrice Métraux, cheffe du DIS était accompagnée durant les trois séances par Me Jean-Luc Schwaar, chef du SJL, et M. Alexandre Viscardi, chef de l'Office d'exécution des peines (OEP). Mme Sylvie Bula, cheffe du service pénitentiaire (SPEN) et M. le Dr Karim Boubaker, médecin cantonal, étaient présents les 29 août et 3 octobre ; M. Nicolas Bruder, stagiaire au SJL, était présent le 29 août ; Me Alexia Mayer, conseillère juridique au SJL, était présente le 30 octobre 2014.

2. PRÉSENTATION DE L'EMPL

Le présent EEMPL est la concrétisation d'un travail de réflexion lié à l'étude de certaines mesures proposées par M. Félix Bänziger dans le rapport d'enquête qu'il a établi, sur mandat du Tribunal cantonal, suite au meurtre de Marie S. commis par Claude D. qui bénéficiait d'un régime d'exécution de peine sous forme d'arrêts domiciliaires. Les recommandations de l'expert étaient notamment les suivantes :

- Suppression des incohérences relatives à la répartition des compétences entre le juge unique et le collège de juges.
- Examen de l'opportunité d'attribuer les traitements des recours administratifs au juge d'application des peines.
- Introduction d'un droit de recours en faveur de l'administration à l'encontre des décisions sur recours du juge d'application des peines.
- Clarifier les droits et obligations du mandataire thérapeutique dans le cadre d'un traitement ordonné par l'autorité.

Dans le but de donner suite à cette dernière proposition et à la recommandation du 31 octobre 2013 émanant de la Conférence latine des autorités cantonales compétentes en matière d'exécution des peines et des mesures relative à l'échange d'informations et la non-opposabilité du secret médical et/ou de fonction avec la dangerosité d'un détenu et pouvant avoir une incidence sur son évaluation ou sur les conditions d'allègement dans l'exécution, le Conseil d'Etat propose de créer dans la LEP un chapitre VII.

Dans ce chapitre est définie, entre autres, l'organisation des soins médicaux telle qu'elle existe actuellement au sein des établissements pénitentiaires. Par ailleurs, le gouvernement souhaite introduire une base légale (art. 33e LEP) qui prévoit pour le personnel médical un devoir d'information à la direction de l'établissement pénitentiaire des faits importants dont il a connaissance et qui pourraient porter atteinte à la sécurité de la personne détenue, celle de l'établissement, du personnel, des intervenants, des codétenus ou sur la sécurité publique. Cette disposition, qui est considérée par certains comme une attaque au principe du secret médical, a fait l'objet de longues discussions au sein de la commission.

Ce projet vaut aussi réponse au postulat Jacques-André Haury au nom de la Commission de haute surveillance qui demandait de transférer du juge d'application des peines au collège des juges

d'application des peines certaines compétences en matière de recours administratifs et qui souhaitait également que soit instauré un droit de recours en faveur de l'administration contre des décisions sur recours du juge d'application des peines.

S'agissant de cette question, le Conseil d'Etat a retenu qu'il n'y avait plus lieu de maintenir la compétence du juge d'application des peines pour traiter des recours contre les décisions administratives rendues par le Service pénitentiaire. Il a considéré plus judicieux de supprimer cette première voie de recours cantonale au profit d'une unique procédure de recours qui se tiendra directement devant la Chambre des recours pénale du Tribunal cantonal (CRP). Une telle solution résout la question du nombre de juges qui composent l'autorité de recours, puisque la Chambre des recours pénale statue dans une composition de trois juges. De plus, il est proposé d'introduire dans la LEP une disposition qui prévoit, qu'en cas de recours du détenu contre une décision de l'Office d'exécution des peines, l'autorité de recours doit interpellier le Ministère public et lui donner l'occasion de se déterminer. Ainsi, en cas d'admission du recours, le procureur ayant pu participer à la procédure cantonale sera mieux à même d'envisager un recours au Tribunal fédéral. Dans le but de simplifier la procédure, il est proposé de ne plus appliquer la loi sur la procédure administrative à la procédure de recours, au profit des dispositions du Code de procédure pénale relatives au recours. Il y a lieu de préciser que l'article 387 CPP pose la règle selon laquelle le recours n'a pas d'effet suspensif, tout en réservant les décisions contraires de l'autorité de recours.

Enfin, le Conseil d'Etat a profité de cette modification de la LEP pour introduire quelques dispositions qui y manquent actuellement, notamment afin de donner une meilleure assise légale au règlement sur le statut des condamnés exécutant une peine privative de liberté et les régimes de détention applicables. De plus, certaines modifications sont rendues nécessaires suite à l'entrée en vigueur du Code de procédure pénale suisse et à celle de l'article 64 al. 1bis du Code pénal relatif à l'internement à vie.

3. DOCUMENTS REMIS AUX MEMBRES DE LA COMMISSION

a) La recommandation du 31 octobre 2013 de la Conférence latine des Chefs des départements de justice et police (CDLJP) relative à l'échange d'informations et à la non-opposabilité du secret médical et/ou de fonction en rapport avec la dangerosité d'un détenu et pouvant avoir une incidence sur son évaluation ou sur les conditions d'allègement dans l'exécution. C'est sur la base de cette recommandation que le Conseil d'Etat a décidé de présenter les articles 33e et 33f LEP.

b) Le projet de loi du Canton de Genève modifiant la loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale (LaCP). Ce projet a été retiré par le Conseil d'Etat du Canton de Genève suite à un préavis d'une commission du Grand Conseil concluant à son rejet. Il y a lieu de noter que le texte qui était proposé à l'adoption de parlement genevois atteignait de manière directe le secret médical en prévoyant notamment que les professionnels de la santé intervenant en milieu carcéral sont libérés du secret médical pour permettre aux autorités compétentes l'évaluation du caractère dangereux d'une personne condamnée à une peine et une mesure.

c) Prise de position no.23/2014 de la Commission nationale d'éthique pour la médecine humaine « Sur l'obligation de communiquer des informations couvertes par le secret médical en prison ». Dans cette prise de position, la CNE recommande à l'unanimité de maintenir le système actuel fondé sur une option de communiquer. Pour ce faire, elle retient qu'une obligation de communiquer ne facilite pas l'évaluation du risque de dangerosité, qu'elle risque au contraire de péjorer la sécurité de la population, car les détenus ayant purgé leur peine réintégreront la société sans avoir bénéficié de soins adéquats (notamment psychiatriques), qu'une telle obligation tend à décourager les médecins d'exercer leur métier auprès des personnes détenues, et enfin que celle-ci porte une atteinte grave au droit de la sphère privée des personnes détenues et va à l'encontre des principes éthiques internationalement reconnus.

d) Prise de position de la Société Vaudoise de Médecine (SVM) sur le secret médical en milieu carcéral. La SVM est opposée à l'adoption de l'article 33e LEP et considère cette disposition comme étant inutile, dangereuse et contreproductive. Sa position correspond à celle mentionnée sous lettre c).

e) Courrier du 26 septembre 2014 des Juristes progressistes vaudois à l'attention des membres de la commission. En conclusion de son écrit, l'association des JPV indique qu'elle s'oppose à l'introduction des nouveaux articles 33e et f LEP, dispositions qu'elle juge inutiles, contreproductives sous l'angle de la sécurité publique et, par-dessus tout attentatoires aux droits fondamentaux des personnes en cause, et aux principes éthiques essentiels régissant les professions médicales.

f) Courrier du 29 octobre 2014 de l'Ordre des avocats vaudois à la Commission thématique des affaires judiciaires. Dans son écrit, l'OAV dit comprendre la nécessité de garantir la sécurité publique, ainsi que le droit fondamental à la vie et à la liberté personnelle. A ce sujet, il relève que le système législatif actuel prend déjà en compte cette préoccupation dans la mesure où les professionnels de la santé soumis au secret médical disposent déjà de plusieurs possibilités de s'en faire délier s'ils estiment que certaines informations recueillies auprès de leur patient sont de nature à créer un danger pour autrui. Ainsi, l'OAV estime que l'obligation de divulguer envisagée constitue une restriction grave des droits fondamentaux à la protection de la vie privée et des données personnelles.

g) Avant-projet de Directives concernant l'échange d'informations entre les professionnels de la santé délivrant des soins aux personnes détenues ou condamnées et les autorités pénitentiaires et judiciaires. La cheffe du département a accepté de remettre aux membres de la commission ce document provisoire qui est le résultat d'une collaboration entre les acteurs du monde médical (Médecin cantonal et SMPP) et pénitentiaire. La remise de cet avant-projet nous a permis de constater qu'un important travail de réflexion a été mené, au cours de l'été 2013, au sein des services de l'état concernés pour permettre de concrétiser par écrit un certain nombre de pratiques existantes et de définir avec précision les modalités régissant la transmission d'informations entre les acteurs susmentionnés. Ce document a constitué la base des amendements qui portent sur les articles 33e et 33f LEP.

4. LES AUDITIONS EN LIEN AVEC L'EMPL

a) La Société Vaudoise de médecine

La délégation de la SVM était composée des personnes suivantes :

- Dr Véronique Monnier-Cornuz, Présidente de la SVM et membre de la Société Médicale de la Suisse Romande (SMSR)
- Dr Jean-Pierre Pavillon, Vice-président de la SMSR et ancien président de la SVM
- M. Pierre-André Repond, Secrétaire général de la SVM.

La question du secret médical occupe tout particulièrement la SVM. Si celui-ci venait à être aboli, il y aurait tout simplement une impossibilité de la prise en charge thérapeutique d'un détenu qui est basée sur la confiance. Celle-ci ne peut naître que si le patient sait que ce qu'il confie à son médecin est couvert par le secret médical

La SVM relève également l'importance de revenir à une vie normale pour une personne après sa détention. Il est donc primordial qu'une bonne relation thérapeutique entre le détenu et son médecin soit de mise, car cela permet d'atténuer sa dangerosité lors de sa sortie de prison. Une levée du secret médical entamerait clairement la réussite de la thérapie.

C'est notamment pour ces raisons que la SVM s'oppose à ce projet de réforme, tout en relevant que dans des situations qualifiées d'exceptionnelles, il est déjà possible de pouvoir lever le secret médical.

b) Professeur Bruno Gravier, Médecin Chef du Service de médecine et psychiatrie pénitentiaires (SMPP)

Selon le Prof. Gravier, les médecins pénitentiaires sont très sensibles à la question de la sécurité et sont à l'écoute des préoccupations du personnel pénitentiaire.

Il rappelle que le SMPP a pour mission le soin et le travail thérapeutique pour la population pénale en général, mais aussi pour les détenus astreints à un traitement dans un but de prévention. Pour soigner, des principes tels que la garantie de la confidentialité et de la confiance sont importants pour une population dont les premières expériences précoces ne se sont pas réalisées dans un environnement rassurant et stable.

La différenciation entre les fonctions thérapeutiques et les fonctions d'évaluation de la dangerosité d'un détenu doit être absolue. Cela évite de donner au médecin traitant des pouvoirs qu'il ne peut pas détenir. Cela permet également au personnel médical de remplir sa mission première qui est celle de soigner les détenus du mieux possible. Le Canton de Vaud est en avance dans ce domaine. En effet, des criminologues sont chargés de l'évaluation des détenus depuis plusieurs années et la création de la Commission Interdisciplinaire Consultative concernant les délinquants nécessitant une prise en charge psychiatrique (CIC) est intervenue en 1994 déjà.

Le Prof. Gravier évoque l'avant-projet de la directive concernant l'échange d'informations entre les professionnels de la santé délivrant des soins aux personnes détenues ou condamnées et les autorités pénitentiaires et judiciaires. Il estime que les dispositions contenues dans celle-ci ont été rédigées dans le respect de l'article 321 du Code pénal suisse (CPS) et des articles 33e et f proposés dans le présent EMPL.

A la question de savoir s'il est favorable à l'article 33e tel que rédigé dans le projet, le susmentionné répond par l'affirmative pour autant que cette disposition soit liée aux articles 10 à 12 de l'avant-projet de directives, qui définissent de manière limitative et avec précision les modalités du devoir d'information.

Enfin, selon lui, le projet de loi genevois mènerait à une impossibilité pour le médecin de pratiquer son métier. Ce texte suscite beaucoup d'inquiétudes dans le Canton de Genève. Au niveau vaudois, l'avant-projet de directives, et le projet de loi accessoirement, rencontrent la pleine confiance du SMPP.

c) Prise de position du Dr Boubaker – Médecin cantonal

Le médecin cantonal indique connaître la problématique du secret médical. En effet, il est confronté à 900 levées de secret médical par année dans le Canton de Vaud ; celles-ci ne concernent pas que le domaine pénal. En tant que Vice-président du Conseil de santé, il se dit le garant du secret médical auquel il tient tout particulièrement malgré des propos parus dans la presse affirmant le contraire.

Selon lui, il est nécessaire de réussir à trouver une solution à cette thématique tant pour les acteurs œuvrant dans le domaine pénitentiaire que pour la population. Au travers de l'élaboration de l'avant-projet de directives, un véritable consensus a pu être trouvé par rapport à une problématique bien réelle. Il est persuadé que la SVM n'aurait pas la même position que celle qu'elle a défendue au cours de son audition si celle-ci avait eu connaissance du résultat des travaux susmentionnés.

Sur le principe de l'obligation, il ne s'agit pas d'un ordre donné au personnel médical, mais plutôt d'une responsabilité de celui-ci lorsque la situation se passe comme elle est décrite dans l'avant-projet de directives.

Interrogé sur la différence entre les termes « pouvoir informer » et « devoir informer », le médecin cantonal précise qu'il s'agit d'une question essentielle. Il donne l'exemple de la loi sur la protection des mineurs (LProMin) qui prévoit que le personnel a l'obligation d'informer l'autorité compétente lors de cas de maltraitance sur un mineur.

A ses yeux, il existe deux niveaux de compréhension par rapport aux notions de « pouvoir » et de « devoir » :

1. un soignant s'appuie sur le devoir d'informer en se disant qu'il n'a pas le choix. Cela évite un dilemme, car au contraire du terme « devoir » le terme « pouvoir » laisse le choix ;
2. le terme « devoir » peut être compris dans un sens où un médecin est forcé de communiquer alors qu'il ne le souhaite pas.

Pour lui, ce n'est pas parce qu'une obligation est inscrite dans la loi qu'elle va à l'encontre des intérêts du patient ou du soignant. La notion de « devoir » n'est pas remise en cause par le SMPP par exemple, car cela lui permet de pouvoir se reposer sur elle en cas de problème.

5. DISCUSSION GÉNÉRALE

Pour la Cheffe du département, les modifications légales sont d'ordre :

1. procédural : le drame de Payerne a mis en évidence des lacunes d'un point de vue procédural. Ont été traités notamment dans ce projet la question du recours contre les décisions de l'Office d'exécution des peines et la question de l'effet suspensif ;
2. formel : le changement d'appellation de certains services ;
3. juridique : l'obligation d'informer inscrite notamment à l'article 33e et 33 f. Le but de cette information est de garantir la sécurité de tous (détenus, agents de détention, personnel, soignants et de la population). Sur la question du secret médical, le Conseil d'Etat ne manifeste aucune volonté de levée.

Ce texte de loi doit permettre, entre autres, un meilleur accompagnement du détenu. Il s'agit d'une réforme importante, pensée, mesurée et établie avec tous les acteurs de la chaîne pénale.

Bien que la présente commission ait, dans le cadre de ses travaux portant sur la prise en considération du postulat de la commission de haute surveillance du Tribunal cantonal, estimé à une faible majorité qu'il y avait lieu de retenir pour l'examen des recours contre les décisions de l'office d'exécution des peines la variante I - soit examen par un collège de trois juges d'application des peines avec possibilité de recours au Tribunal cantonal -, elle n'a nullement remis en cause au cours de ses travaux le choix du Conseil d'Etat. Ainsi, les membres de la commission ont approuvé à l'unanimité le fait que les recours contre les décisions de l'OEP soient, à l'avenir, porté directement devant la Chambre des recours pénale du Tribunal cantonal et que la procédure soit régie par les dispositions du CPP, en lieu et place de la loi sur la procédure administrative.

De même a été approuvée la solution tendant à permettre à l'autorité de recours d'accorder l'effet suspensif en cas de requête du recourant. Par contre, la commission a débattu de la question de savoir si ce type de décisions devait être de la compétence d'un juge ou d'un collège de juges, retenant au final la seconde solution.

Plusieurs commissaires ont fait part, au début des travaux de la commission, de leurs réticences à l'encontre des articles 33e et 33f. La formulation de ceux-ci est considérée comme beaucoup trop large et constitue une atteinte trop importante au principe du secret médical. Selon eux, il y a lieu de trouver une solution équilibrée qui permette d'atteindre le moins possible ce principe, tout en répondant à des exigences légitimes de protection de la population. Il est en effet du devoir de l'Etat de prendre des mesures en vue d'assurer le droit à la vie, à l'intégrité corporelle et sexuelle de tout un chacun, droits qui sont garantis par les Constitutions fédérale et cantonale.

La commission s'est dite prête à entrer en matière sur ce projet à la condition que soient mentionnées dans la loi les principes contenus aux articles 10 et suivants de l'avant-projet de la directive établi, au cours de l'été 2013, par l'administration. Sur cette base, il a été demandé au Conseil d'Etat de proposer à la commission des amendements aux articles 33e et 33f LEP, amendements reprenant certaines conditions restrictives contenues dans l'avant-projet de la directive (articles 10 et 11).

6. DISCUSSION SUR LE PROJET DE LOI ET VOTES

a) Projet de loi modifiant la loi du 4 juillet 2006 sur l'exécution des condamnations pénales

Article 2 : Champ d'application

L'article 2 est adopté, tel que présenté, à l'unanimité de la commission.

Article 3 : Le condamné

L'article 3 est adopté, tel que présenté, à l'unanimité de la commission.

Article 8 : L'Office d'exécution des peines

L'article 8 est adopté, tel que présenté, à l'unanimité de la commission.

Article 10 : Les établissements pénitentiaires

A la demande d'un commissaire qui souhaite savoir pour quelles raisons il a été ajouté la mention des droits fondamentaux alors qu'il s'agit d'une évidence, il lui est répondu qu'il existe souvent des tentatives d'atteinte à ces droits lorsqu'il s'agit de personnes détenues. Ainsi, il a été jugé important de rappeler expressément ces principes fondamentaux à cet article, même si cela va de soi.

Par 14 voix et une abstention, l'article 10 est adopté tel que présenté.

Article 11 : Le Juge d'application des peines

Cette disposition porte sur les compétences du Juge d'application des peines (JAP). Dans le présent projet de loi, le Conseil d'Etat propose d'enlever au JAP la compétence de statuer sur les recours contre les décisions rendues par les autorités administratives dans le cadre de l'exécution des peines et des mesures. Il entend transférer dite compétence au Tribunal cantonal (TC). Malgré le fait qu'elle avait, à l'époque, opter pour le choix de la variante I (voir page 3 EMPL), la commission se rallie à la proposition du CE.

L'article 11 est adopté, tel que présenté, à l'unanimité de la commission.

Article 13 : Les institutions et les structures non pénitentiaires

Par 13 voix et 2 abstentions, l'article 13 est adopté tel que présenté.

Article 14 : L'autorité de probation

L'article 14 est adopté, tel que présenté, à l'unanimité de la commission.

Article 14b : Forme et compétence

L'article 14b est adopté, tel que présenté, à l'unanimité de la commission.

Article 14c : Conditions et durée

L'article 14c est adopté, tel que présenté, à l'unanimité de la commission.

Article 15 : La commission interdisciplinaire consultative concernant les délinquants dangereux

L'article 15 est adopté, tel que présenté, à l'unanimité de la commission.

Article 18 : De l'exécution des confiscations et des séquestres

L'article 18 est adopté, tel que présenté, à l'unanimité de la commission.

Article 19 : De l'exécution des peines en milieu fermé

L'article 19 est adopté, tel que présenté, à l'unanimité de la commission.

Article 21 : De l'exécution des mesures

L'article 21 est adopté, tel que présenté, à l'unanimité de la commission.

Article 22 : De la libération conditionnelle

L'article 22 est adopté, tel que présenté, à l'unanimité de la commission.

Article 24 : De l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures

L'article 24 est adopté, tel que présenté, à l'unanimité de la commission.

Article 26 : En tant que juge de la libération conditionnelle

L'article 26 est adopté, tel que présenté, à l'unanimité de la commission.

Article 27 : En tant que juge de la peine privative de liberté de substitution

L'article 27 est adopté, tel que présenté, à l'unanimité de la commission.

Article 28 : En tant que juge de l'exécution des peines et des mesures

L'article 28 est adopté, tel que présenté, à l'unanimité de la commission.

Article 28a : Procédure

L'abrogation de l'alinéa 3 de l'article 26, de l'alinéa 4 de l'article 27 et de l'alinéa 8 de l'article 28 est justifiée par la création d'un nouvel article 28a portant sur la procédure qui est appliquée devant le JAP. Cette disposition renvoie au Code de procédure pénale (CPP), et notamment à ses articles 364 et 365. Le second alinéa de cet article régit la procédure applicable en cas de défaut de la personne condamnée.

L'article 28a est adopté, tel que présenté, à l'unanimité de la commission.

Article 30 : De l'exécution des mesures

L'article 30 est adopté, tel que présenté, à l'unanimité de la commission.

Article 33 : De l'exécution des peines prononcées avec sursis

L'article 33 est adopté, tel que présenté, à l'unanimité de la commission.

Article 33a : Organisation

La cheffe du service pénitentiaire relève que la question des soins médicaux n'était jusqu'à présent pas traitée dans la LEP, ce qui est pourtant une nécessité afin de tenir compte de la situation particulière des détenus. Après discussions avec le Médecin cantonal et le SJL, quelques dispositions spécifiques aux personnes détenues qui figuraient jusqu'alors dans la loi sur la santé publique (LSP) ont été regroupées dans la LEP.

A la question d'un commissaire qui souhaite savoir ce qui se passerait si un détenu en exécution de peine voulait recourir aux services d'un thérapeute privé, la cheffe du SPEN indique que la thérapie, si elle est ordonnée par la justice et qu'un détenu se trouve dans un établissement vaudois, sera assurée par le Service de médecine et psychiatrie pénitentiaires (SMPP). Une autorisation de visite peut être délivrée à un thérapeute externe, mais le détenu ne pourra pas librement choisir celui-ci comme son thérapeute dans le cadre du mandat ordonné par l'OEP. Cependant, il arrive que le SMPP mandate un thérapeute externe.

Le médecin cantonal complète ces propos en précisant que le détenu est soumis à un traitement dont découlent des devoirs. Si le SMPP ne peut pas répondre à tous les besoins d'un détenu, une demande à un thérapeute externe peut être envisagée. Toutefois, cela se fait sous le contrôle du SMPP pour des raisons de prise en charge, de sécurité, etc.

A la demande d'un membre de la commission, la cheffe du SPEN précise que la question du financement des soins médicaux est réglée par le Concordat sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons latins (Concordat

latin sur la détention pénale des adultes). C'est la loi sur l'assurance maladie (LAMal) qui s'applique et l'établissement pénitentiaire doit s'assurer de l'affiliation de tout détenu. La facturation à l'assurance-maladie est de la compétence du SMPP. Sur la question de la franchise, c'est l'autorité de condamnation qui doit, subsidiairement, prendre en charge les frais. Enfin, un détenu avec des moyens financiers peut souscrire personnellement une assurance complémentaire.

L'article 33a tel que proposé par le CE est adopté à l'unanimité.

Article 33b : Principes

En réponse à une question d'un commissaire, il est précisé que dans les établissements d'exécution de peines des locaux sont prévus pour garantir, à la fois la discrétion nécessaire à la relation thérapeutique, et la sécurité. Lorsque les soins ne peuvent pas être prodigués dans l'établissement pénitentiaire, le détenu est transféré au Centre hospitalier universitaire vaudois (CHUV). Si une personne détenue présente un danger, une garde sécurisée est assurée. L'importance de celle-ci dépend de l'étendue des risques que présente cette personne. Si certains détenus ont pu s'offusquer des conditions de détention au CHUV, il y a lieu de préciser que les modalités de la surveillance sont actuellement déterminées au cas par cas.

S'agissant des lieux de détention avant jugement, qui ne sont pas régis par le LEP, des discussions ont lieu pour améliorer les locaux de prise en charge, notamment dans les postes de police.

L'article 33b tel que proposé par le CE est adopté à l'unanimité.

Article 33c : Traitement sans consentement

Cet article règle la délicate question de l'administration à une personne détenue d'une médication contre sa volonté. Son contenu correspond à l'actuel article 23b de la loi sur la santé publique. Cette disposition comporte, en son premier alinéa, plusieurs conditions restrictives en vue d'éviter des abus. De plus, elle exige, d'un point de vue formel, que le médecin responsable établisse par écrit un plan de traitement, qui doit être transmis au Médecin cantonal pour validation.

Un commissaire souligne que, selon la teneur de l'art. 33c al. 1, un traitement peut être imposé uniquement à un détenu préalablement condamné à des mesures thérapeutiques ou à un internement. Par contre, cette disposition ne peut pas s'appliquer à un détenu, qui ne ferait pas l'objet d'un internement ou de mesures thérapeutiques, mais qui pourrait par contre présenter d'importants problèmes psychiatriques durant son incarcération. Il ne comprend pas le bien-fondé de cette limitation, alors même que, dans certaines situations, il peut s'avérer urgent de devoir imposer un traitement à un détenu qui a été condamné uniquement à une peine de détention. A ce propos, il souligne que l'administration forcée d'un traitement ne peut pas être exécutée à la légère puisqu'elle nécessite l'accord du Médecin cantonal et le respect des autres conditions cumulatives énumérées aux lettres b à d du premier alinéa. Dans ses conditions, il propose **un amendement visant à la suppression de la lettre a) de l'alinéa 1 de l'article 33c.**

Le chef du SJL confirme qu'une personne détenue, sans qu'un traitement la concernant n'ait été ordonné par la justice, ne se retrouve pas dans la même situation qu'une personne sous PLAFa ou qu'un détenu sous l'emprise d'une mesure. Si après son jugement, une personne condamnée a besoin d'un traitement, il faudra au préalable passer par le prononcé de mesures civiles.

La cheffe du SPEN se dit favorable à cet amendement afin d'accorder une certaine marge de manœuvre au Médecin cantonal dans le but de pouvoir entrer en matière sur ce type de situation. Par ailleurs, il ne peut être exclu qu'un détenu avant jugement se trouve, par exemple, en forte décomposition ; cette situation nécessite alors que des mesures médicales puissent être rapidement prises.

La commission adopte, à l'unanimité, l'amendement visant à une suppression de la lettre a) de l'alinéa 1 de l'article 33c.

L'article 33c, amendé, est adopté à l'unanimité de la commission.

Article 33d : Traitement d'urgence

Cette disposition reprend la formulation de l'article 23c de la loi sur la santé publique.

L'article 33d tel que proposé par le CE est adopté à l'unanimité.

Article 33e : Devoir d'information

Pour faire suite à la demande de la commission qui souhaite que la norme légale régissant le devoir d'information reprenne les principes contenus dans le projet de directives, la Cheffe du département propose les amendements suivants à l'article 33e:

Art. 33e. – Devoir d'information	Art. 33e. – <u>Information</u>
¹ Les médecins, les psychologues et tout autre intervenant thérapeutique ou de soins informent la direction de l'établissement concerné des faits importants dont ils ont connaissance et qui pourraient porter atteinte à la sécurité de la personne détenue, celle de l'établissement, du personnel, des intervenants, des co-détenus ou sur la sécurité publique.	¹ <u>Lorsqu'un état de nécessité l'exige, les professionnels de la santé informent, par écrit et dans les plus brefs délais, la direction de l'établissement concerné ou celle de l'Office d'exécution des peines</u> des faits importants dont ils ont connaissance et qui pourraient porter atteinte à la sécurité de la personne détenue, celle de l'établissement, du personnel, des intervenants, des co-détenus ou sur la sécurité publique.
² Le Conseil d'Etat précise par directive la notion de faits importants.	² <u>La communication de faits importants incombe au médecin responsable. Il en informe le Médecin cantonal.</u>
	³ <u>Constituent des faits importants les éléments clairement objectivables ne relevant pas d'une appréciation médicale. Sont notamment considérés les situations suivantes :</u> a. <u>Les menaces</u> b. <u>Les informations concernant une agression imminente ou à venir</u> c. <u>Les informations concernant une évasion en préparation</u> d. <u>Les informations en lien avec le non respect des conditions spécifiées dans le mandat médico-légal.</u>
	⁴ <u>Pour le surplus, le Conseil d'Etat précise par directive les modalités de la communication prévue aux alinéas précédents.</u>

En réponse à la question d'un membre de la commission, le médecin cantonal précise que la Société Vaudoise de Médecine n'a pas été consultée dans le cadre de l'élaboration de l'avant-projet de

directives car ce dernier résulte d'un travail de réflexion mené par les intervenants directement concernés (SMPP, SPEN, etc.).

La commission a étudié les amendements qui suivent :

i. Amendement portant sur le titre de la disposition :

Le département propose de modifier le titre initial qui est « Devoir d'information » par le terme « Information ».

S'agissant d'une question visant la sécurité publique, un commissaire a exprimé sa crainte que la mention du « *Devoir* » ne disparaisse dans le titre de l'article et souhaite maintenir le texte initialement proposé.

A cette remarque, il est précisé que la modification du titre répond à un souci exprimé par certains commissaires. Il s'agit, dans les faits d'une question de sensibilité. Cela étant, le texte de l'article 33e instaure bien un devoir d'informer, dont la violation pourrait faire l'objet de sanctions disciplinaires et engager la responsabilité de l'Etat.

Par 7 voix contre 5 et 3 abstentions, la commission accepte de maintenir le titre de l'article 33e « *Devoir d'information* ».

ii. Amendements portant sur le premier alinéa :

Il est proposé d'introduire dans cette disposition la notion de l'état de nécessité de l'article 17 du Code pénal, dont la teneur est la suivante : « *Quiconque commet un acte punissable pour préserver d'un danger imminent et impossible à détourner autrement un bien juridique lui appartenant ou appartenant à un tiers agit de manière licite s'il sauvegarde ainsi des intérêts prépondérants.* »

C'est sur la base de cette disposition que le personnel médical peut déjà actuellement révéler, de manière licite, certains faits couverts par le secret médical. Dans le but de garder une trace des informations transmises, celles-ci devront l'être obligatoirement sous la forme écrite, un courrier électronique étant suffisant.

L'alinéa 1 de l'article 33e, amendé par le CE, est adopté à l'unanimité de la commission.

iii. Amendement portant sur le second alinéa :

Cet amendement propose d'instaurer une cautèle supplémentaire à la procédure de transmission d'informations en ce sens qu'il prévoit que la communication de faits importants incombe uniquement au médecin responsable et que ce dernier a l'obligation d'informer le Médecin cantonal d'une telle communication.

Selon demande de la commission, il est précisé que le médecin responsable, mentionné dans cet amendement, est nécessairement le Chef du Service de médecine et psychiatrie pénitentiaires ou, en cas d'absence, un médecin-cadre du SMPP (il y a trois médecins-cadres en général dans ce service).

S'il existe une divergence dans la définition d'un fait important entre un intervenant thérapeutique ou de soins et le médecin responsable, la décision finale revient au médecin responsable. Bien que la loi ne le mentionne pas expressément une intervention du Médecin cantonal est toujours possible en cas de conflit.

Enfin, le Médecin cantonal précise que le médecin, le psychologue et l'intervenant thérapeutique ou de soins doivent révéler à leur patient qu'il a été communiqué des faits importants, le concernant, à l'établissement, au médecin responsable ou au Médecin cantonal.

L'alinéa 2 de l'article 33e, amendé par le CE, est adopté à l'unanimité de la commission.

iv. Amendements portant sur le troisième alinéa :

L'amendement du Conseil d'Etat propose de définir ce qui constitue des faits importants, en ce sens qu'il s'agit d'éléments clairement objectivables qui ne relèvent pas d'une appréciation médicale. De même, il entend mentionner une liste, non exhaustive, de situations qui peuvent être considérées comme étant des faits importants.

Plusieurs membres de la commission considèrent qu'il y a lieu de supprimer l'adverbe « *notamment* ». Un sous-amendement est déposé en ce sens pour les raisons suivantes :

- Le fait de maintenir ce terme serait de nature à empirer la relation thérapeutique entre le médecin et le détenu.
- Pour une question d'équilibre entre le secret médical et la protection de la société. Le secret médical est tout de même touché par cette disposition. Laisser le « *notamment* » attaque trop ce principe, qui doit rester fort.
- La commission a souhaité faire remonter les principes contenus dans l'avant-projet de directives vers la base légale afin d'éviter de donner à l'administration une trop grande marge de manœuvre. Dans ces conditions, il faut rester restrictif et supprimer le terme « *notamment* ».

Une partie de la commission s'oppose à ce sous-amendement en avançant les arguments suivants :

- L'adverbe « *notamment* » permet d'envisager des situations analogues à celles comprises aux lettres a) à d) et qui ne sont aujourd'hui pas connues.
- La suppression du « *notamment* » fait courir le risque au médecin de devoir lui-même interpréter ce qui relève du fait objectivable ou non avec, de plus, le risque de devoir supporter le dépôt d'une plainte pénale.

Par 8 voix contre 7, la commission adopte le sous-amendement visant à supprimer la mention « *notamment* » à l'alinéa 3.

Un autre sous-amendement visant la lettre a) de l'alinéa 3 est déposé par un commissaire qui propose d'ajouter l'adjectif grave, soit « *menaces graves* ». La raison de ce dépôt est de préciser un terme qui a une notion trop étendue et qui ne va pas aider le personnel médical dans son devoir de communiquer. De plus, l'alinéa 1 de l'article 180 du CP (« *Celui qui, par une menace grave, aura alarmé ou effrayé une personne sera, sur plainte, puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire* ») fait expressément référence à une menace grave.

A cette proposition, il est répondu que le département a essayé de faire remonter un certain nombre d'éléments de la directive vers la loi. L'alinéa 3 doit être compris à la lumière de l'alinéa 1^{er}. Il ne peut y avoir d'informations transmises que lorsqu'un état de nécessité l'exige. Il ne s'agit pas nécessairement de menaces au sens du Code pénal. L'appréciation du soignant sera toujours nécessaire et il devra obligatoirement communiquer s'il se trouve dans un tel état.

Par 8 voix contre 7, la commission refuse le sous-amendement visant à amender la lettre a) de cet article de la manière suivante : « *menaces graves* ».

Plusieurs membres de la commission s'interrogent sur de possibles contradictions entre la lettre d) de l'alinéa 3 et l'article 33f. Par ailleurs, il est relevé que les informations en lien avec le non respect des conditions spécifiées dans le mandat médico-légal ne ressortent pas forcément de l'état de nécessité, condition pourtant exigée par l'art. 33e al. 1. Ainsi, le non-respect des conditions spécifiées dans le mandat médico-légal ne peut souvent pas être considéré comme un fait important : ce sont plutôt ses conséquences qui le sont. Dans ces conditions, il faut soit supprimer la lettre d), soit la placer à un autre article.

Sur la base de ces remarques, la cheffe du département reconnaît que la lettre d) n'est pas forcément liée à un état de nécessité. Dès lors, elle propose, après discussions, les modifications suivantes aux propositions initiales de rédaction du CE :

- la suppression de la lettre d) de l'alinéa 3 de l'article 33e ;
- un sous-amendement à l'article 33f : « *Dans les cas de traitements ordonnés par la justice, par l'Office d'exécution des peines (OEP) ou en cas de mesure prononcée conformément aux articles 56 à 64c CP, les professionnels de la santé mandatés par l'autorité renseignent cette dernière, à sa demande, sur le suivi, l'évolution du traitement et le respect des conditions spécifiés dans le mandat médico-légal* ».

La commission adopte le sous-amendement du CE visant à supprimer la lettre d) de l'alinéa 3 de l'article 33e. L'alinéa 3 de l'article 33e, amendé par le CE, est adopté à l'unanimité de la commission.

v. Amendement portant sur le quatrième alinéa :

Le Conseil d'Etat propose que les modalités supplémentaires de la communication prévue à l'article 33e al. 1 à 3 soient définies par directive.

L'alinéa 4 de l'article 33e, amendé par le CE, est adopté à l'unanimité de la commission.

Au final, l'article 33e, tel qu'amendé par la commission a la teneur suivante :

Art. 33e. – Information

¹ **Lorsqu'un état de nécessité l'exige, les professionnels de la santé informent, par écrit et dans les plus brefs délais, la direction de l'établissement concerné ou celle de l'Office d'exécution des peines** des faits importants dont ils ont connaissance et qui pourraient porter atteinte à la sécurité de la personne détenue, celle de l'établissement, du personnel, des intervenants, des co-détenus ou sur la sécurité publique.

² **La communication de faits importants incombe au médecin responsable. Il en informe le Médecin cantonal.**

³ **Constituent des faits importants les éléments clairement objectivables ne relevant pas d'une appréciation médicale. Sont ~~notamment~~ considérés les situations suivantes :**

- Les menaces**
- Les informations concernant une agression imminente ou à venir**
- Les informations concernant une évasion en préparation**
- Les informations en lien avec le non respect des conditions spécifiées dans le mandat médico-légal.**

⁴ **Pour le surplus, le Conseil d'Etat précise par directive les modalités de la communication prévue aux alinéas précédents.**

Par 13 voix et 2 abstentions, l'article 33e, tel que précédemment amendé, est adopté.

Article 33 f : Information lors de traitements ordonnés

Le Conseil d'Etat propose d'amender l'article 33f qui régit les modalités du transfert d'informations à l'autorité de la part des professionnels de la santé lorsque ceux-ci ont reçu un mandat dans le cadre de traitements ordonnés par la justice, par l'Office d'exécution des peines ou en cas de mesure prononcée conformément aux articles 56 à 64c CP. Il y a lieu de préciser que par rapport au projet initial, le texte présenté ci-dessous contient les modifications suivantes :

- Le respect des conditions spécifiées dans un mandat médico-légal établi par l'Office d'exécution des peines a été ajouté à l'alinéa 1. Il arrive en effet régulièrement qu'une personne, qui n'a pas été directement condamnée par la justice à suivre un traitement, puisse se voir imposer une telle mesure par l'OEP à titre de condition à l'élargissement de son régime de détention.
- Il est prévu de mentionner expressément dans la loi que le consentement du patient est nécessaire pour que le professionnel de la santé puisse communiquer, sur demande de l'autorité, des informations couvertes par le secret médical. Habituellement, il sera demandé ce consentement au patient en début du traitement, étant précisé que ce dernier pourra, à tout moment, revenir sur sa décision initiale. Les directives préciseront que le retrait du consentement devra se faire par écrit, ce qui déliera le professionnel de la santé de son obligation d'informer en cas de demande de l'autorité. Celui-ci ne devra alors renseigner l'autorité compétente que sur l'existence du traitement et sur sa fréquence. La commission souhaite que soit précisé dans les directives le fait que le professionnel de la santé devra immédiatement informer l'OEP lorsque le patient revient sur son consentement initial, ce afin de permettre, si besoin en est, à dit office de prendre des mesures urgentes.
- Enfin, le Conseil d'Etat souhaite pouvoir préciser dans une directive les éléments concernés par le suivi et l'évolution du traitement et leurs modalités de transmission.

Art. 33f. – Information lors de traitements ordonnés	Art. 33f. – Information lors de traitements ordonnés
<p>¹ Dans les cas de traitements ordonnés par la justice ou en cas de mesure prononcée conformément aux articles 56 à 64c CP, les médecins, les psychologues et tout autre intervenant thérapeutique mandatés par l'autorité renseignent cette dernière, à sa demande, sur le suivi et l'évolution du traitement.</p>	<p>¹ Dans les cas de traitements ordonnés par la justice, <u>par l'Office d'exécution des peines (OEP)</u> ou en cas de mesure prononcée conformément aux articles 56 à 64c CP, les professionnels de la santé mandatés par l'autorité renseignent cette dernière, à sa demande, sur le suivi, l'évolution du traitement <u>et le respect des conditions spécifiées dans le mandat médico-légal</u>¹.</p>
<p>² Le Conseil d'Etat précise par directive les éléments concernés par le suivi et l'évolution du traitement et leurs modalités de transmission.</p>	<p>² <u>Le consentement du patient est nécessaire. En cas de refus de ce dernier, les professionnels de la santé ne peuvent renseigner que sur l'existence du traitement et sur sa fréquence.</u></p>
	<p>³ <u>Le Conseil d'Etat précise par directive les éléments concernés par le suivi et l'évolution du traitement et leurs modalités de transmission</u></p>

A l'unanimité, la commission accepte les amendements proposé par le CE.
L'article 33f, tel qu'amendé, est adopté à l'unanimité de la commission, sans commentaire.

Article 33g

L'article 33g tel que proposé par le CE est adopté à l'unanimité.

Article 34

L'article 34 tel que proposé par le CE est adopté à l'unanimité.

Article 36

L'article 36 est abrogé à l'unanimité de la commission.

Article 37

L'article 37 est abrogé à l'unanimité de la commission.

Article 38 : Des décisions susceptibles de recours

Au cours de l'examen de cet article, les travaux de la commission ont principalement porté sur la question de la composition de l'autorité qui doit se prononcer sur les mesures provisionnelles. Le Code de procédure pénale ne prévoit pas d'accorder l'effet suspensif automatique à un recours. Par contre, le recourant peut demander à l'autorité de recours l'octroi de l'effet suspensif. Dans une telle situation, la décision sur cette requête est de la compétence d'un seul juge cantonal.

Dans son rapport, l'expert Bänziger a notamment mentionné ce qui suit:

« Le cas Dubois démontre clairement l'incohérence de l'actuelle réglementation vaudoise. En l'espèce, un collègue de trois juges a refusé la libération conditionnelle de l'intéressé, alors qu'un juge unique a réformé une décision tout aussi importante de l'OEP, sur recours du condamné, et lui a accordé la liberté relative des arrêts domiciliaires. Cette incohérence devrait être supprimée ».

Plusieurs commissaires craignent que des personnes, devant être immédiatement remises en détention sur ordre de l'autorité administrative, puissent provisoirement se retrouver en liberté contre l'avis de dite autorité par le fait d'une décision prise par un seul magistrat. Dans les faits, il s'agit de décisions très sensibles pour lesquelles les attentes sociétales sont importantes et qui constituent une responsabilité importante pour une seule personne. De plus, il y a lieu de rappeler les critiques qui ont été formulées, suite au drame de Payerne, à l'encontre du législateur, critiques portant sur le fait qu'il ait donné la compétence de prendre une telle décision à un seul juge.

Au vu de ce qui précède, la majorité de la commission est d'avis que les décisions sur effet suspensif doivent être prises à trois juges lorsque le recours porte sur la réintégration d'une personne condamnée en régime ordinaire d'exécution de peine ou de mesure.

Un commissaire a fait part de ses réticences à l'encontre de cette proposition d'amendement au motif qu'il est usuel que les juges cantonaux prennent seul des décisions portant sur des mesures provisionnelles et que de telles décisions doivent être prises avec célérité.

A ces préoccupations, il est relevé que le nombre de recours portant sur une telle situation est faible, soit moins de dix cas par année. Par ailleurs, l'exigence d'une décision prise à trois juges ne concerne que les situations de réintégration d'une personne condamnée en régime ordinaire d'exécution de peine ou mesure.

Art. 38 – Des décisions susceptibles de recours	Art. 38 – Des décisions susceptibles de recours
¹ Peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal : <ul style="list-style-type: none"> - les décisions rendues par l'Office d'exécution des peines, - les décisions rendues sur recours par le Service pénitentiaire, - les décisions rendues par le juge d'application des peines et par le collège des juges d'application des peines, - les décisions judiciaires indépendantes rendues postérieurement au jugement par le tribunal d'arrondissement et le président du tribunal d'arrondissement. 	¹ Peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal : <ul style="list-style-type: none"> - les décisions rendues par l'Office d'exécution des peines, - les décisions rendues sur recours par le Service pénitentiaire, - les décisions rendues par le juge d'application des peines et par le collège des juges d'application des peines, - les décisions judiciaires indépendantes rendues postérieurement au jugement par le tribunal d'arrondissement et le président du tribunal d'arrondissement.
² La procédure est régie par les dispositions du CPP relatives au recours.	² La procédure est régie par les dispositions du CPP relatives au recours.
³ Sans changement.	³ Sans changement.
	⁴ <u>Lorsque le recours porte sur la réintégration d'une personne condamnée en régime ordinaire d'exécution de peine ou de mesure, les décisions sur effet suspensif sont prises à trois juges.</u>

Les alinéas 1, 2 et 3 de l'article 38 sont adoptés, tels que proposés, à l'unanimité de la commission.

Par 13 voix moins une abstention, l'alinéa 4 de l'article 38, amendé, est adopté par la commission.

L'article 38, amendé, est adopté à l'unanimité de la commission.

Article 39a : Participation du Ministère public

L'article 39a, amendé, est adopté à l'unanimité de la commission, sans commentaire.

b) Projet de loi modifiant la loi du 7 novembre 2006 sur l'exécution de détention avant jugement

Article 17a nouveau

L'administration propose une nouvelle disposition sous la forme d'un article 17a **dont le contenu est le suivant:**

« Les articles 33a à 33e et 33g de la loi sur les exécutions pénales s'appliquent par analogie aux personnes soumises à la présente loi ».

La raison de l'introduction de ce nouvel article est de permettre que les dispositions votées dans la LEP (articles 33a à 33e et 33g) puissent s'appliquer à l'ensemble des détenus, donc également à ceux qui n'ont pas encore été jugés.

L'article 33f n'est pas repris, car les traitements ordonnés ne s'appliquent qu'aux personnes exécutant une mesure.

L'article 17a, nouveau, est adopté à l'unanimité de la commission.

Article 20 : Recours au Tribunal cantonal

L'article 20 est adopté à l'unanimité de la commission, sans commentaire.

c) Projet de loi modifiant la loi du 29 mai 1985 sur la santé publique

Article 23 b : Soins en cas de détention

L'article 23b est abrogé à l'unanimité de la commission, sans commentaire.

Article 23c : En cas d'urgence

L'article 23c est abrogé à l'unanimité de la commission, sans commentaire.

Article 56c : Personne de confiance

L'article 56c est abrogé à l'unanimité de la commission, sans commentaire.

d) Réponse du Conseil d'Etat au postulat Jacques-André Haury et consorts au nom de la commission de haute surveillance du Tribunal cantonal demandant deux modifications rapides de la LEP à la suite du drame de Payerne

La commission recommande au Grand Conseil d'accepter la réponse du Conseil d'Etat à ce postulat à l'unanimité.

7. ENTRÉE EN MATIÈRE SUR LE PROJET DE LOI

La commission thématique des affaires judiciaires recommande à l'unanimité au Grand Conseil d'entrer en matière sur le présent exposé des motifs et projet de lois et d'accepter la réponse du Conseil d'Etat au postulat Jacques-André Haury et consorts au nom de la commission de haute surveillance du Tribunal cantonal demandant deux modifications rapides de la LEP à la suite du drame de Payerne.

La Tour-de-Peilz, le 31 décembre 2014

Le rapporteur :
Nicolas Mattenberger

Texte actuel

Texte du Conseil d'Etat amendé par la commission à l'issue de ses travaux

(162) PROJET DE LOI modifiant la loi du 4 juillet 2006 sur l'exécution des condamnations pénales

du 28 mai 2014

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

décrète

Article premier

La loi du 4 juillet 2006 sur l'exécution des condamnations pénales est modifiée comme suit :

TITRE I DISPOSITIONS GENERALES

Art. 2 Champ d'application

La présente loi est applicable :

- a. aux personnes condamnées par les autorités vaudoises;
- b. aux personnes condamnées par les autorités d'un autre canton ou par les autorités pénales de la Confédération, mais dont l'exécution de la peine est confiée au Canton de Vaud, les décisions relevant de la compétence des autorités du canton de jugement ou de la Confédération étant toutefois réservées;
- c. aux personnes condamnées par les autorités vaudoises, mais qui exécutent leur peine dans un autre canton, dans la mesure des compétences réservées au canton

TITRE I DISPOSITIONS GENERALES

Art. 2 Champ d'application

La présente loi est applicable :

- a. sans changement ;
- b. sans changement ;
- c. sans changement ;

Texte actuel

Texte du Conseil d'Etat amendé par la commission à l'issue de ses travaux

de jugement, et sous réserve de délégation de compétences.

² Sont réservées les dispositions du Concordat sur l'exécution des peines et mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons romands et du Tessin ^Δ.

³ La présente loi n'est pas applicable aux délinquants mineurs.

Art. 3 Le condamné

¹ Est un condamné, au sens de la présente loi, celui à l'endroit duquel les autorités pénales ont prononcé une peine ou ordonné une mesure.

Art. 8 L'Office d'exécution des peines

¹ L'Office d'exécution des peines met en oeuvre l'exécution des condamnations pénales.

² Il est le garant du respect des objectifs assignés à l'exécution de la peine et de la mesure.

³ A ce titre, il prend toutes les décisions relatives à la planification, à l'organisation et au contrôle de l'exécution des condamnations pénales, et requiert à cette fin tous les avis utiles.

⁴ Il lui appartient en outre de renseigner les autorités judiciaires s'agissant des faits

d. aux personnes détenues exécutant de manière anticipée une peine privative de liberté ou une mesure entraînant une privation de liberté.

² Sans changement.

³ Sans changement.

Art. 3 Le condamné

¹ Est un condamné, au sens de la présente loi, celui à l'endroit duquel les autorités pénales ont prononcé une peine ou ordonné une mesure, entrée en force ou exécutée de manière anticipée.

Art. 8 L'Office d'exécution des peines

¹ Sans changement.

² Sans changement.

³ Sans changement.

⁴ Il lui appartient en outre de renseigner les autorités judiciaires ou administratives

Texte actuel

qui, survenant au cours de l'exécution d'une peine ou d'une mesure, sont de nature à impliquer une décision de leur part.

Art. 10 Les établissements pénitentiaires

¹ Les établissements pénitentiaires assurent la garde, l'hébergement et le traitement des condamnés qui leur sont confiés, et participent à la réalisation des objectifs assignés à l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures. L'indépendance des instances responsables du traitement médical des condamnés est garantie.

² Dans le cadre de l'exécution de leur mission, ils sont tenus de veiller au respect de la dignité du condamné, et de se conformer aux décisions prises par le Service pénitentiaire et l'Office d'exécution des peines.

³ Ils doivent en outre collaborer avec les autorités, institutions et organes ayant à connaître de la situation du condamné, en leur fournissant à cet égard toutes les informations utiles et en leur soumettant toutes les propositions opportunes.

⁴ Sont définis dans un règlement ⁴le statut des condamnés et le régime de détention qui leur est applicable.

Art. 11 Le juge d'application des peines ²

¹ Le juge d'application des peines prend les décisions postérieures à l'entrée en force du jugement pénal.

Texte du Conseil d'Etat amendé par la commission à l'issue de ses travaux

s'agissant des faits qui, survenant au cours de l'exécution d'une peine ou d'une mesure, sont de nature à impliquer une décision de leur part.

⁵ Dans les situations qui l'exigent, l'Office d'exécution des peines peut déléguer au directeur de permanence la compétence de prendre des mesures urgentes, propres à garantir la sécurité publique, en lien avec une situation particulière d'une personne détenue placée sous son autorité.

Art. 10 Les établissements pénitentiaires

¹ Sans changement.

² Dans le cadre de l'exécution de leur mission, ils sont tenus de veiller au respect des droits fondamentaux et de la dignité de la personne condamnée, et de se conformer aux décisions prises par le Service pénitentiaire et l'Office d'exécution des peines.

³ Sans changement.

⁴ Sans changement.

Art. 11 Le juge d'application des peines ²

¹ Sans changement.

Texte actuel

Texte du Conseil d'Etat amendé par la commission à l'issue de ses travaux

² Sont réservées les compétences que le droit fédéral attribue expressément au juge qui a rendu le jugement ou qui connaît de la commission d'une nouvelle infraction, ainsi que les compétences qui relèvent, au sens de la présente loi, de l'Office d'exécution des peines.

² Sans changement.

³ Il est le garant de la légalité de l'exécution des condamnations pénales.

³ Sans changement.

⁴ Il est l'autorité de recours contre les décisions rendues par les autorités administratives dans le cadre de l'exécution des peines et des mesures.

⁴ Abrogé.

⁵ Dans la mesure prévue par l'article 356 du Code de procédure pénale suisse (ci-après : CPP) ^A, il connaît des oppositions contre les ordonnances postérieures à une ordonnance pénale rendues par le Ministère public ou par les autorités compétentes en matière de contraventions.

⁵ Sans changement.

⁶ Lorsque la présente loi le prévoit, le juge d'application des peines statue en collège. Le collège est formé de trois juges d'application des peines.

⁶ Sans changement.

⁷ L'Office du juge d'application des peines et son activité sont organisés par un règlement adopté par le Tribunal cantonal. L'Office du juge d'application des peines peut être associé à l'élaboration de ce règlement. Il est consulté avant l'adoption ou la modification de celui-ci.

⁷ Sans changement.

Art. 13 Les établissements et les structures non pénitentiaires

Art. 13 Les établissements et les structures non pénitentiaires

¹ Les hôpitaux, établissements médico-sociaux, foyers et fondations assurent, selon le mandat qui leur est confié, l'hébergement, l'encadrement et le traitement des condamnés dont ils ont la charge, et participent à la réalisation des objectifs assignés à l'exécution des peines et des mesures.

¹ Sans changement.

² Dans le cadre de l'exécution de leur mission, ils sont tenus de veiller au respect de la

² Dans le cadre de l'exécution de leur mission, ils sont tenus de veiller au respect des

Texte actuel

dignité du condamné, et de se conformer aux décisions prises par l'Office d'exécution des peines.

³ Ils doivent en outre collaborer avec les autorités, institutions et organes ayant à connaître de la situation du condamné, en leur fournissant à cet égard toutes les informations utiles et en leur soumettant toutes les propositions opportunes.

⁴ Sauf directives particulières de l'Office d'exécution des peines, les condamnés sont soumis aux règles de l'institution à laquelle ils sont confiés.

Art. 14 L'autorité de probation

¹ L'autorité de probation a pour tâche de préserver de la commission de nouvelles infractions le condamné dont le sursis ou l'élargissement anticipé a été assorti d'une assistance de probation, et de favoriser son insertion sociale.

² L'autorité de probation assure le contrôle des règles de conduite qui ont été imposées au condamné dans les mêmes cas.

³ Dans le cadre de l'exécution de ces missions, l'autorité de probation renseigne régulièrement l'Office d'exécution des peines sur la prise en charge du condamné, et l'informe immédiatement de tout fait susceptible de motiver l'intervention du juge d'application des peines.

⁴ En outre, elle fournit au condamné l'assistance sociale facultative dont il peut bénéficier pendant l'exécution de sa peine.

⁵ Un règlement désigne l'entité publique ou privée fonctionnant comme autorité de probation, et définit son organisation ainsi que son fonctionnement.

Texte du Conseil d'Etat amendé par la commission à l'issue de ses travaux

droits fondamentaux et de la dignité de la personne condamnée, et de se conformer aux décisions prises par l'Office d'exécution des peines.

³ Sans changement.

⁴ Sans changement.

Art. 14 L'autorité de probation

¹ L'autorité de probation a pour tâche de préserver de la commission de nouvelles infractions la personne condamnée dont le sursis, le traitement ambulatoire, ou l'élargissement anticipé a été assorti d'une assistance de probation, et de favoriser son insertion sociale.

² Sans changement.

³ Sans changement.

⁴ Sans changement.

⁵ Sans changement.

Texte actuel

Art. 14b **Forme et compétence** ¹

¹ La subvention est octroyée par convention ou, à défaut d'accord, par décision.

² Le chef du département auquel est rattaché le Service pénitentiaire est compétent pour conclure la convention et à défaut, rendre la décision visée à l'alinéa 1er.

Art. 14c **Conditions et durée** ¹

¹ A l'appui de sa demande de subvention, l'autorité de probation présente un budget analytique.

² La convention ou la décision octroyant la subvention désigne les activités pour lesquelles elle sera employée et les conditions et charges auxquelles elle est soumise.

³ La subvention est accordée pour une période d'un an. Elle peut être renouvelée.

Art. 15 **La Commission interdisciplinaire consultative concernant les délinquants nécessitant une prise en charge psychiatrique**

¹ La Commission interdisciplinaire consultative concernant les délinquants nécessitant une prise en charge psychiatrique a pour mission d'apprécier la dangerosité du condamné, d'évaluer le suivi psychiatrique et d'aider les autorités et les soignants à choisir leurs orientations et à prendre leurs décisions.

² Elle est saisie de l'examen des condamnés dans les cas prévus par le droit fédéral.

³ Sur requête de l'Office d'exécution des peines ou du juge d'application des peines, d'autres condamnés peuvent être soumis à son examen.

Texte du Conseil d'Etat amendé par la commission à l'issue de ses travaux

Art. 14b **Forme et compétence** ¹

¹ Le montant de la subvention, les activités et prestations pour lesquelles l'autorité de probation est mandatée, de même que les conditions et charges auxquelles elle est soumise, sont fixés par convention.

² Le chef du département auquel est rattaché le Service pénitentiaire est compétent pour conclure la convention et à défaut, rendre la décision visée à l'alinéa 1er.

Art. 14c **Conditions et durée** ¹

¹ Sans changement.

² Abrogé.

³ Sans changement.

Art. 15 **La Commission interdisciplinaire consultative concernant les délinquants nécessitant une prise en charge psychiatrique**

¹ La Commission interdisciplinaire consultative concernant les délinquants dangereux a pour mission d'apprécier la dangerosité de la personne condamnée, d'évaluer le suivi psychiatrique et d'aider les autorités et les soignants à choisir leurs orientations et à prendre leurs décisions.

² Elle est saisie de l'examen des personnes condamnées dans les cas prévus par le droit fédéral.

³ Sans changement.

Texte actuel

⁴ Sa composition, son organisation et son fonctionnement sont précisés dans un règlement.

Art. 18 De l'exécution des confiscations

¹ Dans le cas où la confiscation de biens a été ordonnée, le Service pénitentiaire est compétent pour détenir, restituer, détruire ou réaliser lesdits biens (art. 69 à 72 CP) ^Δ.

Art. 19 De l'exécution des peines en milieu fermé

¹ S'agissant de l'exécution de peines privatives de liberté en milieu fermé, l'Office d'exécution des peines est compétent notamment pour :

- a. convoquer le condamné en vue de l'exécution de sa peine ;
- b. autoriser le condamné à exécuter sa peine sous le régime de la semi-détention (art. 77b CP ^Δ) ou sous la forme de journées séparées (art. 79 CP) ;
- c. désigner l'établissement dans lequel le condamné sera incarcéré (art. 76 CP) ;
- d. ordonner le placement d'un condamné dans un établissement autre qu'un établissement d'exécution des peines (art. 80 CP) ;
- e. définir, mettre en oeuvre et corriger le plan d'exécution de peine (art. 75, al. 3 CP) ;
- f. accorder des congés (art. 84, al. 6 CP) ;

Texte du Conseil d'Etat amendé par la commission à l'issue de ses travaux

⁴ Sans changement.

Art. 18 De l'exécution des confiscations

¹ Sans changement.

² Le Service pénitentiaire exécute des décisions en matière de séquestres.

Art. 19 De l'exécution des peines en milieu fermé

¹ S'agissant de l'exécution de peines privatives de liberté en milieu fermé, l'Office d'exécution des peines est compétent notamment pour :

- a. convoquer la personne condamnée en vue de l'exécution de sa peine, décerner un mandat d'arrêt, lancer un avis de recherches ou demander l'extradition (art. 439 al. 4 CPP) ;
- b. autoriser le condamné à exécuter sa peine sous le régime de la semi-détention (art. 77b CP ^Δ) ou sous la forme de journées séparées (art. 79 CP) ;
- c. désigner l'établissement dans lequel le condamné sera incarcéré (art. 76 CP) ;
- d. ordonner le placement d'un condamné dans un établissement autre qu'un établissement d'exécution des peines (art. 80 CP) ;
- e. approuver, mettre en oeuvre et corriger le plan d'exécution de peine (art. 75, al. 3 CP) ;
- f. accorder des sorties (art. 84, al. 6 CP) ;

Texte actuel

- g. ordonner une détention cellulaire de sûreté (art. 78, let. b) CP) ;
- h. ordonner le transfert du détenu dans un établissement ouvert (art. 77a CP) ;
- i. autoriser le détenu à exécuter le solde de sa peine sous la forme de travail externe ou sous la forme de travail et de logement externe (art. 77a CP) ;
- j. mettre en oeuvre les règles de conduite imposées dans le cadre de la libération conditionnelle et assurer le contrôle du respect desdites règles de conduite (art. 95 CP).

² Dans les cas visés notamment aux lettres c), e), f) et i) de l'alinéa 1 du présent article, l'Office d'exécution des peines sollicite de la Commission interdisciplinaire consultative concernant les délinquants nécessitant une prise en charge psychiatrique un avis, afin d'apprécier la dangerosité que présente le condamné pour la collectivité (art. 75a CP).

³ Outre les compétences décisionnelles qui lui sont dévolues en vertu de l'alinéa 1 du présent article, l'Office d'exécution des peines a la faculté, à teneur d'un rapport écrit adressé au juge d'application des peines, de :

- a. solliciter, en cas d'abus, l'interdiction des relations entre le détenu et son avocat (art. 84, al. 4 CP);
- b. proposer d'interrompre l'exécution de la peine (art. 92 CP).

Texte du Conseil d'Etat amendé par la commission à l'issue de ses travaux

- g. ordonner une détention cellulaire de sûreté (art. 78, let. b) CP) ;
- h. ordonner le transfert du détenu dans un établissement ouvert (art. 77a CP) ;
- i. autoriser le détenu à exécuter le solde de sa peine sous la forme de travail externe ou sous la forme de travail et de logement externe (art. 77a CP) ;
- j. mettre en oeuvre les règles de conduite imposées dans le cadre de la libération conditionnelle et assurer le contrôle du respect desdites règles de conduite (art. 95 CP).
- k. autoriser le report de l'exécution de la peine ;
- l. mettre en oeuvre la peine privative de liberté de substitution faisant suite au non-paiement de la peine pécuniaire ou de l'amende en cas d'échec de la poursuite pour dettes.

² Dans les cas visés notamment à l'alinéa 1^{er}, lettres c, e, f et i, l'Office d'exécution des peines sollicite un avis de la Commission interdisciplinaire consultative concernant les délinquants dangereux, afin d'apprécier la dangerosité que présente la personne condamnée pour la collectivité (art. 75a CP).

³ Sans changement.

Texte actuel

Texte du Conseil d'Etat amendé par la commission à l'issue de ses travaux

⁴ Des règlements définissent les modalités d'exécution de la peine.

Art. 21 De l'exécution des mesures

¹ Dans le cas où un traitement ambulatoire a été ordonné à l'endroit d'un condamné, l'Office d'exécution des peines est compétent notamment pour :

- a. désigner l'autorité médicale en charge du traitement;
- b. ordonner un traitement institutionnel initial (art. 63, al. 3 CP ^Δ);
- c. contrôler l'exécution du traitement ambulatoire;
- d. procéder à l'examen annuel de la situation (art. 63a, al. 1 CP);
- e. proposer la poursuite ou la cessation du traitement;
- f. requérir, à l'expiration de la durée maximale, la poursuite du traitement ambulatoire (art. 63, al. 4 CP);
- g. informer du non respect, par le condamné, des conditions assortissant la mesure dont il fait l'objet (art. 95, al. 3 CP);
- h. proposer de prolonger le délai d'épreuve, de lever l'assistance de probation ou d'en ordonner une nouvelle, de modifier les règles de conduite imposées, de les révoquer ou d'en imposer de nouvelles (art. 95, al. 4 CP);
- i. proposer d'ordonner la réintégration dans l'exécution de la peine (art. 95, al. 5 CP);

^{3bis} L'alinéa 1^{er}, lettres c, d, e, f, g et h est applicable à l'exécution anticipée de peines privatives de liberté ou de mesures.

⁴ Sans changement.

Art. 21 De l'exécution des mesures

¹ Sans changement.

Texte actuel

j. proposer d'interrompre l'exécution de la mesure (art. 92 CP).

² Dans le cas où un traitement thérapeutique institutionnel a été ordonné à l'endroit d'un condamné, l'Office d'exécution des peines est compétent notamment pour :

- a. mandater l'établissement dans lequel le condamné sera placé (art. 59, al. 2 et 3 CP);
- b. approuver, exécuter et corriger le plan d'exécution de la mesure (art. 90, al. 3 CP);
- c. accorder des congés (art. 90, al. 4 CP);
- d. ordonner un placement allégé ou l'exécution du solde de la mesure sous la forme de travail externe, ou sous la forme de travail et de logement externe;
- e. proposer la prolongation du traitement institutionnel (art. 59 et 60 CP);
- f. requérir qu'un internement soit ordonné (art. 62c, al. 4 CP);
- g. saisir l'autorité compétente de la levée de la mesure (art. 62b, al. 1 CP);
- h. proposer d'interrompre l'exécution de la mesure (art. 92 CP).

³ Dans le cas où le condamné fait l'objet d'un internement, l'Office d'exécution des peines est compétent notamment pour :

- a. désigner l'établissement dans lequel le condamné sera placé (art. 64, al. 4 CP);
- b. définir, mettre en oeuvre et corriger le plan d'exécution de la mesure (art. 90, al.

Texte du Conseil d'Etat amendé par la commission à l'issue de ses travaux

² Dans le cas où un traitement thérapeutique institutionnel a été ordonné à l'endroit d'un condamné, l'Office d'exécution des peines est compétent notamment pour :

- a. mandater l'établissement dans lequel la personne condamnée sera placée, notamment en tenant compte du risque de fuite ou de récidive (art. 59, al. 2 et 3, 60 al.3, 61 al.3 CP) ;
- b. Sans changement.
- c. accorder des sorties (art. 90, al. 4 CP);
- d. Sans changement ;
- e. Sans changement ;
- f. Sans changement ;
- g. Sans changement ;
- h. Sans changement.

³ Dans le cas où le condamné fait l'objet d'un internement, l'Office d'exécution des peines est compétent notamment pour :

- a. désigner l'établissement dans lequel le condamné sera placé et ordonner cas échéant une prise en charge psychiatrique (art. 64, al. 4 CP);
- b. approuver, mettre en oeuvre et corriger le plan d'exécution de la mesure (art. 90,

Texte actuel

2 CP);

- c. accorder des congés (art. 90, al. 4 CP);
- d. saisir l'autorité compétente de la levée de la mesure (art. 64a, al. 5 CP);
- e. proposer d'interrompre l'exécution de la mesure (art. 92 CP).

⁴ Avant de prendre les décisions visées notamment aux lettres a), b), c) et e) de l'alinéa 2 et a), b) et c) de l'alinéa 3 du présent article, l'Office d'exécution des peines sollicite de la Commission interdisciplinaire consultative concernant les délinquants nécessitant une prise en charge psychiatrique un avis, afin d'apprécier la dangerosité que présente le condamné pour la collectivité (art. 75a CP).

⁵ Dans le cas où le condamné fait l'objet d'une interdiction d'exercer une profession, l'Office d'exécution des peines est compétent notamment pour :

- a. saisir l'autorité compétente de la levée de l'interdiction d'exercer une profession, ou de la limitation de sa durée ou de son contenu (art. 67a, al. 3 CP);
- b. proposer de lever l'interdiction d'exercer une profession, ou de limiter sa durée ou son contenu (art. 67a, al. 4 et 5 CP).

⁶ L'Office d'exécution des peines exerce les compétences décrites aux lettres e) à j) de l'alinéa 1, e) à h) de l'alinéa 2, d) et e) de l'alinéa 3 ainsi qu'à l'alinéa 5 du présent article en adressant à l'autorité judiciaire compétente un rapport écrit.

Texte du Conseil d'Etat amendé par la commission à l'issue de ses travaux

al. 2 CP);

- c. accorder des sorties (art. 90, al. 4 CP);
- d. Sans changement ;
- e. Sans changement.

^{3bis} L'alinéa 3, lettres a, b, d et e est applicable à l'internement à vie.

⁴ Avant de prendre les décisions visées notamment aux lettres a), b), c) et e) de l'alinéa 2 et a), b) et c) de l'alinéa 3 du présent article, l'Office d'exécution des peines sollicite de la Commission interdisciplinaire consultative concernant les délinquants dangereux un avis, afin d'apprécier la dangerosité que présente le condamné pour la collectivité (art. 75a CP).

⁵ Sans changement.

⁶ Dans les cas prévus aux alinéas 2, lettres e) à j) de l'alinéa 1, e) à h), 3, lettres d) et e), 4, lettres c) et d), et 6, l'Office d'exécution des peines adresse un rapport écrit à l'autorité judiciaire compétente.

⁷ Lorsque la direction de la procédure, au sens de l'art. 61 CPP, envisage d'ordonner une exécution anticipée d'une mesure, elle prend au préalable l'avis de l'Office

Texte actuel

Art. 22 De la libération conditionnelle

¹ Dans le cadre de la libération conditionnelle au bénéfice de laquelle le condamné qui exécute une peine privative de liberté en milieu fermé, sous le régime de la semi-détention ou sous la forme des arrêts domiciliés peut être mis, l'Office d'exécution des peines a notamment les attributions suivantes :

- a. saisir l'autorité compétente de l'examen d'office de la libération conditionnelle de la peine privative de liberté (art. 86, al. 2 CP ^Δ);
- b. demander à la direction de l'établissement un rapport relatif au condamné (art. 86, al. 2 CP);
- c. apprécier, après avoir sollicité l'avis de la Commission interdisciplinaire consultative concernant les délinquants nécessitant une prise en charge psychiatrique, la dangerosité que présente le condamné pour la collectivité (art. 75a CP);
- d. proposer d'accorder, d'ajourner ou de refuser la libération conditionnelle;
- e. proposer d'imposer, dans le cadre de la libération conditionnelle, une assistance de probation ou des règles de conduite (art. 87, al. 2 et 94 CP);
- f. requérir la prolongation de l'assistance de probation ou des règles de conduite (art. 87, al. 3 CP);

Texte du Conseil d'Etat amendé par la commission à l'issue de ses travaux

d'exécution des peines (art. 236 al.3 CPP).

⁸ L'Office d'exécution des peines est également compétent pour délivrer un mandat d'arrêt, lancer un avis de recherche ou demander l'extradition dans les cas prévus aux alinéas 2, 3 et 4 (art. 439 al.4 CPP).

Art. 22 De la libération conditionnelle

¹ Dans le cadre de la libération conditionnelle au bénéfice de laquelle peut être mise la personne condamnée qui exécute une peine privative de liberté en milieu fermé, sous le régime de la semi-détention ou sous la forme des arrêts domiciliés, l'Office d'exécution des peines a notamment les attributions suivantes :

- a. Sans changement ;
- b. Sans changement ;
- c. apprécier, après avoir sollicité l'avis de la Commission interdisciplinaire consultative concernant les délinquants dangereux, la dangerosité que présente la personne condamnée pour la collectivité (art. 75a CP) ;
- d. Sans changement ;
- e. Sans changement ;
- f. Sans changement ;

Texte actuel

- g. informer du non respect, par le condamné, des conditions assortissant son élargissement anticipé (art. 95, al. 3 CP);
- h. proposer de prolonger le délai d'épreuve, de lever l'assistance de probation ou d'en ordonner une nouvelle, de modifier les règles de conduite imposées, de les révoquer ou d'en imposer de nouvelles (art. 95, al. 4 CP);
- i. proposer d'ordonner la réintégration du condamné dans l'exécution de la peine (art. 95, al. 5 CP).

² Dans le cadre de la libération conditionnelle qui peut être accordée au condamné à l'endroit duquel un traitement thérapeutique institutionnel ou un internement a été ordonné, l'Office d'exécution des peines est compétent notamment pour :

- a. saisir l'autorité compétente de l'examen d'office de la libération de l'exécution institutionnelle de la mesure ou de l'internement (art. 62d, al. 1 et 64b, al. 1 CP);
- b. demander à la direction de l'établissement ou de l'institution un rapport relatif au condamné (art. 62d, al. 1 et 64b, al. 1 CP);
- c. apprécier, après avoir sollicité l'avis de la Commission interdisciplinaire consultative concernant les délinquants nécessitant une prise en charge psychiatrique, la dangerosité que présente le condamné pour la collectivité (art. 75a CP);
- d. proposer d'accorder, d'ajourner ou de refuser la libération conditionnelle;
- e. proposer d'imposer, dans le cadre de la libération conditionnelle, une assistance de probation ou des règles de conduite (art. 62, al. 3 et 64a, al. 1 CP);

Texte du Conseil d'Etat amendé par la commission à l'issue de ses travaux

- g. Sans changement ;
- h. Sans changement ;
- i. Sans changement.

² Dans le cadre de la libération conditionnelle qui peut être accordée à la personne condamnée à l'endroit duquel un traitement thérapeutique institutionnel, un internement ou un internement à vie a été ordonné, l'Office d'exécution des peines est compétent notamment pour :

- a. Sans changement ;
- b. Sans changement ;
- c. apprécier, après avoir sollicité l'avis de la Commission interdisciplinaire consultative concernant les délinquants dangereux, la dangerosité que présente la personne condamnée pour la collectivité (art. 75a CP) ;
- d. Sans changement ;
- e. Sans changement ;

Texte actuel

- f. requérir la prolongation du délai d'épreuve assortissant la libération conditionnelle (art. 62, al. 4 et 64a, al. 2 CP);
- g. proposer d'ordonner la réintégration du condamné (art. 62a, al. 3 et 64a, al. 3 CP);
- h. informer du non respect, par le condamné, des conditions assortissant sa libération (art. 95, al. 3 CP);
- i. proposer de prolonger le délai d'épreuve, de lever l'assistance de probation ou d'en ordonner une nouvelle, de modifier les règles de conduite imposées, de les révoquer ou d'en imposer de nouvelles (art. 95, al. 4 CP);
- j. proposer d'ordonner la réintégration du condamné dans l'exécution de la mesure (art. 95, al. 5 CP);
- k. saisir l'autorité compétente de la libération définitive du condamné (art. 62b et 64a, al. 5 CP).

³ L'Office d'exécution des peines exerce les compétences décrites au présent article en adressant à l'autorité judiciaire compétente un rapport écrit.

Art. 24 De l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures

¹ Dans le cadre de l'exécution d'une peine privative de liberté, d'un traitement

Texte du Conseil d'Etat amendé par la commission à l'issue de ses travaux

- f. Sans changement ;
- g. Sans changement ;
- h. Sans changement ;
- i. Sans changement ;
- j. Sans changement ;
- k. Sans changement ;

l. saisir la commission fédérale chargée de juger les possibilités de traiter les personnes internées à vie afin d'obtenir un rapport permettant de savoir si de nouvelles connaissances scientifiques pourraient permettre de traiter l'auteur de manière à ce qu'il ne représente plus de danger pour la collectivité (art. 64c al.1 et 4 CP).

³ Sans changement.

Art. 24 De l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures

¹ Dans le cadre de l'exécution d'une peine privative de liberté, d'un traitement

Texte actuel

institutionnel ou d'un internement, l'établissement dans lequel est placé le condamné est compétent notamment pour :

- a. proposer à l'Office d'exécution des peines un plan d'exécution de la peine ou de la mesure, exécuter le plan défini par ledit office, procéder à des bilans d'évaluation et proposer d'apporter des corrections au plan d'exécution de la peine ou de la mesure (art. 75 et 90 CP ²);
- b. astreindre ou inciter le condamné au travail en lui confiant autant que possible des tâches correspondant à ses aptitudes et à ses intérêts (art. 81, al. 1 et 90, al. 3 CP);
- c. ordonner une détention cellulaire initiale, à titre de mesure thérapeutique, à titre de sûreté ou à titre de sanction disciplinaire (art. 78, let. a), b) et c) et 90, al. 1 CP);
- d. ordonner une sanction disciplinaire à l'encontre du condamné qui contrevient de manière fautive aux prescriptions ou au plan d'exécution de la peine ou de la mesure (art. 91 CP);
- e. adresser à l'Office d'exécution des peines un rapport écrit l'informant des abus constatés dans le cadre des relations entre un détenu et son avocat (art. 84, al. 4 CP);
- f. délivrer des autorisations de visite (art.84, al. 1 CP).

² La lettre d) de l'alinéa 1 du présent article n'est pas applicable lorsque le condamné est placé dans un établissement ou une structure non pénitentiaire.

Art. 26 **En tant que juge de la libération conditionnelle ²**

Texte du Conseil d'Etat amendé par la commission à l'issue de ses travaux

institutionnel ou d'un internement, l'établissement dans lequel est placée la personne condamnée est compétent notamment pour :

- a. proposer à l'Office d'exécution des peines un plan d'exécution de la peine ou de la mesure, exécuter le plan approuvé par ledit office, procéder à des bilans d'évaluation et proposer d'apporter des corrections au plan d'exécution de la peine ou de la mesure (art. 75 et 90 CP);
- b. Sans changement ;
- c. Sans changement ;
- d. Sans changement ;
- e. Sans changement ;
- f. Sans changement.

² Les lettres c et d de l'alinéa 1 du présent article ne sont pas applicables lorsque la personne condamnée est placée dans un établissement ou une structure non pénitentiaire.

Art. 26 **En tant que juge de la libération conditionnelle ²**

Texte actuel

Texte du Conseil d'Etat amendé par la commission à l'issue de ses travaux

¹ Sous réserve des compétences que le droit fédéral attribue expressément au juge qui connaît de la commission d'une nouvelle infraction, le juge d'application des peines prend toutes les décisions relatives à la libération conditionnelle. Dès lors, ce dernier statue notamment sur :

- a. l'octroi ou le refus de la libération conditionnelle (art. 62d, 64b et 86 CP ^A);
- b. l'assistance de probation et les règles de conduite à imposer dans le cadre de l'élargissement anticipé (art. 62, al. 3, 64b, 87, al. 1 et 94 CP);
- c. la prolongation du délai d'épreuve (art. 62, al. 4, 64a, al. 2 et 87, al. 3 CP);
- d. la prolongation du délai d'épreuve, la levée de l'assistance de probation ou la nécessité d'en imposer une nouvelle, la modification des règles de conduite imposées, leur révocation ou la nécessité d'en imposer de nouvelles (art. 95, al. 4 CP);
- e. la réintégration du condamné dans l'exécution de la peine ou de la mesure (art. 95, al. 5 CP).

¹ Sans changement.

² Lorsque la durée de la peine privative de liberté prononcée à l'encontre du condamné est égale ou supérieure à six ans ou lorsqu'un internement a été ordonné à l'endroit dudit condamné, le collège des juges d'application des peines est seul compétent pour prendre une quelconque décision relative à la libération conditionnelle.

² Sans changement.

³ La procédure applicable devant le juge d'application des peines et le collège des juges d'application des peines est régie par le CPP ^Bet notamment ses

³ Abrogé.

Texte actuel

Texte du Conseil d'Etat amendé par la commission à l'issue de ses travaux

articles 364 et 365.

Art. 27 En tant que juge de la peine privative de liberté de substitution ²

¹ Le juge d'application des peines est compétent pour statuer sur la peine privative de liberté de substitution, lorsque l'amende ou la peine pécuniaire a été prononcée par un tribunal.

² Il connaît des oppositions aux ordonnances pénales rendues en application de l'article 36, alinéa 3 CP ⁴par le Ministère public ou l'autorité compétente en matière de contraventions.

³...

⁴ La procédure applicable devant le juge d'application des peines est réglée par les articles 364 et suivants CPP ⁵.

Art. 28 En tant que juge de l'exécution des peines et des mesures ²

¹ S'agissant de l'exécution de peines privatives de liberté en milieu fermé, le juge d'application des peines est compétent notamment pour :

- a. décerner un mandat d'arrêt;
- b. interdire, en cas d'abus, les relations entre un détenu et son avocat (art. 84 CP ^Δ);
- c. interrompre l'exécution de la peine (art. 92 CP).

² S'agissant de l'exécution d'un travail d'intérêt général, le juge d'application des peines est compétent notamment pour :

- a. convertir le travail d'intérêt général en une peine pécuniaire ou en une peine

Art. 27 En tant que juge de la peine privative de liberté de substitution ²

¹ Le juge d'application des peines statue sur les demandes formées conformément à l'article 36, alinéa 3 CP, lorsque l'amende ou la peine pécuniaire a été prononcée par un tribunal.

² Sans changement.

³...

⁴ Abrogé.

Art. 28 En tant que juge de l'exécution des peines et des mesures ²

¹ Sans changement.

² Sans changement.

Texte actuel

Texte du Conseil d'Etat amendé par la commission à l'issue de ses travaux

privative de liberté, lorsqu'en dépit d'un avertissement formel, le condamné ne respecte pas les modalités fixées en vue de l'exécution du travail d'intérêt général (art. 39 CP);

b. interrompre l'exécution de la peine (art. 92 CP).

³ Dans le cadre d'un traitement ambulatoire, le juge d'application des peines est compétent notamment pour :

a. prolonger le traitement ambulatoire (art. 63, al. 4 CP);

b. ordonner l'arrêt du traitement ambulatoire lorsque celui-ci s'est achevé avec succès, si sa poursuite paraît vouée à l'échec, à l'expiration de la durée légale maximale du traitement des personnes dépendantes de l'alcool, de stupéfiants ou de médicaments (art. 63a, al. 2 CP);

c. ordonner l'arrêt du traitement ambulatoire, l'exécution de la peine privative de liberté suspendue, la poursuite du traitement ambulatoire durant l'exécution de ladite peine, décider dans quelle mesure la privation de liberté entraînée par le traitement ambulatoire est imputée sur la peine, et remplacer l'exécution de la peine par un traitement institutionnel (art. 63b, al. 2 à 5 CP);

d. prolonger le délai d'épreuve, lever l'assistance de probation ou en ordonner une nouvelle, modifier les règles de conduite imposées, les révoquer ou en imposer de nouvelles (art. 95, al. 4 CP);

e. ordonner la réintégration dans l'exécution de la peine (art. 95, al. 5 CP);

f. interrompre l'exécution de la mesure (art. 92 CP).

³ Sans changement.

Texte actuel

Texte du Conseil d'Etat amendé par la commission à l'issue de ses travaux

⁴ Dans le cadre d'un traitement institutionnel, le juge d'application des peines est compétent notamment pour :

⁴ Sans changement.

- a. ordonner la prolongation du traitement institutionnel du condamné qui souffre d'un grave trouble mental (art. 59, al. 4 CP);
- b. ordonner la prolongation d'un an le traitement institutionnel du condamné dépendant (art. 60, al. 4 CP);
- c. lever la mesure et faire exécuter une peine ou un solde de peine (art. 62c, al. 2 CP);
- d. lever la mesure et ordonner une nouvelle mesure à la place de l'exécution de la peine (art. 62c, al. 3 CP);
- e. lever une mesure et ordonner un internement (art. 62c, al. 4 CP);
- f. demander une mesure tutélaire lors de la levée du traitement institutionnel (art. 62c, al. 5 CP);
- g. lever une mesure thérapeutique institutionnelle et en ordonner une autre (art. 62c, al. 6 CP);
- h. ordonner la libération définitive du condamné (art. 62b CP);
- i. interrompre l'exécution de la mesure (art. 92 CP).

Texte actuel

⁵ Dans le cadre d'un internement, le juge d'application des peines est compétent pour ordonner la libération définitive du condamné (art. 64a, al. 5 CP).

⁶ Dans le cadre de l'exécution de l'interdiction d'exercer une profession, le juge d'application des peines est compétent pour ordonner la levée de l'interdiction, de même que pour limiter sa durée ou son contenu (art. 67a, al. 3 à 5 CP).

⁷ S'agissant de l'exécution d'une peine assortie du sursis, le juge d'application des peines est compétent notamment pour :

- a. prolonger le délai d'épreuve, lever l'assistance de probation ou en ordonner une nouvelle, modifier les règles de conduite imposées, les révoquer ou en imposer de nouvelles (art. 95, al. 4 CP);
- b. ordonner la révocation du sursis (art. 95, al. 5 CP).

⁸ La procédure applicable devant le juge d'application des peines est réglée par le CPP ^{et} notamment ses articles 364 et suivants.

Texte du Conseil d'Etat amendé par la commission à l'issue de ses travaux

⁵ Sans changement.

⁶ Sans changement

⁷ Sans changement.

⁸ Abrogé.

Art. 28a **Procédure**²

¹ La procédure devant le juge d'application des peines est régie par le CPP, et notamment par ses articles 364 et 365.

² Le juge d'application des peines ou le collège des juges peut statuer lorsque la personne condamnée, bien que dûment citée, ne comparait pas devant lui. Les articles 366 et suivants CPP ne sont pas applicables.

³ Lorsque les circonstances l'exigent, et en particulier en cas de danger pour la sécurité et l'ordre publics, le juge d'application des peines peut ordonner les mesures

Texte actuel

Art. 30 De l'exécution des mesures ²

¹ Dans le cas où un traitement ambulatoire a été ordonné à l'endroit d'un condamné, le Ministère public, le tribunal d'arrondissement et le président du tribunal d'arrondissement sont compétents pour :

- a. ordonner l'arrêt du traitement resté sans résultat (art. 63a, al. 3 CP ^Δ) ;
- b. prolonger le délai d'épreuve, lever l'assistance de probation ou en imposer une nouvelle, modifier les règles de conduite imposées, les révoquer ou en imposer de nouvelles (art. 95, al. 4 CP) ;
- c. ordonner la réintégration du condamné (art. 95, al. 5 CP).

² Dans le cas où un traitement institutionnel a été ordonné à l'endroit d'un condamné, le Tribunal d'arrondissement et le président du Tribunal d'arrondissement sont compétents pour :

- a. ordonner la réintégration du condamné (art. 62a, al. 1, let. a) CP);
- b. lever la mesure et en ordonner une autre (art. 62a, al. 1, let. b) CP);
- c. lever la mesure et ordonner l'exécution d'une peine privative de liberté (art. 62a, al. 1, let. c) CP);
- d. adresser un avertissement au condamné récidiviste (art. 62a, al. 5, let. a) CP);
- e. ordonner un traitement ambulatoire ou une assistance de probation (art. 62a, al. 5, let. b) CP);

Texte du Conseil d'Etat amendé par la commission à l'issue de ses travaux

provisionnelles ou d'extrême urgence nécessaires.

Art. 30 De l'exécution des mesures ²

¹ Sans changement.

² Sans changement.

Texte actuel

- f. imposer des règles de conduite (art. 62a, al. 5, let. c) CP);
- g. prolonger le délai d'épreuve (art. 62a, al. 5, let. d) CP);
- h. ordonner la réintégration du condamné dans l'exécution de la mesure (art. 62a, al. 3 CP).

³ Dans le cas où un internement a été ordonné à l'endroit d'un condamné, le Tribunal d'arrondissement et le président du Tribunal d'arrondissement sont compétents pour :

- a. confirmer l'internement au moment où le condamné sera vraisemblablement libéré de l'exécution de sa peine (art. 64, al. 3 CP);
- b. ordonner un traitement institutionnel au moment où le condamné sera vraisemblablement libéré de l'exécution de sa peine (art. 64, al. 3 CP);
- c. ordonner un traitement institutionnel en lieu et place de l'internement (art. 65 CP).

⁴ La procédure applicable devant le Ministère public, le tribunal d'arrondissement, le président du tribunal d'arrondissement et le juge d'application des peines est réglée par le CPP ⁵.

Art. 33 De l'exécution des peines prononcées avec sursis

¹ Lorsqu'une assistance de probation ou des règles de conduite ont été ordonnées dans le cadre d'une peine totalement ou partiellement suspendue, l'autorité de probation est

Texte du Conseil d'Etat amendé par la commission à l'issue de ses travaux

³ Lorsqu'un internement ou un internement à vie a été ordonné à l'endroit d'une personne condamnée, le Tribunal d'arrondissement ou le président du Tribunal d'arrondissement sont compétents pour :

- a. libérer conditionnellement de la peine privative de liberté s'il est à prévoir que l'auteur se conduira correctement en liberté (art. 64, al. 3 CP) ;
- b. Abrogé.
- c. ordonner un traitement institutionnel en lieu et place de l'internement ou de l'internement à vie (art. 64c al.3, 65 CP).

⁴ Sans changement.

Art. 33 De l'exécution des peines prononcées avec sursis

¹ Lorsqu'une assistance de probation ou des règles de conduite ont été ordonnées dans le cadre d'une peine totalement ou partiellement suspendue, l'autorité de probation est

Texte actuel

chargée notamment de :

- a. fournir au condamné l'aide nécessaire à son intégration sociale;
- b. convoquer le condamné à des entretiens réguliers;
- c. contrôler le respect, par le condamné, des règles de conduite imposées pour la durée du délai d'épreuve (art. 44, al. 2 CP ^Δ);
- d. adresser régulièrement à l'Office d'exécution des peines des rapports relatifs à l'assistance de probation et au respect des règles de conduite;
- e. informer immédiatement l'Office d'exécution des peines des manquements commis, par le condamné, dans le cadre de l'assistance de probation, ou du non respect, par celui-ci, des règles de conduite assortissant la suspension de la peine prononcée à son encontre (art. 95, al. 3 CP);
- f. informer l'Office d'exécution des peines de ce que l'assistance de probation ou les règles de conduite imposées dans le cadre du sursis ne sont plus nécessaires ou doivent être modifiées (art. 95, al. 3 CP).

Texte du Conseil d'Etat amendé par la commission à l'issue de ses travaux

chargée notamment de :

- a. Sans changement ;
- b. Sans changement ;
- c. Sans changement ;
- d. Sans changement ;
- e. Sans changement ;
- f. Sans changement.

Chapitre VII Soins médicaux

Art. 33a Organisation

¹ La prise en charge médicale des personnes condamnées est assurée par un service médical mandaté par le Service pénitentiaire.

² L'étendue des prestations fournies est fixée dans une convention signée entre ledit service médical et le Service pénitentiaire.

³ Si le service médical mandaté par le Service pénitentiaire n'est pas à même de

fournir les prestations nécessaires au sens de la LAMal ou de la convention, il peut mandater un praticien externe.

Art. 33b Principes

¹ Les personnes condamnées ont accès aux soins médicaux en tout temps, dans la mesure où le service médical estime ces derniers nécessaires.

² Les personnes condamnées à une mesure sont prises en charge par le service médical dans le cadre du régime fixé par l'autorité dont elles dépendent.

³ La demande de soins peut être présentée par la personne condamnée elle-même, par son représentant ou par un membre du personnel pénitentiaire en faveur de la personne condamnée. Les traitements ordonnés par l'autorité sont réservés (art. 56 à 64).

⁴ Selon leur nature, les soins médicaux sont prodigués dans les établissements pénitentiaires ou dans des structures hospitalières ou ambulatoires.

⁵ En cas de transfert d'une personne condamnée dans un autre établissement, le service médical transmet le dossier médical au médecin du nouvel établissement.

Art. 33c Traitement sans consentement

¹ Le service médical peut prescrire par écrit une médication contre la volonté d'un détenu qui souffre de troubles psychiques nécessitant un traitement reconnu si les conditions cumulatives suivantes sont remplies :

- a. ~~le détenu a été condamné à des mesures thérapeutiques ou à un internement sur la base des articles 56 et suivants du Code pénal A ;~~
- b. le défaut de traitement met gravement en péril la santé du détenu ou la vie ou

Texte actuel

Texte du Conseil d'Etat amendé par la commission à l'issue de ses travaux

l'intégrité corporelle d'autrui ;

- c. le détenu n'a pas la capacité de discernement requise pour saisir la nécessité du traitement ;
- d. il n'existe pas de mesures appropriées moins rigoureuses.

² Un plan de traitement écrit doit être établi par le médecin responsable et transmis pour validation au Médecin cantonal. Dans la mesure du possible, le service médical doit informer le détenu et le cas échéant sa personne de confiance au sens de l'article 56c LSP, sur tous les éléments essentiels du traitement envisagé. L'information porte en particulier sur les raisons, le but, la nature, les modalités, les risques et les effets secondaires du traitement et les voies de droit à son encontre.

³ Le traitement doit avoir lieu dans des locaux adaptés et une surveillance médicale adéquate doit être assurée.

⁴ Le plan de traitement doit être adapté à l'évolution de l'état de la personne concernée.

⁵ Le plan de traitement est communiqué par écrit au détenu et le cas échéant à sa personne de confiance qui peuvent en appeler auprès de la Commission d'examen des plaintes conformément à l'article 15d LSP.

Art. 33d Traitement d'urgence

¹ En cas d'urgence, les soins médicaux indispensables peuvent être administrés immédiatement si la protection du détenu ou celle d'autrui l'exige. Lorsque le service médical sait comment la personne entend être traitée, il prend en considération sa volonté.

Art. 33e **Devoir d'information**

¹ Lorsqu'un état de nécessité l'exige, les professionnels de la santé informent, par écrit et dans les plus brefs délais, la direction de l'établissement concerné ou celle de l'Office d'exécution des peines des faits importants dont ils ont connaissance et qui pourraient porter atteinte à la sécurité de la personne détenue, celle de l'établissement, du personnel, des intervenants, des co-détenus ou sur la sécurité publique.

² La communication de faits importants incombe au médecin responsable. Il en informe le Médecin cantonal.

³ Constituent des faits importants les éléments clairement objectivables ne relevant pas d'une appréciation médicale. Sont ~~notamment~~ considérés les situations suivantes :

- a. Les menaces ;
- b. Les informations concernant une agression imminente ou à venir ;
- c. Les informations concernant une évasion en préparation ;
- d. Les informations en lien avec le non respect des conditions no spécifiées dans le mandat médico légal.

⁴ Pour le surplus, le Conseil d'Etat précise par directive les modalités de la communication prévue aux alinéas précédents.

Art. 33f **Information lors de traitements ordonnés**

¹ Dans les cas de traitements ordonnés par la justice, par l'Office d'exécution des peines (OEP) ou en cas de mesure prononcée conformément aux articles 56 à 64c

Texte actuel

Art. 34 Des décisions susceptibles de recours

¹ Les décisions des établissements pénitentiaires ordonnant une sanction disciplinaire peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Service pénitentiaire.

Chapitre II Auprès du juge d'application des peines

Art. 36 Des décisions susceptibles de recours ²

¹ Les décisions rendues par l'Office d'exécution des peines et les établissements pénitentiaires, ainsi que celles rendues sur recours par le Service pénitentiaire en matière de sanctions disciplinaires peuvent faire l'objet d'un recours auprès du juge d'application des peines.

Art. 37 Des règles de procédure ^{1,2}

Texte du Conseil d'Etat amendé par la commission à l'issue de ses travaux

CP, les professionnels de la santé mandatés par l'autorité renseignent cette dernière, à sa demande, sur le suivi, l'évolution du traitement et le respect des conditions spécifiées dans le mandat médico-légal.

² Le consentement du patient est nécessaire. En cas de refus de ce dernier, les professionnels de la santé ne peuvent renseigner que sur l'existence du traitement et sur sa fréquence.

³ Le Conseil d'Etat précise par directive les éléments concernés par le suivi et l'évolution du traitement et leurs modalités de transmission.

Art. 33g Personne de confiance

¹ Les dispositions du Code civil relatives à la personne de confiance s'appliquent par analogie aux personnes détenues.

Art. 34 Des décisions susceptibles de recours ²

¹ Les décisions des établissements pénitentiaires au sens de l'article 24 peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Service pénitentiaire.

Chapitre VII Abrogé

Art. 36 Abrogé

¹ Abrogé.

Art. 37 Abrogé

Texte actuel

¹ Le recours s'exerce par écrit dans les trente jours dès la notification de la décision attaquée.

² Les articles 3, 9 à 12, 18, 19, 20, alinéa 1, 21, 26, 27, alinéa 3, 29, 30, 34, 47, alinéas 2 et 3, 49, alinéa 1, 51, 55, 56, alinéa 2, 57, 63, 74, 75, 78, 79, alinéa 1, 80, 81, 86 et 89 à 91 de la loi sur la procédure administrative ^asont applicables par analogie.

Art. 38 Des décisions susceptibles de recours ²

¹ Les décisions rendues par le juge d'application des peines et par le collège des juges d'application des peines, ainsi que les décisions judiciaires indépendantes rendues postérieurement au jugement par le tribunal d'arrondissement et le président du tribunal d'arrondissement peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la Chambre des recours pénale.

² La procédure est régie par les dispositions prévues aux articles 393 et suivants du CPP ^A.

³ En matière de sanctions disciplinaires, les motifs de recours sont limités à ceux fixés aux articles 95 et 97 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF) ^B.

Texte du Conseil d'Etat amendé par la commission à l'issue de ses travaux

¹ Abrogé.

² Abrogé.

Art. 38 Des décisions susceptibles de recours ²

¹ Peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal :

- les décisions rendues par l'Office d'exécution des peines,
- les décisions rendues sur recours par le Service pénitentiaire,
- les décisions rendues par le juge d'application des peines et par le collège des juges d'application des peines,
- les décisions judiciaires indépendantes rendues postérieurement au jugement par le tribunal d'arrondissement et le président du tribunal d'arrondissement.

² La procédure est régie par les dispositions du CPP relatives au recours.

³ Sans changement.

⁴ Lorsque le recours porte sur la réintégration d'une personne condamnée en régime ordinaire d'exécution de peine ou de mesure, les décisions sur effet suspensif sont prises à trois juges.

Texte actuel

Texte du Conseil d'Etat amendé par la commission à l'issue de ses travaux

Art. 39a² Participation du Ministère public

¹ Si le recours n'est pas manifestement irrecevable ou mal fondé, le Tribunal cantonal communique les recours au Ministère public et lui fixe un délai pour se déterminer.

² Les arrêts sur recours sont notifiés au Ministère public.

Art. 2

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

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 28 mai 2014.

Le président :

Le chancelier :

P.-Y. Maillard

V. Grandjean

Texte actuel

Texte du Conseil d'Etat amendé par la commission à l'issue de ses travaux

(162) PROJET DE LOI modifiant

la loi du du 7 novembre 2006 sur l'exécution de la détention avant jugement

du 28 mai 2014

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

décrète

Article premier

La loi du 7 novembre 2006 sur l'exécution de la détention avant jugement est modifiée comme suit :

Art. 17a Soins médicaux

¹ Les articles 33a à 33e et 33g de la loi sur les exécutions pénales s'appliquent par analogie aux personnes soumises à la présente loi.

Art. 20 **Recours auprès du Juge d'application des peines**

¹ Les décisions rendues sur recours par le Service pénitentiaire peuvent faire l'objet d'un recours auprès du juge d'application des peines.

² Le recours auprès du juge d'application des peines s'exerce par écrit dans les trente jours dès la notification de la décision attaquée.

³ Les articles 3, 9 à 12, 18, 19, 20, alinéa 1, 21, 26, 27, alinéa 3, 29, 30, 34, 47, alinéas 2 et 3, 49, alinéa 1, 51, 55, 56, alinéa 2, 57, 63, 74, 75, 78, 79, alinéa 1, 80, 81, du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF), 86 et 89 à 91 de la loi sur la procédure administrative sont applicables par analogie.

Art. 20 **Recours au Tribunal cantonal**

¹ Les décisions rendues sur recours par le Service pénitentiaire peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal.

² La procédure est régie par les dispositions prévues aux articles 393 et suivants du Code de procédure pénale suisse (CPP).

Texte actuel

Texte du Conseil d'Etat amendé par la commission à l'issue de ses travaux

Art. 2

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 28 mai 2014.

Le président :

Le chancelier :

P.-Y. Maillard

V. Grandjean

Texte actuel

Texte du Conseil d'Etat amendé par la commission à l'issue de ses travaux

(162) PROJET DE LOI modifiant

la loi du 29 mai 1985 sur la santé publique

du 28 mai 2014

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

décrète

Article premier

¹ La loi du 29 mai 1985 sur la santé publique est modifiée comme suit :

Art. 23b Soins en cas de détention

¹ En cas de détention, le service médical mandaté par le Service pénitentiaire (ci-après : le service médical) peut prescrire par écrit une médication contre la volonté d'un détenu qui souffre de troubles psychiques nécessitant un traitement reconnu si les conditions cumulatives suivantes sont remplies :

- a. le détenu a été condamné à des mesures thérapeutiques ou à un internement sur la base des articles 56 et suivants du Code pénal ;
- b. le défaut de traitement met gravement en péril la santé du détenu ou la vie ou l'intégrité corporelle d'autrui ;
- c. le détenu n'a pas la capacité de discernement requise pour saisir la nécessité du traitement ;
- d. il n'existe pas de mesures appropriées moins rigoureuses.

² Un plan de traitement écrit doit être établi par le médecin responsable et transmis ² Abrogé.

Art. 23b Abrogé

¹ Abrogé.

Texte actuel

Texte du Conseil d'Etat amendé par la commission à l'issue de ses travaux

pour validation au Médecin cantonal. Dans la mesure du possible, le service médical doit informer le détenu et le cas échéant sa personne de confiance au sens de l'article 56c LSP, sur tous les éléments essentiels du traitement envisagé. L'information porte en particulier sur les raisons, le but, la nature, les modalités, les risques et les effets secondaires du traitement et les voies de droit à son encontre.

³ Le traitement doit avoir lieu dans des locaux adaptés et une surveillance médicale adéquate doit être assurée. ³ Abrogé.

⁴ Le plan de traitement doit être adapté à l'évolution de l'état de la personne concernée. ⁴ Abrogé.

⁵ Le plan de traitement est communiqué par écrit au détenu et le cas échéant à sa personne de confiance qui peuvent en appeler auprès de la Commission d'examen des plaintes conformément à l'article 15d LSP. ⁵ Abrogé.

Art. 23c **En cas d'urgence**

¹ En cas d'urgence, les soins médicaux indispensables peuvent être administrés immédiatement si la protection du détenu ou celle d'autrui l'exige. Lorsque le service médical pénitentiaire sait comment la personne entend être traitée, il prend en considération sa volonté. ¹ Abrogé.

Art. 56c **Personne de confiance**

¹ Les dispositions du Code civil relatives à la personne de confiance s'appliquent par analogie aux personnes détenues (art. 23b LSP). ¹ Abrogé.

Art. 23c **Abrogé**

Art. 56c **Abrogé**

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte, conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a, de la

Texte actuel

Texte du Conseil d'Etat amendé par la commission à l'issue de ses travaux

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 28 mai 2014.

Le président :

Le chancelier :

P.-Y. Maillard

V. Grandjean

**CONSEIL D'ETAT**

Château cantonal
1014 Lausanne

TRIBUNAL CANTONAL

Palais de justice de l'Hermitage
Route du Signal 8
1014 Lausanne

Rapport au Grand Conseil

Curatelles

Réforme dite des « cas lourds »

Bilan

I. Contexte du changement de pratique de la curatelle aujourd'hui

Trois changements légaux sont à prendre en compte :

- En 2012, l'obligation de prise en charge des cas dits « lourds » de curatelles par des professionnels est introduite dans la loi cantonale vaudoise (LVPAE¹).
- En 2013, la valorisation de l'autonomie et les principes de subsidiarité et de proportionnalité sont inscrits dans le nouveau droit fédéral de la protection de l'adulte et de l'enfant. L'examen interdisciplinaire des demandes est introduit, pour mieux adapter la curatelle aux besoins spécifiques de la personne. Des nouvelles exigences de compétence et de disponibilité sont fixées pour la désignation des curateurs.
- Dans un proche avenir, l'initiative parlementaire fédérale déposée par le député Schwaab, acceptée en 2013 par les commissions des affaires juridiques nationale et des Etats, pourrait mettre fin aux mandats de curatelles imposés à des personnes privées.

Par ailleurs, dès 2011, un Programme cantonal de soutien aux proches aidants a été lancé par le DSAS. Diverses actions sont organisées pour développer une nouvelle culture et accompagner les bénévoles s'occupant de personnes ayant besoin d'aide et leur fournir des instruments de support.

II. La curatelle aujourd'hui dans le canton de Vaud

En 2012, 8'436 personnes adultes au total bénéficient d'une mesure de protection dans le canton de Vaud. Près de 30% des mandats assurés par des curateurs le sont par un membre de la famille ou un proche, 48% par des curateurs privés (volontaires et non volontaires), 5% par des privés professionnels (avocats, notaires, fiduciaires) et 17% par l'OCTP. Une étude statistique effectuée par le DIS montre que, d'ici à fin 2016, l'OCTP atteindra le seuil de 27% de mandats (socle incompressible des cas

¹ Loi d'application du droit fédéral de la protection de l'adulte et de l'enfant (RSV 211.255)

lourds lié à l'art. 40 LVP AE) sans compter les effets de l'initiative Schwaab si elle devait être adoptée.

	2008		2009		2010		2011		2012	
Total dossiers adultes	7417		7710		7740		8127		8436	
Dont dossiers adultes à l'OCTP	1031	13.9%	1106	14.3%	1158	15.0%	1291	15.9%	1439	17.1%

Concernant les demandes de curatelle, 50% parviennent à la justice de paix suite à un signalement d'instances médicales ou sociales, 30% proviennent de la famille ou de son cercle proche et 20% sont le fait d'une demande volontaire de la personne concernée. L'analyse des demandes de curatelle montre pour 2013 que 27% sont des situations considérées comme lourdes. 7% d'entre elles sont des situations d'urgence, dont la grande majorité sont prises en charge par l'OCTP.

Un tiers des mesures instituées et confiées à l'OCTP durent plus de six ans et 62% chez les moins de 40 ans, population surreprésentée à l'OCTP, ce qui génère une augmentation du stock de mandats plus rapide que celle des curateurs privés.

Plus de 50% des nouveaux mandats instaurés par la justice de paix concernent des personnes de plus de 60 ans. Certaines de ces situations, aujourd'hui prises en charge par des curateurs professionnels, peuvent comprendre un seul pic d'activités ponctuel (entrée en EMS, par exemple). Avec le vieillissement de la population, ce type de mandat est en augmentation.

De la pratique actuelle, nous retenons les éléments positifs suivants : de manière générale, de l'avis des instances concernées, la prise en charge est bonne, de même que la collaboration entre acteurs ; il n'y a pas de mise sous curatelle excessive (moyenne vaudoise dans la norme intercantonale et application des cas lourds conforme à la législation); la prise en charge rapide des cas lourds permet de mieux cibler l'aide ; la relève de la famille et des proches est assurée.

Les éléments négatifs mis en évidence sont les suivants : la difficulté à recruter des assesseurs avec des profils variés (médecins, assistants sociaux par exemple) et la difficulté pour bon nombre d'entre eux de recruter des curateurs privés consentants ; la difficulté pour les curateurs privés de faire face aux demandes de la personne concernée ou aux situations médicales ou sociales toujours plus complexes ; l'éloignement géographique de l'OCTP pour les personnes sous curatelle et du Bureau d'aide aux curateurs pour les curateurs privés. Pour l'OCTP, la difficulté réside dans l'augmentation des cas lourds et des procédures d'urgence qui pourraient être gérées par d'autres professionnels (entrée en EMS par exemple).

Un sondage a été effectué entre le 13 décembre 2013 et le 6 janvier 2014 auprès des 5001 curateurs privés du canton de Vaud. Il avait notamment pour objectifs d'évaluer le niveau de connaissance des outils à disposition aujourd'hui pour la gestion d'un mandat de curatelle et identifier les mesures d'accompagnement nécessaires pour encourager les curateurs volontaires à l'avenir. Ce sondage a eu un grand succès puisque 3214 réponses au questionnaire proposé ont été retournées, soit un taux de réponse de 64%.

Des réponses des curateurs privés, nous retenons les éléments suivants : les 60% des répondants (dont 30% de proches ou parents) se disent prêts à rester curateur volontairement à l'avenir mais demandent un soutien plus important dans la gestion du mandat, en priorité :

- l'accès à un dispositif d'encadrement et de soutien, en particulier pour les premières démarches liées à la mise en route du mandat ;
- la valorisation du travail du curateur (certificat d'activité, formation continue reconnue, etc.).

La rémunération n'est pas considérée comme un élément significatif pour ces répondants.

Les 40% des répondants ne souhaitant plus poursuivre un mandat de curatelle évoquent les raisons suivantes :

- l'investissement trop important en temps ;
- la complexité des tâches liées à la curatelle ;
- la rémunération insuffisante.

III. Problématique des cas lourds

En 2009, le débat sur la problématique des curatelles a été particulièrement vif. Ainsi, le Conseil d'Etat a créé, le 4 mai 2009, un groupe de travail interdépartemental (OJV, DSAS et DIS) pour étudier des solutions à cette problématique.

Ses travaux ont débouché sur un EMPL 361 (décembre 2010)², modifiant la LVCC³ et le CPC-VD⁴, qui :

- 1.) définit juridiquement les cas de curatelles lourdes afin qu'ils soient confiés à l'OCTP ;
- 2.) réduit les difficultés rencontrées par les justices de paix pour identifier les cas lourds ;
- 3.) facilite la prise en charge des curatelles par des privés.

Les projets de lois, amendés par la commission des affaires judiciaires, ont été adoptés par le Grand Conseil le 21 juin 2011. Ils sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2012⁵.

Au 1^{er} janvier 2013, la teneur de ces dispositions a été reprise sans changement sur le fond aux art. 15 al. 3 et 40 LVP AE, conformément au nouveau droit de la protection de l'adulte et de l'enfant.

La Circulaire n° 3 du Tribunal cantonal relative à l'OCTP⁶ a été modifiée pour tenir compte de cette réforme au 1^{er} janvier 2012.

Après deux ans de pratique et à la demande du Grand Conseil en 2011⁷, le Conseil d'Etat, en collaboration avec l'Ordre judiciaire, présente un bilan qui porte sur le bien fondé des mesures de protection et les trois objectifs visés par la réforme dite des « cas lourds ».

² cf. annexe 1

³ Loi du 30 novembre 1910 d'introduction dans le Canton de Vaud du Code civil suisse (RSV 211.01), abrogée au 31 décembre 2012 ; introduction de l'art. 97a LVCC

⁴ Code de procédure civile du 14 décembre 1966 (RSV 270.11), abrogé au 31 décembre 2012 ; ajout d'un alinéa 3bis à l'art. 380 CPC-VD

⁵ cf. annexes 2 et 3

⁶ Circulaire n° 3 du Tribunal cantonal du 18.12.2012

⁷ Art. 2 al.2 Loi modifiant celle du 30 novembre 1910 d'introduction dans le Canton de Vaud du Code civil suisse, cf. annexe 2

1. Analyser le bien-fondé des mesures de protection

La comparaison intercantonale montre que le canton de Vaud ne prononce pas de curatelles de manière excessive.

	2008		2009		2010		2011		2012	
	nbre de mandats	cas pour 1000 habitants	nbre de mandats	cas pour 1000 habitants	nbre de mandats	cas pour 1000 habitants	nbre de mandats	cas pour 1000 habitants	nbre de mandats	cas pour 1000 habitants
Suisse	73'615	11.78	76'079	12.01	82'181	12.81	81'724	12.58	83'335	12.67
Canton de Vaud	6'423	11.74	7'146	12.78	7'183	12.61	7'535	12.98	7'799	13.26

(source : statistiques de la Conférence des cantons en matière de protection des mineurs et des adultes)

Le nouveau droit de la protection de l'adulte a par ailleurs renforcé le principe de subsidiarité et de proportionnalité.

L'analyse de 108 nouveaux dossiers en 2013 étudiés dans trois justices de paix a permis d'identifier différents acteurs comme étant à l'origine du déclenchement d'une mesure de protection, la plupart faisant suite à un signalement d'instances médicales, d'instances sociales, de la famille ou de son cercle proche. En ce sens, les constats issus du GT tutelles « cas lourds » sont corroborés par les analyses de dossiers et les entretiens menés auprès des partenaires concernés en 2013 qui montrent des tendances très similaires quant aux signalements :

- Le corps médical ou les CMS signalent lorsqu'une prise en charge immédiate est nécessaire, en termes de gestion (factures médicales multiples non payées pouvant permettre d'identifier des situations de pertes de capacité de discernement ; visites à domicile, etc.), besoins de soins (refus de soins, mise en institution contre son gré, etc.), la plus urgente en termes de prise en charge médicale étant actuellement réglée par les PLAFAs.
- Les EMS sont confrontés à des problèmes administratifs et à des difficultés pour que leurs factures d'hébergement soient honorées.
- Les assistants sociaux du terrain signalent les situations qui nécessitent une prise en charge (dès lors que le réseau n'est plus à même de soutenir la personne et que l'assistant social doit « faire les démarches à la place du bénéficiaire », non pas par manque de connaissance, mais par manque d'autonomie).

Ainsi, les acteurs sociaux et médicaux agissent de fait dans l'intérêt de la personne, dans certains cas aux frontières de leurs missions et responsabilités institutionnelles. En effet, tant qu'une personne rencontrant des difficultés dispose d'une capacité de discernement et se montre coopérative, les acteurs institutionnels peuvent l'aider par exemple dans la gestion de ses paiements et la tenue de son budget, la soutiennent dans la préparation de documents administratifs, voire l'accompagnent auprès des entités concernées.

A contrario, lorsque ces acteurs institutionnels ne peuvent plus faire face à la situation (par manque d'accès aux informations et/ou de collaboration des usagers, pour éviter de devoir faire les démarches « à la place des personnes », si les procurations sont insuffisantes à remplir les tâches ou lorsque leur rôle ne peut plus être rempli, etc.), c'est en dernier recours qu'ils suggèrent les demandes de curatelle volontaire - qu'ils soutiennent - voire qu'ils signalent eux-mêmes les cas, lorsque les personnes intéressées perdent leur capacité de discernement ou campent dans le déni.

2. Définir juridiquement les cas de curatelles lourdes afin qu'ils soient confiés à l'OCTP

a. Définition

L'art. 40 al. 4 LVP AE définit ce qu'est un cas lourd de curatelle. Il distingue les cas présentant certaines caractéristiques (art. 40 al. 4 let. a à h LVP AE) des cas objectivement évalués comme trop lourds à gérer (art. 40 al. 4 let. i LVP AE).

Pour les premiers, il s'agit d'une liste non exhaustive de cas pouvant être confiés à un curateur professionnel. Quant aux seconds, ils répondent à une notion générale, laissant ainsi une certaine marge de manœuvre à la justice de paix, notamment pour évaluer une situation particulière, excédant manifestement les possibilités d'un curateur privé.

Durant le premier semestre 2012, l'OCTP a recouru à diverses reprises contre sa nomination, contestant que le mandat de curatelle était un cas lourd. La Chambre des tutelles a ainsi rendu plusieurs arrêts précisant la notion de cas lourd.

De manière générale, la distinction entre les cas lourds et ceux pouvant être confiés à des curateurs privés s'opère désormais facilement. Compte tenu du contexte général, soit, d'une part, de l'initiative Schwaab et, d'autre part, d'une jurisprudence récente du Tribunal fédéral⁸, selon laquelle l'exclusion d'un cas lourd ne pourra se faire que sur la base d'une instruction complète, la pratique va tendre à admettre plus largement l'existence d'un tel cas.

Enfin, il convient de relever que le nombre de recours de curateurs privés contre leur désignation diminue encore depuis 2011⁹. Cela démontre que, outre l'important travail de recherche effectué par les assesseurs, les mandats confiés aux curateurs privés ne constituent plus des situations trop difficiles à gérer.

b. Processus métier

De nouveaux processus métier ont été mis en place entre les justices de paix et l'OCTP.

Pour les cas présentant certaines caractéristiques (art. 40 al. 4 let. a à h LVP AE), le mandat est confié au curateur professionnel sans interpellation préalable, sous réserve du nom du curateur à désigner. En cas de doute sur la réalisation de ces conditions, la justice de paix prend l'avis préalable de l'OCTP.

Lorsque la justice de paix envisage de confier un cas à un curateur professionnel parce qu'il est évalué comme objectivement trop lourd à gérer (art. 40 al. 4 let. i LVP AE), elle prend l'avis préalable du chef de l'OCTP en lui soumettant l'intégralité du dossier. Cette pratique vise à assurer une pratique uniforme et une égalité de traitement dans l'application des règles énoncées. De même, cela permet d'éviter autant que possible les désaccords sur la désignation du curateur professionnel.

Ces processus fonctionnent à la satisfaction générale des justices de paix et de l'OCTP.

⁸ ATF du 5A_699/2013 du 29 novembre 2013

⁹ Taux d'opposition des curateurs privés contre leur nomination : 7,7 % en 2011 (140 oppositions sur 1830 nominations) ; 3,9 % en 2012 (70 oppositions sur 1800 nominations) et 2,9 % au 2^{ème} semestre 2013 (20 recours sur 687 nominations)

3. Réduire les difficultés rencontrées par les justices de paix pour identifier les cas lourds

L'art. 15 al. 3 LVPAE prévoit que les autorités administratives cantonales et communales sont tenues de fournir sans frais aux autorités de protection les renseignements et documents qu'elles sollicitent.

Cette disposition a pour but de réduire les difficultés rencontrées par la justice de paix pour identifier les cas lourds. Elle devrait ainsi lui permettre de recueillir davantage d'informations dans le cadre de l'enquête.

En pratique, la portée de cette disposition est limitée. En effet, seules les autorités administratives sont visées. La justice de paix peut ainsi interpellier notamment l'Administration cantonale des impôts, les offices des poursuites ou encore le Registre foncier. L'enquête ne peut toutefois porter sur des informations couvertes par des secrets professionnels, notamment le secret bancaire. De même, si la personne concernée ne collabore pas à l'enquête, le juge a peu de moyens pour la contraindre. Il ne pourra alors pas obtenir d'informations complémentaires sur les autres aspects financiers ou sociaux.

De ce fait, des éléments nouveaux concernant la situation de la personne concernée peuvent être découverts lorsque le curateur entre en fonction. Il n'est ainsi pas rare qu'une situation confiée à un curateur privé se révèle ensuite comme un cas lourd et doit être attribuée à un curateur professionnel.

4. Faciliter la prise en charge des curatelles par des curateurs privés

a. Augmenter la rémunération des curateurs privés

Avant l'entrée en vigueur de cette réforme, la rémunération des curateurs privés de personnes indigentes s'élevait à 850 fr. (700.- d'indemnité et 150 fr. de débours).

Au 1^{er} janvier 2012, la rémunération a été augmentée à 1'200 fr. (1'000 fr. d'indemnité et 200 fr. de débours)¹⁰.

L'appel des comptes et la rémunération du curateur étant effectués au début de l'année suivante, le changement de rémunération a été pris en compte dès et y compris les comptes 2011.

Selon l'EMPL 361, 2000 mesures étaient indemnisées chaque année. L'augmentation de 350 fr. impliquait donc une charge nouvelle de 700'000 fr. pour l'OJV, à compenser dans le cadre de son budget 2012.

Par rapport à l'exercice 2011, l'OJV a effectivement noté une augmentation de la rémunération des curateurs privés de 623'895 fr. en 2012 et de 853'390 fr. en 2013, en précisant que le nombre de mandats de curatelle a augmenté dans la même proportion.

Il faut relever que dans le cadre du sondage effectué auprès des curateurs privés, la rémunération n'est pas considérée comme un obstacle à la prise d'un mandat : 44,3% des curateurs estiment que la rémunération est suffisante et 24,3% ne demandent pas de rémunération. Par contre, la rémunération est jugée insatisfaisante pour les curateurs privés imposés, les curateurs privés de moins de 60 ans et pour les curateurs privés en emploi.

¹⁰ Circulaire n° 4 du Tribunal cantonal « Rémunération des tuteurs et curateurs », abrogée au 31 décembre 2012, puis art. 2 al. 3 et 3 al. 3 RCur (Règlement sur la rémunération des curateurs ; RSV 211.255.2) dès le 1^{er} janvier 2013

b. Offrir la possibilité au nouveau curateur de suivre une formation, ainsi qu'une formation continue

L'art. 40 al. 2 LVP AE prévoit que le curateur privé ne peut être nommé qu'après s'être vu proposer une formation de base gratuite. De même, il est veillé à sa formation continue.

Cette disposition codifie une pratique déjà existante avant 2012. En effet, depuis 2008, le Bureau d'aide aux curateurs et tuteurs privés (BAC), entité de l'OCTP, organise une formation à l'attention des curateurs privés. Cette formation, organisée en collaboration avec le DSAS et l'OJV, connaît un grand succès¹¹.

Avec l'entrée en vigueur du nouveau droit de la protection et de l'adulte et de l'enfant au 1^{er} janvier 2013, une formation continue et adaptée aux besoins des curateurs privés a été mise sur pied par le BAC, en collaboration avec l'OJV. Les curateurs privés ont ainsi pu être informés sur les nouveautés introduites par le nouveau droit. En 2013, 14 soirées réunissant à chaque fois plus de 100 personnes se sont déroulées à Lausanne, Nyon et Vevey.

c. Garantir que le curateur privé recevra un dossier complet lors de sa nomination

A teneur de l'art. 40 al. 2 LVP AE, le curateur privé reçoit, au moment de sa nomination par la justice de paix, un dossier de curatelle complet et mis à jour comprenant notamment toutes les données financières de la personne sous curatelle.

Cette disposition a pour but d'éviter au curateur privé de devoir récolter les données et informations lui-même, ce qui peut être fastidieux, très long et empêcher la prise en charge du mandat dans de bonnes conditions.

Au 1^{er} janvier 2012, la constitution du dossier financier a été confiée à un office de justice de paix pilote, puis étendue à l'ensemble des justices de paix pour les procédures introduites depuis le 1^{er} septembre 2013.

Pour répondre au besoin des curateurs, la constitution du dossier doit intervenir avant que le curateur entre en fonction. Ainsi, à l'issue de l'audience, la justice de paix interpelle les différentes administrations ou entités, selon la situation de la personne concernée, pour obtenir divers documents :

- office d'impôt du district : dernière décision de taxation passée en force, déclaration d'impôts y relative, relevé de compte sommaire ;
- office des poursuites du lieu de domicile : liste des poursuites et actes de défaut de biens ;
- établissements bancaires ou postaux : relevés bancaires et existence d'un safe ;
- Registre cantonal des personnes : vérification des données personnelles.

Si la personne concernée est propriétaire d'un immeuble, la justice de paix requiert en outre un extrait du Registre foncier, un décompte bancaire de la dette hypothécaire, le lieu de dépôt des éventuelles cédules hypothécaires et les éventuels baux à loyer et la liste des locataires.

Lorsque la décision de curatelle est notifiée, le dossier ainsi constitué est transmis au curateur privé, avec son avis de nomination.

¹¹ Nombre de participants à la formation de base : 120 personnes en 2010, 160 personnes en 2011, 195 personnes en 2012 et 125 personnes en 2013 (la baisse de 2013 s'explique par les cours donnés concernant le nouveau droit de la protection ; les inscriptions effectives en 2014 sont conformes à celles de l'année 2012).

S'il est vrai que la collecte d'informations auprès des autorités administratives s'effectue facilement, on constate que les demandes d'informations auprès des établissements bancaires ou postaux peuvent cependant poser problème.

En janvier 2012, le Tribunal cantonal a adressé un courrier aux principaux établissements bancaires du canton de Vaud, ainsi qu'à Postfinance, leur indiquant que les justices de paix avaient l'obligation de recueillir les données financières de la personne concernée, en application de la disposition susmentionnée. Les justices de paix ont noté des pratiques différentes selon les établissements. Certains acceptent de transmettre toutes les informations requises. D'autres indiquent que la personne concernée est titulaire d'un compte auprès de leur établissement, mais refusent de transmettre les relevés de compte. Enfin, quelques établissements refusent de renseigner en invoquant les dispositions légales fédérales sur le secret bancaire, dès lors qu'aucune mesure de curatelle exécutoire n'existe à ce stade de la procédure.

On notera encore que la collecte d'informations engendre une charge de travail supplémentaire pour les greffes des justices de paix.

d. Apporter un soutien technique approprié aux curateurs privés

Selon l'art. 40 al. 3 LVPAE, l'Etat apporte un soutien technique approprié aux tuteurs et curateurs privés. La Circulaire n°3 du TC relative à l'OCTP précise que, conformément à cette disposition, l'OCTP assume la tâche d'aider et de conseiller les curateurs privés, sur demande de ceux-ci.

L'introduction de cette tâche dans la loi consacre l'activité déployée depuis plusieurs années par le BAC.

On relève que, parmi ses diverses activités, le BAC a notamment édité un Manuel à l'attention des mandataires privés, en collaboration avec l'OJV. En outre, un tiré à part relatif au nouveau droit de la protection de l'adulte et de l'enfant a été publié au début de l'année 2013, également en collaboration avec l'OJV.

Il faut relever que les curateurs privés bénéficient également du soutien des assesseurs. Le sondage auprès des curateurs privés a montré que ce soutien est satisfaisant, en particulier pour les curateurs volontaires.

Il existe une bonne collaboration entre le BAC et l'OJV dans l'exécution de ces tâches de soutien.

e. Assurer que les mandats sont transférés à l'OCTP ou au curateur privé lorsque les conditions ne sont plus remplies.

L'art. 40 al. 5 LVPAE prévoit que, d'office ou sur requête, la justice de paix examine si les mandats confiés à des curateurs privés présentent l'une des caractéristiques des cas lourds. Si tel est le cas, elle les attribue sans délai à l'OCTP. A l'inverse, sur requête de l'OCTP, la justice de paix attribue sans délai à un curateur privé les mandats qui ne remplissent plus aucune des conditions d'un cas lourd.

Cette disposition consacre une pratique déjà établie et ne pose pas de problème s'agissant des décisions rendues par la justice de paix. En revanche, on note une difficulté dans sa mise en œuvre en raison de la surcharge de l'OCTP. Ainsi, si le curateur privé est déchargé rapidement de son mandat, la prise en charge de la personne sous curatelle n'intervient pas immédiatement par l'OCTP, excepté les situations urgentes qui sont reprises sans délai.

IV. Conséquences financières de la réforme des « cas lourds » et moyens alloués

1. Ordre judiciaire

Aucun effectif supplémentaire n'a été alloué à l'OJV dans le cadre de la réforme des « cas lourds ». En revanche, comme mentionné précédemment (cf. ch. IV a.), l'augmentation de la rémunération des curateurs a impliqué une charge nouvelle que l'OJV a dû compenser dans son budget de fonctionnement dès l'exercice 2012.

2. Office des curatelles et tutelles professionnelles

L'OCTP a reçu des moyens supplémentaires suite à cette réforme, soit 5 ETP nouveaux par le biais du budget 2011, d'une part, et une augmentation de 181'700 fr. de son compte auxiliaire pour lui permettre, le cas échéant, d'engager du personnel temporaire, d'autre part.

Ces moyens supplémentaires ont été évalués dans le cadre de l'EMPL 361. Il n'était pas possible, faute de données statistiques, d'estimer le nombre de mandats de curatelle considérés comme cas lourds. Toutefois, il était admis que cette réforme allait indéniablement générer une plus forte augmentation annuelle du nombre de mandats gérés par l'OCTP. Ainsi, le nombre de mandats supplémentaires incombant à l'OCTP, comme conséquence hypothétique de cette réforme, a été estimé à près de 300 dossiers au total. Le calcul des moyens supplémentaires prenait également en considération l'augmentation régulière du nombre de mandats d'adultes gérés par l'OCTP d'environ 6 % par année depuis 2011.

Il apparaît que l'EMPL 361 a sous-évalué le nombre de mandats considérés comme cas lourds et, de ce fait, les moyens supplémentaires accordés à l'OCTP. En effet, l'OCTP a enregistré 362 mandats supplémentaires en 2012 et 493 nouveaux mandats en 2013. L'Office a ainsi reçu 855 dossiers supplémentaires à fin 2013, au lieu des 300 dossiers estimés par l'EMPL 361. En outre, le nombre de mandats de curatelles d'adultes a augmenté de 10% en 2012 et de 15% en 2013, contre 6% estimé¹².

Les études statistiques montrent que l'OCTP devra prendre en charge 27% des mandats de protection de l'adulte (seuil incompressible des cas lourds pour l'OCTP) et que ce taux sera atteint fin 2016. Si l'initiative fédérale Schwaab devait être acceptée, l'OCTP verra le nombre de mandats qu'il doit gérer augmenter encore.

Pour faire face à l'augmentation de la charge de travail, le Conseil d'Etat dans ses séances du 2 juillet 2012, 3 juillet 2013 et 2 avril 2014 a accordé progressivement l'équivalent de 27.3 ETP de plus ne faisant pas partie du plan des postes (auxiliaires et provisoires). Ci-après l'évolution effective et estimée des mandats totaux et de la prise en charge par l'OCTP des cas lourds :

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre total des mandats en cours au 31.12	7'740	8'127	8'436	8'828	9'093	9'366	9'647
Mandats gérés par l'OCTP	1'150	1'291	1'439	1'686	2'091	2'341	2'605
Part incompressible des mandats gérés par l'OCTP	14.9%	15.9%	17.1%	19.1%	23.0%	25.0%	27.0%

¹² Nombre total de mandats d'adultes gérés par l'OCTP : 1291 au 31.12.2011, 1439 au 31.12.2012 et 1686 au 31.12.2013

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'une simple augmentation linéaire des effectifs ne suffit pas ; les questions des locaux, de l'organisation territoriale, de nouveaux outils doivent également être adressées. C'est pourquoi une analyse visant une optimisation de la gestion des tâches administratives et financières sera effectuée dans le courant du second semestre 2014. Cette analyse devrait permettre d'effectuer à terme les tâches administratives les plus répétitives de manière plus efficiente.

V. Conclusion

L'objectif principal de la réforme dite des « cas lourds » est atteint. En effet, la définition du cas lourd a permis de garantir une meilleure répartition des mandats entre curateurs professionnels et curateurs privés.

L'objectif est également atteint en matière de formation et de soutien technique, qui sont offerts à satisfaction aux curateurs privés.

S'agissant de la constitution du dossier pour le curateur privé, l'objectif est partiellement atteint. En effet, dès lors que le pouvoir d'investigation de la justice de paix reste limité, notamment sous l'angle du secret bancaire et de l'absence de collaboration de la personne concernée, il faut constater qu'il est parfois difficile pour la justice de paix de constituer un dossier financier complet pour le curateur avant son entrée en fonction. Le dossier doit ainsi quelque fois être complété ultérieurement.

De manière plus générale, on relève que le nombre de mandats de curatelle augmente légèrement chaque année¹³. Certes, le nouveau droit de la protection de l'adulte renforce le principe d'autodétermination, ainsi que la solidarité familiale. En outre, il réduit l'intervention de l'Etat, le principe de subsidiarité de la curatelle étant désormais inscrit dans la loi. On doit pourtant constater que le nombre de personnes vulnérables ne cesse de croître, dans un contexte où la solidarité familiale et l'entraide sociale sont souvent insuffisantes. Dans ces circonstances, l'autorité de protection est alors amenée à prononcer une mesure de curatelle pour protéger la personne concernée.

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il est nécessaire d'analyser et de définir, au besoin, des nouveaux processus de gestion des tâches administratives et financières afin de répondre de manière efficiente à ce volume croissant de dossiers à traiter. Lors de l'élaboration du budget 2015, il sera attentif à octroyer des ressources supplémentaires et n'exclut pas la possibilité d'élaborer une demande de crédit supplémentaire en 2015. La mise en place progressive des nouveaux processus et outils en sera ainsi facilitée.

¹³ Nombre de mesures de protection d'adultes en cours: 7740 au 31.12.2010, 8127 au 31.12.2011 (+ 5 %), 8436 au 01.01.2012 (+ 3,8 %) et 8745 au 31.12.2013 (+ 3,7 %).
Source : statistique OJV

Ce bilan fait apparaître qu'il est indispensable d'adapter les moyens nécessaires à la politique de protection de l'adulte conduite par le canton de Vaud dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme des tutelles/curatelles initiée en 2012.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 28 mai 2014.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT

LE CHANCELIER

Pierre-Yves Maillard

Vincent Grandjean

AU NOM DU TRIBUNAL CANTONAL

LE PRESIDENT

LE SECRETAIRE GENERAL

Jean-François Meylan

Pierre Schobinger

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

Rapport au Grand Conseil

Curatelles

Réforme dite des « cas lourds »

Bilan

1. PRÉAMBULE

La commission thématique des affaires judiciaires s'est réunie le jeudi 27 novembre 2014 dans la salle du Sénat au Palais de Rumine de 14h à 17h.

Présidée par M. le député Nicolas Mattenberger, elle était composée de Mme la députée Monique Weber-Jobé et de MM. les députés Jean-Luc Bezençon, Mathieu Blanc, Marc-André Bory, François Brélaz, Marc-Olivier Buffat, Régis Courdesse, Jacques Haldy, Raphaël Mahaim, Jean Tschopp, Yves Ravenel, Hugues Gander (pour M. Michel Renaud) et Olivier Golaz (pour Mme Gloria Capt). Mme Anne Baehler Bech était excusée. M. Fabrice Lambelet, secrétaire de la commission, était chargé des notes de séance.

Mme Béatrice Métraux, cheffe du DIS était accompagnée de Me Jean-Luc Schwaar, chef du SJL, de Me Alexia Mayer, conseillère juridique au SJL, de M. Frédérique Vuissoz, chef de l'Office des curatelles et des tutelles professionnelles, de M. Jean-François Meylan, président du Tribunal cantonal, et de Mme Valérie Midili, secrétaire générale adjointe de l'Ordre judiciaire vaudois.

2. PRÉSENTATION DU RAPPORT

Le rapport présenté par le Conseil d'Etat, en collaboration avec le Tribunal cantonal, fait suite à deux réformes législatives, l'une cantonale et l'autre fédérale. En 2012, le Grand Conseil a modifié la loi cantonale dans le but que les cas de curatelles dits « lourds » soient obligatoirement pris en charges par des professionnels. En 2013, le droit fédéral a été modifié. Ainsi, la valorisation de l'autonomie et les principes de subsidiarité et de proportionnalité ont été introduits dans la loi. Il en est de même de l'examen interdisciplinaire des demandes en vue d'adapter au mieux la curatelle aux besoins spécifiques de la personne.

Par ailleurs, il a également été pris en compte les effets que pourrait prochainement avoir l'initiative parlementaire fédérale déposée par le Conseiller national Jean-Christophe Schwaab, initiative qui demande de mettre un terme à la possibilité d'imposer des mandats de curatelles à des personnes privées.

3. DISCUSSION GÉNÉRALE

Le président du TC précise que l'objectif principal du rapport est de présenter un bilan des nouvelles dispositions dites « des cas lourds » qui sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Avant cette date, une part importante des mandats de tutelles et de curatelles était confiée à des curateurs privés. Le canton de Vaud était l'un des rares cantons à recourir, d'une manière aussi importante, à des personnes

privées. Depuis la date susmentionnée, l'Office des curatelles et tutelles professionnelles a rempli sa mission et a ainsi pu libérer les citoyens de la gestion des « cas lourds ».

La cheffe du département relève la bonne collaboration qui existe entre ses services et le Tribunal cantonal en relation avec cette thématique. Le but du Conseil d'Etat est d'arriver dans un futur proche à une proportion égale de curateurs professionnels et de curateurs privés. La mise en œuvre de solutions de soutien aux curateurs privés va encore se renforcer, notamment par le développement d'une plateforme internet.

a) En relation avec le contenu de la page 2 du rapport, il est demandé les raisons pour lesquelles il y a une surreprésentation de personnes de moins de quarante ans dans la proportion des mandats confiés à l'OCTP. A cette interrogation, le chef de l'OCTP répond qu'il s'agit, pour cette tranche d'âge, de personnes dont les perspectives de réhabilitation sont faibles, car elles sont régulièrement atteintes dans leur santé psychique et/ou physique.

b) La commission évoque les difficultés que rencontre le Tribunal cantonal à recruter des assesseurs de justice de paix présentant des profils variés, alors que le droit fédéral a fixé une exigence d'interdisciplinarité (médecins, personnel soignant, psychologues, travailleurs sociaux,...). Il est demandé au Président du TC quelles mesures ont été prises pour respecter cette exigence.

Avant l'entrée en vigueur du nouveau droit de la protection de l'adulte et de l'enfant, le TC a établi une statistique portant sur les catégories de professions représentées parmi les assesseurs :

Catégorie 1	14	8,59%	Formation agricole/viticole (agriculteur, vigneron)
Catégorie 2	23	14,11%	Formation médicale/sociale/enseignement (infirmier, assistant social, éducateur, enseignant, psychologue,

Catégorie 3	89	54,60%	Formation commerciale (employé de commerce, employé de banque, assureur, comptable, cadre administratif, etc.)
Catégorie 4	9	5,52%	Formation juridique (juriste, avocat, etc.)
Catégorie 5	10	6,13%	Formation technique (électronicien, ingénieur, informaticien, laborantin, libraire, vendeur, couvreur, vétérinaire
Catégorie 6	18	11,05%	Formation autre (vendeur, métiers du bâtiment, etc.)
Total	163	100,00%	

Il est indiqué que la forte proportion d'assesseurs de formation commerciale s'explique par le système vaudois qui a privilégié le fait de confier des mandats à des curateurs privés. Ainsi, les assesseurs doivent être en mesure de contrôler les comptes que présentent annuellement, aux justices de paix, les curateurs. Désormais, le souhait est celui de privilégier le domaine médical et social lors du recrutement d'assesseurs. Néanmoins, cette diversification des profils reste compliquée à effectuer pour plusieurs raisons :

- les personnes, exerçant une activité professionnelle dans le domaine social ou médical, ne souhaitent pas forcément avoir une activité accessoire ;
- les médecins sont très chargés au niveau professionnel ;
- il existe une incompatibilité entre le fait d'être un magistrat judiciaire et celui de travailler pour le compte l'Etat de Vaud, même s'il peut y avoir des exceptions ;
- le canton de Vaud dispose de plusieurs autorités de protection de l'adulte, contrairement à Genève qui a seule autorité centralisée. Cette situation a permis à ce canton d'engager plus facilement des médecins pour siéger au sein de la Justice de paix.

En juin 2015, un pointage sera effectué par le Tribunal cantonal afin d'analyser l'évolution des chiffres susmentionnés. Pour l'heure, aucune exception n'a été envisagée en vue de permettre à certains assesseurs de ne pas devoir être contraints d'effectuer la vérification des comptes établis par les curateurs. Une telle mesure pourrait être de nature à permettre de trouver des candidats entrant dans la catégorie 2. A ce propos, il est relevé par le chef de l'OCTP que certains cantons, dont celui de Berne, disposent d'un service des curatelles qui a délégué la révision des comptes à des professionnels. Une telle solution constitue une piste à étudier pour notre canton.

c) Selon le Président du TC, plusieurs facteurs expliquent le fait que la fonction d'assesseur est moins valorisante qu'elle ne l'a été par le passé :

- La professionnalisation des justices de paix intervenue en 2004 a été insuffisamment préparée notamment au niveau budgétaire.
- Elle a également entraîné un départ de juges et de greffiers qui ne voulaient pas devenir professionnels.
- Suite à cette professionnalisation, les assesseurs ont moins siégé en audiences ; par conséquent, ils ont également été moins payés. Le problème est qu'une partie de ces assesseurs avaient des revenus accessoires importants liés à leur fonction.

d) S'agissant de la thématique du recrutement des curateurs, il est indiqué à la commission, qu'actuellement, 1,3% des gens désignés s'opposent à la décision portant sur leur nomination. A ce propos, il y a lieu de préciser qu'avant que la décision susmentionnée ne soit prise plusieurs démarches ont été entreprises par les assesseurs en vue de convaincre la personne d'accepter qu'un tel mandat lui soit confié. La cheffe du département reconnaît que l'objectif de 50% de mandats de curateur acceptés volontairement constitue un chiffre ambitieux. Actuellement, ce pourcentage s'élève à 30%. Le chef de l'OCTP souligne, qu'en moyenne suisse, 70% des curatelles sont confiées à des professionnels et 30% à des privés. Actuellement, dans le canton de Vaud, ce ratio est de 20% pour les professionnels et de 80% pour les privés. L'hypothèse prévue par le Conseil d'Etat, en cas d'acceptation au niveau fédéral de l'initiative Schwaab, est de pouvoir conserver un système fonctionnant avec 30% de curateurs privés volontaires.

e) Le curateur a droit à une rémunération annuelle qui comprend le remboursement de ses débours (téléphones, timbres, etc.) et une indemnité équitable, proportionnée au travail fourni et aux ressources éventuelles de la personne concernée. Lorsque la personne concernée est indigente, cette indemnité s'élève à CHF 1'000.-, auxquels s'ajoutent CHF 200.- à titre de débours. Lorsque la personne concernée n'est pas indigente, l'indemnité est déterminée par le juge en fonction de la fortune de la personne concernée. Selon, le Président du TC, il est évident que la rémunération joue un rôle pour l'attrait de la fonction. L'augmentation prévue d'une plus grande prise en charge par des professionnels devrait permettre de pouvoir augmenter la rémunération des curateurs volontaires. Par rapport aux curateurs prenant plusieurs dossiers en charge, une limitation à dix situations a été fixée par l'Etat, dans le but d'éviter la survenance d'abus.

f) Le tableau reproduit en page 4 du rapport représente l'ensemble des mesures de curatelles prononcées en Suisse et dans le canton de Vaud. Il ressort de celui-ci que notre canton se situe dans la moyenne nationale. Cela étant, celui-ci ne permet pas de faire une distinction entre les curatelles de portée générale (anciennement tutelles) et les autres types de curatelles prononcés. Selon un membre de la commission, il serait, à l'avenir, intéressant de pouvoir disposer de chiffres plus précis pour pouvoir contrôler si le canton de Vaud est également dans la norme s'agissant du nombre de curatelles de portée générale prononcées par les justices de paix.

g) A la question de savoir si un examen annuel des cas est réalisé en vue de déterminer si une situation est devenue un « cas lourd », il est répondu que ce contrôle a lieu sur la base du rapport annuel ou à la demande du curateur. Pour l'année 2014, ce sont trente-six mesures qui ont été confiées d'un curateur privé à un curateur professionnel et quatorze mesures d'un curateur professionnel à un curateur privé.

h) En relation avec la page 8 du rapport, il est précisé que, si un curateur privé est déchargé de son mandat, il n'y a pas de vacance dans le suivi de la situation. Il appartient au curateur professionnel de négocier avec le curateur privé pour décider à quel moment le mandat peut être repris par le premier nommé.

i) Les curateurs professionnels se voient confier au maximum soixante mandats pour un équivalent temps plein (ETP). L'OCTP a toujours veillé à ne pas aller au-delà de ce seuil, afin d'éviter des erreurs qui ont été constatées au-delà de celui-ci ; ce chiffre n'est pas à dépasser dans l'intérêt des pupilles également.

j) A partir du 1^{er} janvier 2015, trois secteurs régionaux seront créés par l'OCTP (une région Nord, une région Centre et Ouest et une région Est). Il s'agit d'une première étape qui va durer deux ans avec une première décentralisation qui aura lieu dans le Nord vaudois au cours du second semestre 2016. Il y a une volonté de rapprocher les justices de paix des curateurs. La Conseillère d'Etat indique que ce projet prendra plusieurs années à vraiment se déployer et qu'il aura des incidences financières.

4. VOTE DE PRISE EN CONSIDERATION

La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'Etat et du Tribunal cantonal, à l'unanimité des membres présents.

La Tour-de-Peilz, le 5 janvier 2015

Le rapporteur :
Nicolas Mattenberger

Motion Albert Chapalay et consorts – Modification du mode de perception de la participation des communes à la facture sociale

Texte déposé

Depuis quelques années, le système de perception par l'Etat de la participation des communes à la facture sociale a évolué. En effet, dans les années nonante, les communes versaient les montants dus à l'Etat sur la base, en principe, des dépenses connues et déjà dépensées par le canton.

Or, suite aux difficultés financières du canton, les communes ont été sollicitées pour verser des acomptes sur des bases budgétaires de l'Etat. Les rectifications comptables interviennent évidemment ultérieurement selon les dépenses réelles.

Face à cette situation, les syndics, municipaux, boursiers et responsables financiers peinent à établir des budgets fiables, année après année, bien compris par les responsables politiques et les citoyens en général. Il est donc indispensable d'adopter un système plus simple.

Il s'agira de préparer les nouvelles mesures pour l'année comptable 2016. La période transitoire pourra ainsi être organisée sans aucun préjudice, tant pour les finances cantonales que communales.

Il faut, en plus, se rendre compte que les fusions de communes trouveraient ainsi une procédure financière simple et transparente. La recherche des nouvelles données fiscales est souvent source de complications lors de la mise en place de simulations financières. Je demande par la présente motion de revoir la procédure dans le sens du titre déposé.

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures.

*(Signé) Albert Chapalay
et 29 cosignataires*

Développement

M. Albert Chapalay (PLR) : — Depuis plusieurs années, les communes ont vu évoluer à la hausse leur participation à la facture sociale. Auparavant, quelques participations étaient versées aux communes en cours d'exercice et, de leur côté, les communes étaient redevables financièrement dans certains domaines particuliers. Toutes ces mesures ont été modifiées. En effet, lorsque l'Etat a connu des difficultés financières, les communes, par le biais et avec le soutien de l'Union des communes vaudoises (UCV), ont effectué un rattrapage des participations. Aujourd'hui, les montants sont considérables et, sans mettre en cause la clé de répartition, il faut se rendre à l'évidence : c'est un casse-tête dans les communes pour construire les budgets avec une approche un peu sérieuse. Les citoyens actifs dans la politique communale s'énervent devant tant de modifications, mais surtout du complément financier à expliciter lors des budgets et des boucllements de comptes. Par conséquent, il faut trouver un système — il existe certainement — qui permettrait une simplification. Ce serait aussi très utile lors des fusions de communes. Je précise encore que ma demande ne causera aucun préjudice aux finances, tant cantonales que communales. En conséquence, je demande son renvoi à l'examen d'une commission.

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 Albert Chapalay et Consort – Modification du mode de perception de la participation
des communes à la facture sociale**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 3 novembre 2014 à la Salle de conférences, Château cantonal, à Lausanne. Sous la présidence de Mme Amélie Cherbuin, elle était composée de Mme Anne Baehler Bech, et de MM. Eric Züger, Jean-Robert Yersin, Andreas Wütrich, Albert Chapalay, Pierre-Yves Rapaz, Michel Desmeules, Alain Bovay, Gérard Mojon, Julien Eggenberger, Jérôme Christen, Marc-André Bory.

Ont également participé à cette séance :

Mme Béatrice Métraux, Cheffe du DIS, Mme Corinne Martin, Cheffe du SCL, M. Fabrice Weber, Directeur de la division finances communales ASFICO (SCL), M. Jean-François Bastian, Délégué à la nouvelle Constitution et à la RPT, Mme Giorgola Giarré, Adjointe Unité financière départementale (DSAS).

M. Cédric Aeschlimann a tenu les notes de séance.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Le motionnaire explique que sa motion traite du volet technique et financier du décompte de la participation des communes à la facture sociale. La participation des communes à la facture sociale a été mise en route il y a quelques années, lorsque l'Etat a connu des difficultés financières et que les communes, par l'entremise de l'Union des communes vaudoises (UCV) et du comité de laquelle il faisait partie, ont effectué un rattrapage des participations. Le principe de la facture sociale s'est ainsi installé et a même augmenté à hauteur de quelques CHF 600 mio.

Se pose aujourd'hui la question de la justification de ces montants, peu lisibles et peu prévisibles au travers des acomptes et les décomptes que reçoivent les communes. Pour une plus grande transparence dans les montants, il propose de décaler le processus afin de pouvoir effectuer le paiement de la facture sociale dans sa totalité. Ce décalage aurait pour conséquence que l'Etat n'encaisserait rien pendant une année mais qu'ensuite, les communes pourraient recevoir une facture globale, telle que déterminée par les services pour l'année donnée.

Il a consulté une vingtaine de communes et a reçu les réponses de 16 boursiers communaux dont il a remis les réponses en séance. Il précise que ces chiffres sont indicatifs et non représentatifs.

Si cette proposition était prise en compte, elle permettrait aux communes de payer la facture 2016 en 2018 avec un budget correspondant. Il restera néanmoins la question du palier intermédiaire et des intérêts dus pendant une année mais qui ne seront pas comptabilisés.

Par contre la cadence correspondrait à la réalité, avec un budget et des comptes identiques pour les communes. De plus, ce mode de faire permettrait de faciliter l'exactitude des chiffres en cas de fusion de communes.

Le motionnaire nous indique qu'il ne veut pas d'une usine à gaz demandant de changer pour changer. Il demande simplement de savoir quand l'on encaisse le montant dû. Dans cette perspective, la charge de l'intérêt intercalaire doit être discutée. La transmission de la motion n'empêche pas le Conseil d'Etat de dire que la facture sociale peut être payée de telle ou telle manière. Il s'agit de clarifier les choses et cette motion n'est pas dangereuse pour le système. La réponse permettra de bien séparer les choses, sans modification du calcul. Si cela n'aboutit pas car trop compliqué, la réponse en mentionnera les raisons. Avec CHF 600 mio au budget 2015, un emprunt à 1.5% ou 2% représenterait un montant de CHF 12 à 13 mio pour décaler la facture, qu'il souhaiterait être pris en charge par l'Etat, après l'effort consenti par les communes et au vu de la situation financière actuelle. Il demande de soutenir l'opération qui peut avoir lieu en parallèle des autres discussions. Il n'y a pas eu d'opposition de l'UCV et de l'AdCV au dépôt de sa motion.

Le motionnaire considère que la période est favorable pour proposer cette évolution, que des personnes compétentes sont en place sur ce dossier, et qu'il demande à la commission de soutenir le schéma proposé.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

En préambule de la position du Conseil d'Etat, Madame la Conseillère d'Etat rappelle quelques principes généraux. Le système de la péréquation est construit sur la réalité des coûts et des données, soit sur un système d'acompte et de décompte. Cela vaut pour le montant de la facture sociale, sa répartition entre les communes, la distribution du fonds de péréquation, l'alimentation de ce même fonds par les communes ainsi que la répartition d'une partie de la facture policière. Il s'agit d'un montant de CHF 1.3 milliards par an. Le système d'acompte et de décompte a été introduit pour mettre un terme à des situations problématiques, qui voyait des communes être classées sur la base de revenus fiscaux anciens, qui avait disparus au moment de la facture. Or il n'y avait pas possibilité de corriger le tir en matière de péréquation.

Le système d'acompte et de décompte a été introduit avec l'appui des communes à l'issue d'une vaste consultation. Le problème des écarts entre les acomptes et les décomptes a été identifié, mais a été considéré par les communes comme secondaire. La péréquation, qui comprend la facture sociale et sa répartition, concerne au premier plan les communes, qui sont associées à l'élaboration de la péréquation et à ses modifications depuis plus de 15 ans. La péréquation actuelle a été principalement élaborée par les communes. C'est la valeur du point d'impôt qui est le critère de base pour répondre à l'article constitutionnel en matière de péréquation. Cet article constitutionnel vise à réduire les écarts fiscaux et une meilleure répartition des ressources entre les communes vaudoises.

Le mode de répartition et de financement pour la facture sociale peut connaître de grands écarts, même pour une ville, parce que la première couche de financement de la facture sociale est répartie sur un certain pourcentage de prélèvements pris sur les impôts conjoncturels (impôt sur l'immobilier, droit de mutation, successions, et donations). Une commune peut toucher CHF 5 mio sur ces impôts et le système prélèvera automatiquement 50% de ce montant. C'est également valable pour une petite commune. Si elle paie CHF 100'000.- au titre de la facture sociale et qu'elle reçoit une donation de CHF 1 mio, elle recevra une facture de CHF 600'000.-.

Le Conseil suisse de présentation des comptes publics est un organe qui planche actuellement sur les modes techniques qui existent en matière de péréquation au niveau des cantons suisses. La tendance actuelle en matière de péréquation s'oriente plutôt vers des systèmes a posteriori. Le système dit concomitant (*Begleit Finanzausgleichssystem*) est relativement récent et a l'avantage de déterminer le coût réel et véritable que doit payer une commune sur une année. Les éléments du passé peuvent être lissés sur plusieurs années et les acomptes valent pour paiement final. Une seconde solution serait que ces acomptes basés sur les années antérieures soient corrigés dans l'année qui suit. Sur le plan de la théorie péréquative, les deux systèmes ont des avantages et des inconvénients. Il y a aussi l'avantage

technique pour l'Etat qui n'envoie qu'une facture au lieu d'envoyer un acompte et ensuite une facture. Chaque canton doit réfléchir à ce qui est le meilleur pour lui-même

Dans le protocole de juin 2013, qui a conclu les négociations financières Etat-communes, l'Etat s'est engagé à associer les communes à la prochaine réforme de la péréquation, dès et y compris la phase de définition du cahier des charges de la réforme. Si la commission prend en considération la motion, cette motion aura un impact sur tout le mécanisme de la péréquation et elle obligera le Conseil d'Etat à prendre en main cette réforme de péréquation sous un angle que la commission et le Grand Conseil aura voulu, avant même l'examen de l'ensemble des paramètres et toute discussion avec les communes, ce qui est contraire au protocole de juin 2013.

Pour le Conseil d'Etat, cela est d'autant plus regrettable que la réforme de la fiscalité des entreprises RIE3 constitue une priorité. Or, cette réforme est indissociable de la péréquation. Soit la péréquation sera utilisée pour répartir les effets des pertes et gains fiscaux entre les communes, soit les communes et le Conseil d'Etat trouveront une solution en dehors de la péréquation. Cela pourrait alors conduire à adapter la péréquation. Comme l'Etat et les communes viennent d'entrer en négociation à ce sujet, à ce stade, il y a besoin de savoir sur quelle base travailler.

Madame la Conseillère d'Etat comprend les questions légitimes du motionnaire, mais rend attentif au fait que de prendre cette motion en considération telle quelle va considérablement augmenter les difficultés de négociation avec les communes.

4. DISCUSSION GENERALE

Plusieurs commissaires Municipaux ou Syndic abondent dans le sens de la demande du motionnaire. Il est notamment mis en avant que pour les communes il est désagréable de travailler un budget dans lequel l'on se doit être précis sur des petites sommes, pour finalement avoir de très gros montants qui varient. Il est relevé qu'il est difficile d'expliquer après coup aux conseillers communaux une variation aussi importante dans le budget, sans pouvoir rien y faire, alors que les autres postes ont souvent fait l'objet d'après discussions.

Le montant de la facture sociale augmente entre l'adoption du budget et la finalisation des comptes. Les paramètres de répartition expliquent les grandes différences et l'information n'est donnée par le DSAS qu'en cours d'année. Le problème est le même pour le fonds de péréquation parce que lorsque l'on construit un budget, l'on prend les dernières bases communes et de gros changements se passent pendant l'année en question. Certaines communes voient la valeur de leur point d'impôt augmenter fortement ou l'inverse, d'où un gros décalage. C'est ce qui avait conduit à adopter le système d'acompte et de décompte actuel, indépendamment de la croissance de la facture sociale.

La péréquation intercommunale fonctionne actuellement sur le mode postnumerando, avec l'envoi d'une facture prévisionnelle. Cette dernière est basée sur un bouclage des comptes de l'année antérieure et le montant est corrigé en fonction de la nouvelle facture. Entre les acomptes et le décompte, le montant de la facture sociale augmente de CHF 10 à 20 mio. Ce montant supplémentaire influence le montant de répartition de la facture de la péréquation intercommunale. Il y a donc un lien très étroit entre les deux, qui se base sur la valeur du point d'impôt. Dissocier le type de répartition et le mode de facturation entre la facture sociale et la péréquation intercommunale vaudoise signifie prendre le risque d'avoir un double système influencé par le type de politique publique dans lequel l'on se trouve.

Plusieurs propositions ont été discutées :

4.1 RECEVOIR LA FACTURE EN JUIN AU LIEU DE JUILLET

Actuellement les communes reçoivent la facture au mois de juillet. Les Conseils communaux présentent les comptes définitifs au mois de juin. Si les communes recevaient la facture sociale définitive avant le 30 juin, cela permettrait d'amender les conclusions en fonction du résultat, ce que permet la nouvelle Loi sur les communes, et ce qui permettrait de boucler les comptes de manière efficiente.

Madame la Conseillère d'Etat explique que pour ce qui concerne la RPT, tout est décalé. Elle ajoute que les compétences dans le domaine des finances concernent le DFIRE. Elle indique aussi que la facture sociale doit être bouclée avec les comptes de l'Etat, qui doivent être validés par le CCF. L'adjointe à l'Unité financière départementale (DSAS) indique que les comptes sont bouclés au mois de janvier. Le montant global de la facture sociale est alors connu sous réserve d'une modification par le Contrôle Cantonal des Finances (CCF). Il doit ensuite être réparti et dépend du bouclage des comptes des communes elles-mêmes. De plus, Monsieur le directeur de la division finances nous rappelle qu'il est mentionné dans le règlement sur la comptabilité des communes que les communes vaudoises ont jusqu'au 30 juin pour faire valider leurs comptes par le délibérant. Les processus internes de l'Etat font que le CCF valide le montant de la facture sociale, qui passe ensuite au Conseil de politique sociale début juin. Le temps de récolter les informations des communes et du CCF amène à fin juin.

4.2 PAYER LE RATTRAPAGE EN JANVIER PLUTÔT QU'EN DÉCEMBRE

En payant le rattrapage en janvier, cela permettrait d'intégrer le montant au budget de l'année suivante et ne changerait rien au montant de la facture.

Il est répondu que cela ne règle pas le problème car ce n'est de toute manière pas de la même année comptable qu'il s'agit en payant le rattrapage. Les comptes de l'année précédente ont été bouclés. Il y a le budget, les acomptes et le décompte, qui ne peuvent se discuter.

4.3 MODIFIER LA TEMPORALITÉ QUE L'ON SOUHAITE PRENDRE EN COMPTE POUR DÉTERMINER LA VALEUR DU POINT D'IMPÔT

Il est possible de prendre soit l'année antérieure ou le bouclage de l'année en question. Ce facteur est important car la péréquation est répartie à raison de 2/3 en fonction du point d'impôt écarté. Pour les acomptes 2016, l'on se basera sur la facture sociale de 2014, ou sur la facture prévisionnelle de 2016.

Dans tous les cas de figure, le rattrapage financier de la facture réelle 2016 ne pourra se faire que dans le cadre des acomptes 2018. Il y aura un trou de 2 ans alors que l'avantage du système actuel, postnumerando, est qu'il se limite à une année. L'Etat ou les communes devront prendre en charge ce manque de trésorerie.

4.4 LISSAGE DE LA FACTURE SOCIALE PAR UNE MOYENNE SUR 3 ANS

Cette manière de faire permettrait de lisser le système pour éviter les à-coups sur les acomptes ou les décomptes, ce qui est finalement l'objectif.

Cependant ce lissage comporte aussi des inconvénients. Pour exemple, le système de la RPT au niveau fédéral est basé sur des années anciennes. Or, la baisse de la fiscalité des banques à Genève ou Zürich ne figure pas encore dans la péréquation. Le risque est alors que lorsque les comptes arriveront, Vaud n'ait plus la prospérité que le canton connaît aujourd'hui. Il y a moins de danger au niveau des fluctuations, mais l'on est gagnant ou perdant pour plus longtemps.

4.5 L'ETAT PAIE L'ENTIER DE LA FACTURE

Aujourd'hui le taux d'imposition ne peut être adopté simultanément au budget, ce qui ne permet pas de faire des choix entre augmentation du taux d'imposition ou coupe budgétaire, et ne permet pas d'éviter une augmentation de la dette. Avec cette proposition, le problème serait résolu. D'ailleurs un postulat est annoncé dans ce sens.

4.6 PROVISIONNER UN MONTANT DANS LE BUDGET

Monsieur le directeur de la division finances communales nous explique que comptablement et techniquement, c'est déjà possible. Lorsqu'une commune encaisse un certain montant pour succession et donation, par exemple CHF 1 mio, le premier réflexe du responsable des finances est de provisionner CHF 500'000.-, ce qui est possible avec un fonds de réserve affecté pour ce montant. Il sera difficile de faire face au décompte final si ce montant n'a pas été provisionné.

Cependant, provisionner un tel montant est facile. Ce qui est plus compliqué est de connaître l'impact sur le taux pour les années futures. En effet, lorsqu'une société déménage, la commune paie la péréquation des factures pendant deux ans sur des revenus qui ne sont plus disponibles. En cas d'arrivée de la société, il faut également provisionner pendant 2 ans.

5. CONCLUSION

Etant donné que tout est enchevêtré et que la problématique touche les relations Etat-communes, il serait nécessaire de connaître au préalable la position de l'UCV et de l'AdCV. C'est une problématique qui doit être abordée dans sa globalité et pour cela un postulat serait plus adéquat.

De plus, le Conseil d'Etat est tenu de répondre à une motion en proposant une modification de la loi en fonction du texte de la motion. Si la motion est acceptée, cela signifierait qu'il faudra revoir l'ensemble de la péréquation, non sur le fond, mais sur la manière dont les factures vont être émises et devoir être honorées par les communes. Or il y a des discussions sur la facture policière, sur les impôts, sur l'accueil parascolaire, etc. qui sont en cours.

Les questions soulevées par la motion sont pertinentes et la transformation en postulat peut être un élément intéressant pour analyser ces propositions afin d'avoir une étude en même temps que les discussions, et avec l'avis des communes. De plus, cette motion ne vise que la facture sociale alors que ce n'est qu'un élément de la péréquation, les réflexions sur la péréquation, la police, RIE3, etc, seront alors gênées par un élément contraignant déjà adopté.

Le postulat permettrait de réfléchir à toutes les pistes évoquées. Il n'est pas contraignant, et pourra permettre à l'UCV, à l'AdCV, au Contrôle des finances, d'analyser et de proposer un autre système. Les négociations financières vont être menées par le Conseiller d'Etat en charge du département des finances et des relations extérieures, avec le DIS en appui.

Madame la Conseillère d'Etat se déclare prête à mener la réflexion. Elle met en évidence le fait que la modification d'un élément de la loi, soit la facture sociale, implique de revoir toute la loi. Elle ne voit pas que l'on puisse modifier la perception de la facture sociale sans modifier la perception de la péréquation.

Le motionnaire se rallie à la transformation en postulat, qu'il invite à soutenir, à la condition que le Conseil d'Etat étudie un mode de perception qui favorise et allège la situation des Municipalités avec leur budget.

6. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil de renvoyer au Conseil d'Etat la motion transformée en postulat à l'unanimité des membres présents.

Coppet, le 15 décembre 2014.

*La rapportrice :
(Signé) Amélie Cherbuin*

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

- **sur le postulat Nicolas Rochat "Hausse des primes d'assurance-maladie, une solution cantonale s'impose !" (11_POS_289)**

et

REPONSES DU CONSEIL D'ETAT

- **sur la pétition pour la transparence et l'équité dans l'assurance-maladie et pour des primes reflétant vraiment les coûts des soins ; (08_PET_025)**
- **à la résolution des Présidents des groupes politiques sur le non-remboursement des primes d'assurance-maladie; (13_RES_005)**
- **à la détermination Nicolas Rochat sur la réponse du Conseil d'Etat à son interpellation "Transferts des réserves excédentaires des caisses maladie : quelle SUPRASolidarité en faveur des assuré-e-s vaudois-e-s" (10_INT_420)**

1 INTRODUCTION

Le thème de l'assurance obligatoire des soins, en particulier de son financement, de son organisation et de sa surveillance, fait régulièrement l'objet de débats, d'interventions et de propositions tant au niveau fédéral qu'au niveau cantonal. Le nombre d'interventions auxquelles répond le présent rapport l'illustrent. Ces discussions reflètent l'inquiétude de la population et de beaucoup d'élus sur l'évolution de ce domaine, sur le manque de transparence qui le caractérise et sur la difficulté à disposer d'instruments efficaces de lutte contre la spirale de la hausse des coûts de la santé. Le Conseil d'Etat partage cette inquiétude. Il suit avec une très grande attention les discussions en cours au niveau fédéral, notamment le débat lancé sur l'initiative populaire sur la caisse publique qui sera soumis en votation populaire le 28 septembre prochain et examinera en détail les résultats de la votation et procédera aux analyses subséquentes.

En tout état de cause, le Conseil d'Etat est déterminé à utiliser toutes les possibilités qui s'offrent à lui dans le cadre actuel.

2 CONTEXTE FEDERAL

2.1 Initiative populaire sur la caisse publique

L'initiative populaire "Pour une caisse publique d'assurance-maladie" a la teneur suivante:

"I

La Constitution fédérale est modifiée comme suit:

Art. 117, al. 3 et 4 (nouveaux)

³L'assurance-maladie sociale est mise en œuvre par une institution nationale unique de droit public. Les organes de l'institution sont composés notamment de représentants de la Confédération, des cantons, des assurés et des fournisseurs de prestations.

⁴L'institution nationale crée des agences cantonales ou intercantionales. Elles sont chargées notamment de la fixation des primes, de leur encaissement et du paiement des prestations. Les primes sont fixées par canton et calculées sur la base des coûts de l'assurance-maladie sociale.

II

Les dispositions transitoires de la Constitution sont modifiées comme suit:

Art. 187, ch. 8 (nouveau)

8. Dispositions transitoires ad art. 117, al. 3 et 4

(Caisse-maladie nationale de droit public)

¹Dès l'adoption de l'art. 117, al. 3 et 4, par le peuple et les cantons, l'Assemblée fédérale édicte les bases légales nécessaires au transfert des réserves, des provisions et de la fortune de l'assurance-maladie sociale à l'institution visée à l'art. 117, al. 3 et 4.

² Si l'Assemblée fédérale n'édicte pas la législation correspondante dans les trois ans suivant l'acceptation de l'art. 117, al. 3 et 4, les cantons peuvent créer sur leur territoire une institution publique unique d'assurance-maladie sociale."

Cette initiative a fait l'objet d'un examen préliminaire par la Chancellerie fédérale le 18 janvier 2011 et a été déposée le 23 mai 2012 avec le nombre requis de signatures. Par décision du 19 juin 2012, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative populaire avait recueilli 115'841 signatures valables et qu'elle avait donc abouti sur le plan formel.

Le 10 octobre 2012, le Conseil fédéral a décidé de mettre en consultation un contre-projet indirect à cette initiative. Il a élaboré un projet correspondant, qui a été mis en consultation au printemps 2013.

Entre-temps, en décembre 2012, cinq motions parlementaires de teneur identique ont été déposées. Ces cinq motions chargent le Conseil fédéral de soumettre rapidement l'initiative sur la caisse publique au vote du Parlement et du peuple, sans lui opposer de contre-projet.

Le contre-projet mis en consultation contenait deux éléments. D'une part, il devait limiter l'incitation à la sélection des risques pour les assureurs grâce à l'introduction d'une réassurance pour les très hauts coûts et à un affinement de la compensation des risques. D'autre part, l'assurance de base et les assurances complémentaires ne devaient désormais plus pouvoir être pratiquées dans la même société, afin de garantir une plus grande transparence et de limiter la sélection des risques.

Le 22 mai 2013, le Conseil d'Etat du canton de Vaud a fait part de son soutien au contre-projet, moyennant la prise en compte de certaines remarques et propositions.

En raison des résultats généraux de la procédure de consultation et en considération des motions parlementaires, le Conseil fédéral a décidé de renoncer à un contre-projet indirect. Simultanément, il a soumis au Parlement son Message sur cette initiative, en recommandant de la rejeter. En parallèle, il a soumis aux Chambres fédérales une proposition de modification de la LAMal portant, d'une part, sur une amélioration de la compensation des risques et, d'autre part, sur une séparation de l'assurance-maladie sociale et des assurances complémentaires.

Le 21 mars 2014, les Chambres fédérales ont décidé en vote final d'adhérer au projet du Conseil fédéral recommandant le rejet de l'initiative sur la caisse publique. La votation populaire sur cet objet aura lieu le 28 septembre prochain.

Quant au second Message du Conseil fédéral, les Chambres y ont déjà donné suite sur le volet de la compensation des risques. En effet, elles ont adopté, toujours le 21 mars 2014, une modification de la LAMal sur ce point (v. ch. 2.3 ci-dessous). En revanche, le volet de ce second Message relatif à la séparation de l'assurance-maladie sociale et des assurances complémentaires n'a en l'état pas encore été traité par les Chambres.

2.2 Dossier du remboursement des primes payées en trop

Aux termes de l'article 60 alinéa 1^{er} de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal), l'assurance obligatoire des soins est financée d'après le système de la répartition des dépenses. Les primes peuvent être échelonnées au niveau cantonal et régional selon les différences de coûts enregistrées. Dans un canton, la somme des différences entre les primes perçues par chaque assureur et ses dépenses produit un résultat cantonal déficitaire ou excédentaire. Etant donné que les bénéficiaires de l'assurance-maladie sociale ne peuvent être affectés qu'à cette fin, les surplus de primes des assureurs augmentent ou diminuent leurs réserves cantonales.

Depuis l'entrée en vigueur de la LAMal, en 1996, les résultats cantonaux ont évolué différemment. Certains cantons ont accumulé des excédents de primes, tandis que d'autres ont accumulé des déficits.

Les cantons de Saint-Gall et Genève notamment ont adressé au Conseil fédéral plusieurs initiatives cantonales demandant d'aborder la question des excédents de primes qui se sont accumulés au fil des ans dans plusieurs cantons. Des interventions parlementaires dans ce sens ont également été déposées.

L'arrêt rendu le 8 décembre 2009 par le Tribunal administratif fédéral (TAF) suite au recours d'Assura a mis en évidence la nécessité pour le Conseil fédéral de trouver une solution rapidement. Cet arrêt confirme en effet qu'il n'existe aucune base légale aux réserves cantonales, qui ne sont dès lors plus calculées par l'OFSP depuis l'exercice 2010. Par conséquent, le surplus de primes payées depuis 1996 par les cantons n'apparaît plus dans la comptabilité cantonale des assureurs. Il est versé directement dans leurs réserves "nationales".

Un projet de modification de la LAMal visant à régler le problème lié aux primes payées en trop ou en insuffisance durant les années 1996 à 2011 a été présenté par le Conseil fédéral le 15 février 2012. Il prévoyait, sur une période limitée à six ans, de faire payer un supplément de primes aux assurés des cantons qui n'avaient pas payé assez de primes et de faire bénéficier d'un rabais de primes les assurés des cantons qui avaient payé trop de primes – en plus de la déduction au titre de la redistribution des taxes d'incitation sur les COV (composés organiques volatils) et le CO₂. 55% des primes payées en trop auraient alors été remboursées.

Pour mettre en évidence l'excédent ou le déficit de primes cantonales, la formule proposée calculait **pour chaque canton** et chaque année depuis 1996 l'écart à la moyenne nationale des prestations nettes par rapport aux primes encaissées. En d'autres termes, dans la formule utilisée, en moyenne nationale, les primes proposées par les assureurs étaient supposées adéquates par rapport à la moyenne nationale du coût des prestations.

Ce projet n'a pas rencontré une approbation claire au sein des cantons. La Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) a dès lors soumis à la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats (CSSS-E), en septembre 2012, une autre solution, où le financement de la compensation intervient par assureur, via ses réserves si sa situation économique le permet. Cette proposition a toutefois été rejetée par la CSSS-E début 2013.

La CDS a alors proposé une nouvelle solution, en avril 2013. Cette solution ne prévoit de rembourser que 800 millions de francs aux cantons qui ont trop payé de primes, sur les 1.7 milliards accumulés entre 1996 et 2011. La formule utilisée pour mettre en évidence l'excédent par canton est la même que celle décrite ci-dessus. Le remboursement se fait sur trois ans. Les assurés des cantons ayant payé des primes trop basses sont appelés à passer à la caisse pour un tiers du total, soit 266 millions. Le

supplément ne dépasse pas la réduction de primes liée à la taxe sur le CO₂, soit environ CHF 150.- par assuré sur trois ans. Le reste de la somme est pris en charge à parts égales par les assureurs et la Confédération. Les assureurs peuvent à cet égard puiser dans leurs réserves si elles dépassent leurs besoins, mais peuvent aussi prélever un supplément sur leurs primes.

Cette nouvelle solution a finalement été acceptée par les Chambres fédérales le 21 mars 2014. S'agissant des années de référence à prendre en compte pour savoir qui a payé trop ou pas assez, les Chambres ont décidé de se fonder sur la période débutant le 1^{er} janvier 1996 pour se terminer le 31 décembre 2013. Elles ont en outre fixé la date d'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2015.

2.3 La compensation des risques

L'assurance obligatoire des soins est pratiquée aujourd'hui par une soixantaine d'assureurs-maladie, dont quatre groupes couvrent plus de 80% des assurés vaudois, dans un régime de concurrence. Elle se fonde sur le principe de solidarité et est financée au moyen d'une prime uniforme pour chaque catégorie d'âge (enfants, jeunes, adultes) Chaque assuré de la même catégorie paie donc, indépendamment de son âge exact, de son sexe ou de tout autre indicateur de son état de santé, la même prime à la même caisse-maladie de la même région de primes pour le même modèle d'assurance. Cela permet d'assurer la solidarité entre bien-portants et malades, les premiers payant pour les seconds.

Depuis 1996, ce modèle a été progressivement dénaturé. Les assureurs ont créé au sein du même groupe plusieurs assureurs de petite taille offrant des primes meilleurs marchés. Puis, ils ont développé des modèles alternatifs avec choix limité du fournisseur de prestation, proposés prioritairement à une partie des assurés (les bons risques). Ceci a eu pour effet de multiplier le nombre de primes et a conduit à ce que la prime de référence ne signifie plus grand chose et ne correspond plus au risque effectif, c'est-à-dire au risque que l'assuré représente pour l'assureur de tomber malade et de générer ainsi des frais à la charge de l'assurance obligatoire des soins. Pour le seul canton de Vaud, les primes annuelles remplissent un document de près de 30 pages présentant plusieurs milliers de primes différentes.

Les assureurs cherchent donc à assurer des risques aussi bons que possibles et pratiquent la sélection des risques, qui prend des formes aussi diverses que variées. Le message du Conseil fédéral 13.080 du 20 septembre 2013 en cite quelques-unes (pp. 7139 et 7140). Ainsi, il existe des différences parfois significatives dans la manière dont les assureurs répondent aux demandes d'offres, selon qu'elles proviennent de bons ou de mauvais risques (ils répondent plus rapidement aux premières qu'aux secondes, incitant ces derniers à s'assurer ailleurs). Les outils de comparaison ne présentent pas toujours les différentes offres de façon complète et objective, en ce sens que certaines personnes ne peuvent pas accéder à certaines offres ou ne peuvent même les voir.

Force est de constater que le système de compensation – entré en vigueur en 1996 pour une durée limitée à dix ans et basé exclusivement à l'époque sur le sexe et l'âge – n'atteint pas ses objectifs. L'intégration dès le 1^{er} janvier 2012 de nouveaux critères (séjour d'au moins trois jours dans un hôpital ou un EMS durant l'année précédant la compensation) n'a pas permis d'améliorer sensiblement la situation. La compensation des risques dans sa forme actuelle n'arrive donc pas à entraver de manière suffisante le phénomène de sélection des risques par les assureurs. L'association faîtière des assureurs-maladie santésuisse a elle-même estimé que la chasse aux assurés en bonne santé induisait une concurrence néfaste et fait part de son soutien au principe d'un affinement de la compensation des risques.

Le Conseil fédéral a dès lors proposé le 21 septembre 2013 une modification de la LAMal visant à intégrer de nouveaux indicateurs rendant compte du risque de maladie élevé (indicateurs de morbidité), qui viendraient s'ajouter au séjour à l'hôpital ou dans un EMS et qu'il appartiendrait au Conseil fédéral

de définir.

Suite à deux initiatives parlementaires, la Commission de santé du Conseil national (CSSS-N) a de son côté déposé le 6 septembre 2013 un rapport portant sur l'amélioration de la compensation des risques, ainsi qu'un projet de modification de la LAMal dans ce sens.

Les Chambres fédérales ont finalement adopté le projet de la CSSS-N le 21 mars 2014. La compensation des risques sera donc dans le futur fondée sur de nouveaux indicateurs de morbidité, qu'il appartient au Conseil fédéral de déterminer.

2.4 Loi sur la surveillance de l'assurance-maladie

Lors de l'entrée en vigueur de la LAMal, le 1^{er} janvier 1996, seules quelques dispositions concernaient la surveillance de l'assurance. A ce moment, la Confédération a estimé que la surveillance des assureurs-maladie était peu importante, d'autant que ceux-ci observaient les prescriptions de la Confédération même en l'absence de bases légales. La pratique a toutefois montré que les assureurs n'étaient pas toujours disposés à le faire, faute de mesures coercitives appropriées. Partant, le législateur a instauré des sanctions supplémentaires (amendes d'ordre, y compris leur publication) au 1er janvier 2001.

Depuis, le marché des assureurs-maladie a continué à se développer. Les assureurs-maladie se sont ainsi transformés en sociétés commerciales et pratiquent une concurrence de plus en plus forte. Certains se sont associés en groupes, ce qui requiert une surveillance accrue de ces organismes, notamment des transactions entre les entités juridiques de ces groupes, et une collaboration renforcée avec d'autres autorités de surveillance.

En outre, la surveillance manque de bases légales pour pouvoir agir de façon rapide et appropriée en cas d'insolvabilité d'un assureur-maladie et empêcher ainsi une intervention du fonds d'insolvabilité. Il manque aussi des sanctions adéquates lorsque les assureurs-maladie ou leurs organes ne se conforment pas aux prescriptions de l'autorité de surveillance.

Des prescriptions en matière de surveillance dans les domaines de la détermination des primes et du placement de la fortune s'avèrent également nécessaires pour que les assureurs-maladie ne courent pas trop de risques.

Au vu de ces constats, le Conseil fédéral a élaboré, le 15 février 2012, un projet de loi sur la surveillance de l'assurance-maladie. Ce projet prévoit des nouveautés dans les domaines suivants:

- sécurité financière (calcul des réserves, constitution par les assureurs d'une fortune pour les provisions techniques, ...),
- approbation des primes (critères selon lesquels les tarifs de primes seront approuvés ou non par l'Office fédéral de la santé publique, correction rétroactive de ces tarifs si le montant des primes encaissées dans un canton dépasse les coûts effectifs, ...),
- gouvernance d'entreprise (exigences en termes de garantie imposées aux membres des organes dirigeants d'un assureur, ...),
- publicité et activité de courtage,
- mesures relevant du droit de la surveillance (mesures préventives ou conservatoires possibles lorsque la stabilité financière d'un assureur est menacée, ...),
- dispositions pénales (sanctions plus appropriées).

En décembre 2013, le Conseil national, suivant la CSSS-N, a décidé de renvoyer l'objet au Conseil fédéral en le chargeant d'intégrer les principaux points de cette loi dans la LAMal et, partant, de renoncer à une loi distincte sur la surveillance.

En mars 2014, le Conseil des Etats a refusé de renvoyer cet objet au Conseil fédéral. Le Conseil national s'est finalement rallié à cet avis. La CSSS-N a dès lors entamé l'examen article par article, en

vue d'une soumission au Conseil national prévue pour l'automne 2014.

Invoquant l'urgence de trouver une solution sur ce dossier, le canton du Tessin a entre-temps déposé en janvier 2014 une initiative cantonale demandant une modification de la LAMal visant en substance à permettre à l'autorité fédérale de ne pas approuver les primes qui ne correspondent pas aux coûts, à contraindre les assureurs à baisser les primes trop élevées, à contraindre les assureurs à augmenter les primes trop basses et à corriger les primes qui se sont révélées a posteriori trop élevées. Cette initiative n'a en l'état pas encore été traitée.

2.5 Primes 2014

Le 26 septembre 2013, le Département fédéral de l'intérieur a annoncé les primes 2014. Ainsi, en 2014, les primes de l'assurance-maladie obligatoire des soins augmentaient en Suisse de 2,2% en moyenne pour les adultes, soit CHF 8,42 par personne et par mois. Cette augmentation s'applique à la prime standard, c'est-à-dire à l'assurance de base avec une franchise minimum comprenant la couverture du risque accident. Les primes pour enfants augmentaient quant à elles en moyenne de 2,4% et celles pour les jeunes adultes (entre 19 et 25 ans) de 3%.

Selon le canton, l'augmentation était comprise entre 1% et 3,8% pour les adultes. Ainsi, dans sept cantons, dont le canton de Vaud, les hausses de la prime standard étaient inférieures à 2%. Cinq cantons connaissaient une augmentation de plus de 3%. Dans les autres cantons, la hausse se situait entre 2 et 3%.

La CDS a fait valoir que cette hausse de prime relativement modérée était néanmoins encore trop élevée. Les assureurs-maladie s'attendaient en effet à une croissance des coûts plus modeste en 2014. De plus, les primes globalement versées ces dernières années ont été sensiblement supérieures aux coûts des prestations dans plusieurs cantons, dont le canton de Vaud (cf. ch. 4.1.1 ci-dessous). Cela signifie que la hausse moyenne des primes de 2,2% pour 2014 non seulement dépassait sensiblement la croissance des coûts estimés pour 2014, mais était en plus basée sur un niveau de primes trop élevé en 2013.

Les excédents de primes des dernières années accumulés par les assureurs-maladie doivent de l'avis de la CDS autant que possible servir à couvrir une partie des coûts de l'année à venir et donc à réduire la croissance des primes. Il n'est pour la CDS en aucune façon justifié que les assureurs-maladie dégagent globalement de nouveau des bénéfices avec les primes prévues pour 2014 et que les réserves des assureurs augmentent encore en 2014. C'est d'autant moins acceptable que l'ensemble des assureurs AOS a dégagé pour CHF 1.94 milliards de réserves latentes suite au passage aux Swiss GAAP FEER (nouvelles normes comptables) le 1^{er} janvier 2012 [*document distribué par l'OFSP lors de la séance du 22 novembre 2013*]. Ces réserves latentes dissoutes viennent alimenter les réserves existantes de chaque assureur.

Il apparaît en outre que la situation des cantons est très variable, avec dans l'ensemble un produit des primes parfois considérablement supérieur ou inférieur aux coûts des prestations, pour certains cantons dans une mesure inacceptable (la situation du canton de Vaud est présentée sous ch. 3.5 ci-dessous).

La CDS invite dès lors les Chambres fédérales à achever rapidement les délibérations relatives à la loi sur la surveillance.

3 CONTEXTE CANTONAL

3.1 Pétition pour la transparence et l'équité dans l'assurance-maladie

La pétition intitulée "pétition pour la transparence et l'équité dans l'assurance maladie et pour des primes reflétant vraiment les coûts des soins" (texte ci-annexé), munie de 139 signatures, a été déposée au Grand Conseil le 28 novembre 2008 (08_PET_025). Lancée par trois médecins et un responsable de laboratoire, elle demande au Conseil d'Etat de faire usage du droit d'initiative du Canton de Vaud afin d'obtenir la transparence de la comptabilité des caisses-maladie concernant l'assurance de base relevant de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) et l'externalisation des réserves des caisses dans une structure commune indépendante.

Les pétitionnaires font valoir deux revendications. Premièrement, ils souhaitent une présentation plus transparente de la comptabilité des assureurs, en particulier des flux financiers qui n'ont rien à voir avec les soins. Selon eux, le Canton doit pouvoir se baser sur des chiffres fiables, tant pour connaître l'évolution des coûts que pour fixer ses subventions. Les pétitionnaires considèrent que l'Etat et les citoyens doivent avoir un moyen d'exercer le contrôle, sans devoir le confier sans réserve à l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). Deuxièmement, s'il est normal que les assureurs fassent des provisions et constituent des réserves, les pétitionnaires pensent que des éléments purement financiers ne devraient pas avoir pour conséquence un renchérissement des primes. Lors de mouvements d'assurés d'une caisse à l'autre, par exemple, les réserves accumulées ne les suivent pas, et la nouvelle caisse doit ainsi les reconstituer. Plutôt que de faire suivre le montant des réserves dues à l'assuré, ce qui créerait une surcharge administrative trop importante, il s'agirait de placer toutes les réserves des diverses caisses dans un fonds commun à gestion indépendante, soit par canton, soit au niveau national. Les provisions, elles, resteraient de la seule responsabilité des caisses-maladie, mais avec un contrôle qui serait garanti par la transparence de leur comptabilité.

La pétition a été traitée par le Grand Conseil et renvoyée au Conseil d'Etat le 28 avril 2009 (décision prise avec 2 avis contraires et quelques abstentions).

Il faut signaler par rapport à cette pétition que depuis le 1^{er} janvier 2012, les assureurs LAMal doivent adopter un plan comptable (bilan et exploitation) qui correspond aux normes comptables Swiss GAAP RPC complétées par des prescriptions (concrétisation) de l'OFSP [*directives du Département fédéral de l'intérieur (DFI), entrées en vigueur le 1^{er} août 2011*]. La transparence et la comparabilité des comptes annuels qui sont établis en vertu des principes dits "True and Fair View" ont ainsi été améliorées. La surveillance possible de la part du Conseil fédéral (art. 21 LAMal) et de l'OFSP (art. 24 OAMal) reste toutefois limitée en l'absence d'une loi sur la surveillance. Quant aux réserves, elles continuent à être gérées par les assureurs.

3.2 Détermination Nicolas Rochat

Le 7 septembre 2010, M. le député Nicolas Rochat déposait l'interpellation "Transferts des réserves excédentaires des caisses maladie : quelle SUPRASolidarité en faveur des assuré-e-s vaudois-e-s", dont le texte était le suivant:

"Récemment, les gouvernements des cantons de Genève, Neuchâtel et Vaud ont déclaré leur désapprobation à l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) [Communiqué du BIC du 27 août 2010.] quant à la décision des caisses maladies Assura et Supra de transférer leurs réserves excédentaires vers d'autres cantons.

Pour le canton de Vaud, l'assurance Supra projette de transférer pas moins de 52 millions vers d'autres cantons. Cette décision est d'autant plus scandaleuse qu'en raison de ce montant excédentaire des réserves, les vaudoises et les vaudois ont payé, durant des années, des primes d'assurance-maladie trop hautes par rapport aux dépenses qu'ils ont occasionné-e-s. En outre, cette pratique viole, selon

nous, le principe inscrit à l'art.64, alinéa 1 de la LAMAL comme quoi "les assurés participent aux coûts des prestations dont ils bénéficient [RS832.10 loi fédérale sur l'assurance-maladie.]".

Bien que le débat soit avant tout national, il demeure que le canton de Vaud et ses assurés sont directement concernés par les pratiques de certains assureurs et qu'il convient de savoir qu'elles pourraient en être les conséquences.

Au vu de ce qui précède, nous avons l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat:

Au vu de cette décision de transfert des réserves excédentaires par SUPRA, le Conseil d'Etat connaît-il les incidences

- 1. Sur la prime des assuré-e-s vaudois-e-s, subsidiairement sur le montant moyen de la prime vaudoise ?*
- 2. Sur les finances cantonales vaudoises au titre de la politique des subsides cantonaux ?*
- 3. Outre les démarches déjà effectuées, le Conseil d'Etat compte-t-il en entreprendre d'autres afin de protéger les intérêts des assuré-e-s vaudois-es ? Si oui, lesquelles ?*

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

Suite à la décision prise par certains assureurs-maladie de transférer leurs réserves excédentaires, cette interpellation demandait au Conseil d'Etat quelles étaient les incidences de ce transfert sur les primes et les finances cantonales et quelles démarches supplémentaires le Conseil d'Etat comptait entreprendre pour protéger les intérêts des assurés vaudois.

Le Conseil d'Etat a répondu séance tenante à cette interpellation par M. le chef du Département de la santé et de l'action sociale (Bulletin du Grand Conseil, séance du mardi 21 septembre 2010, p. 4).

Suite à cette réponse, le Grand Conseil a adopté (par 109 oui, 6 non et 10 abstentions) la détermination suivante : "Le Grand Conseil vaudois soutient les démarches du Conseil d'Etat en vue d'empêcher tout transfert de réserves excédentaires, financées par les assurés vaudois. Le Grand Conseil invite également le Conseil fédéral à tout mettre en œuvre urgemment pour éviter le transfert des réserves d'ici 2011".

Comme mentionné sous le point 2.2 ci-dessus, l'arrêt du 8 décembre 2009 du TAF a confirmé qu'il n'existe aucune base légale aux réserves cantonales. Par conséquent, les bénéfices cantonaux de chaque caisse sont versés directement dans ses réserves "nationales". Ainsi, le bénéfice de CHF 105 millions dégagé en 2012 par l'ensemble des assureurs dans le canton de Vaud, auquel s'ajoutent CHF 101.5 millions dissous du compte des provisions pour cas en cours, a directement alimenté les réserves nationales des assureurs LAMal.

3.3 Postulat Nicolas Rochat

Le 6 mars 2012, M. le député Nicolas Rochat a déposé un postulat "Hausse des primes d'assurance-maladie, une solution cantonale s'impose".

Le texte de ce postulat est le suivant:

"L'annonce de la caisse d'assurance maladie EGK d'augmenter en cours d'année le montant des primes de ses assuré-e-s de 11% au niveau national (dont 35% pour les assuré-e-s vaudois disposant d'une franchise de CHF 300.-) démontre, une fois de plus, le déséquilibre de notre système d'assurance-maladie.

La pluralité des assureurs, les inégalités de traitement et de pratiques qui en découlent, les effets indésirables ou pervers qui sévissent (lien coûts de la santé-primes, conséquences financières des changements de caisses, transparence) sont coûteux pour les assurés (fortes variations des réserves, franchises et primes, selon et entre les cantons) et arbitraires. De plus, la confusion effective entre assurance sociale obligatoire et assurance complémentaire privée est incongrue.

La quasi-unanimité du Grand Conseil vaudois avait soutenu le Conseil d'Etat dans ses démarches lorsque ce dernier s'opposait au transfert des réserves excédentaires des assuré-e-s vaudois voulu par certaines grandes caisses en septembre 2010.

A défaut d'une solution fédérale qui, à l'heure actuelle, n'est encore pas concrétisée, les soussigné-e-s demandent que le Conseil d'Etat étudie toutes les options possibles d'aménagements structurels de l'assurance-maladie sur le plan cantonal. Ces pistes peuvent être dessinées en partenariat avec les partenaires fournisseurs de prestations, assureurs intéressés ainsi qu'avec les diverses interventions au niveau fédéral.

Le présent postulat demande un rapport au Conseil d'Etat sur les options envisageables et a fortiori de manifester un soutien du Grand Conseil à toute démarche permettant d'éviter aux assuré-e-s vaudois cette spirale infernale des hausses des primes d'assurance-maladie."

Le 13 mars 2012, le Grand Conseil a pris ce postulat en considération avec 3 avis contraires et 1 abstention.

3.4 Résolution des présidents des groupes politiques sur le non-remboursement des primes d'assurance-maladie

Vu le rejet par la CSSS-E, début 2013, de la première solution proposée par les cantons pour régler le dossier du remboursement des primes payées en trop (v. ch. 2.2 ci-dessus), le Grand Conseil a adopté à l'unanimité, en février 2013, une résolution formulée comme il suit:

1. *Le Grand Conseil exprime son incompréhension face à la décision de la CSSS-E.*
2. *Puisque le dossier est avant tout fédéral, le Grand Conseil prie le Conseil d'Etat de solliciter une rencontre urgente avec M. le conseiller fédéral Alain Berset et les présidents des CSSS du National et des Etats, respectivement M. Rossini et Mme Egerszegi afin de réévaluer la situation.*
3. *Le Grand Conseil demande en outre une réunion rapide de l'ensemble des gouvernements cantonaux, sous la houlette de M. Pascal Broulis, le président de la CdC (Conférence des gouvernements cantonaux), afin de définir une solution commune dans ce dossier.*
4. *Si ces deux démarches venaient à échouer, le Grand Conseil invite le Conseil d'Etat à prendre toutes les mesures utiles visant à rétablir la justice, débloquer la situation et restituer les sommes dues."*

3.5 Primes 2014 du canton de Vaud

Dans l'ensemble, la hausse des primes en 2014 dans le canton de Vaud est inférieure à la moyenne suisse. Cette hausse est de 1,7% pour les adultes, 1,2% pour les jeunes adultes et 2,2% pour les enfants. Les primes vaudoises 2014 demeurent toutefois élevées dans l'ensemble, compte tenu des exercices 2011 et 2012 largement bénéficiaires (+ 105 millions en 2012, auxquels s'ajoutent +101.5 millions de réserves pour cas en cours dissous) et de prévisions de coûts pour 2013 et 2014 qui semblent trop pessimistes.

L'écart de primes entre les différents assureurs s'est accru de manière préoccupante. Pour les adultes, les assureurs qui pratiquent le tiers payant pour les médicaments proposent en moyenne des primes standards en 2014 de CHF 67.1 supérieures à celles des assureurs qui pratiquent le tiers garant, contre CHF 59.3 en 2013. La prime des premiers augmente en moyenne de 2,7% et celle des seconds de 0%.

Cet écart pose dès 2014 une difficulté supplémentaire pour tous les bénéficiaires des prestations complémentaires AVS/AI. Il s'agit de rentiers et de rentières avec des ressources modestes qui peuvent obtenir un subside, limité cependant aux primes moyennes régionales (RS 831.30 Loi fédérale sur les

prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI du 6 octobre 2006, art. 10, al. 3 lettre d) dont les montants sont indiqués chaque année dans une ordonnance du DFI (RS 832.309.1). Jusqu'en 2013, les personnes concernées pouvaient disposer d'un choix d'assureurs qui leur permettait de voir leur subsidie couvrir intégralement leur prime. Or, l'évolution différenciée des primes entre les assureurs conduit à une situation où il ne subsiste plus aucun assureur important qui pratique le tiers payant pour les médicaments en dessous de la prime de référence de l'OFAS pour les adultes de la région 1. L'âge et l'état de santé de ces rentières et ces rentiers font qu'ils recourent de manière plus importante au système de soins. Dès lors, ils n'ont dorénavant plus que le choix suivant : soit choisir un assureur bon marché et payer leurs médicaments en puisant dans leurs ressources propres, soit opter pour un autre assureur et devoir payer chaque mois une part de prime.

4 POSITION DU CONSEIL D'ETAT

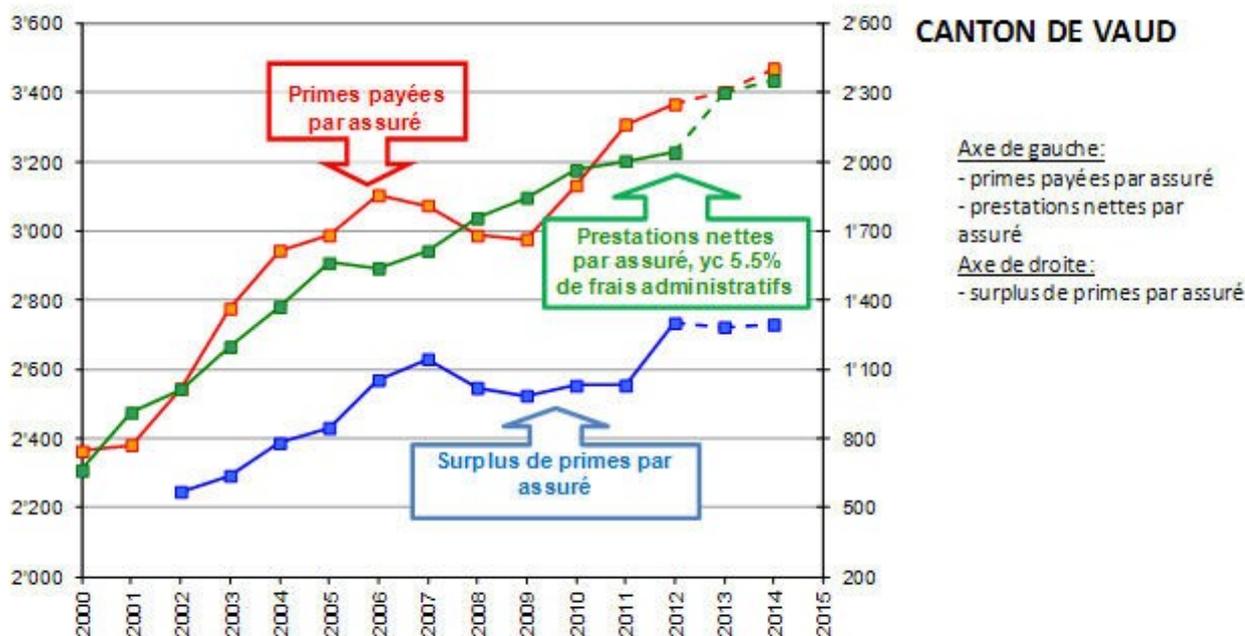
4.1 Constats

Les constats développés par le Conseil d'Etat ci-après se fondent en large partie sur les dysfonctionnements du système actuel mis en évidence par le groupe d'experts "Groupe actuariel de réflexion sur l'assurance-maladie – GAAM" dans son rapport rendu public en septembre 2009.

4.1.1 Evolution des primes et évolution des coûts

Selon le système voulu par la LAMal, les primes payées par les assurés d'un canton sont fixées sur la base des prévisions de coûts faites pour ce canton par les assureurs-maladie. Comme on l'a vu ci-dessus (v. ch. 2.2), depuis plusieurs années, les primes globalement versées ont été sensiblement supérieures aux coûts des prestations.

Pour le canton de Vaud, l'évolution du coût net par assuré comparé aux primes encaissées par assuré est la suivante:



Ce graphique met en évidence le surplus de primes encaissé dans le canton de Vaud durant la période comprise entre 2002 et 2007, ainsi qu'en 2011 et 2012.

Dans le cadre de la révision de la LAMal pour rembourser les primes d'assurance-maladie payées en trop entre 1996 et 2013 dans certains cantons, le canton de Vaud totalise CHF 606.944 millions d'excédents selon la méthode de calcul de l'OFSP. Rappelons que cette méthode calcule l'écart de chaque canton à une moyenne nationale, qui fait office de référence. En d'autres termes, le montant des primes proposées par les assureurs, si l'on prend la moyenne nationale, est considéré comme adéquat par rapport aux coûts moyens des prestations, des coûts administratifs et des réserves minimales requises.

Si l'on considère le montant global des réserves des assureurs au niveau national, l'on peut en douter. Les réserves de l'ensemble des assureurs se montaient à CHF 6,5 milliards au 31 décembre 2012 [OFSP, Statistiques de l'assurance maladie obligatoire 2012, état des données au 5.7.2013. Les données 2013 ne sont pas encore disponibles]. Pourtant, les primes 2014 continuent à augmenter, tant en Suisse en général que dans le canton de Vaud.

Cette évolution montre que les efforts consentis par le Conseil d'Etat pour maîtriser l'évolution des coûts du système de santé ne se traduisent pas, en tout cas pas suffisamment, sur les primes. Le canton exerce ainsi des responsabilités importantes (planification sanitaire, financement de l'offre, approbation des conventions tarifaires, allocation des subsides, ...), sans pouvoir toutefois agir sur les primes, ni exercer de surveillance des assureurs-maladie.

Pour le Conseil d'Etat, cette situation démontre les lacunes du système actuel. La Confédération, via l'Office fédéral de la santé publique, ne bénéficie en l'état d'aucune possibilité d'exiger d'un assureur qu'il baisse les primes soumises pour approbation. En effet, la LAMal ne contient aucune disposition permettant de contraindre les assureurs à diminuer leurs réserves. Elle ne contient pas non plus de critères qui préciseraient quand une prime peut être qualifiée d'excessive ou d'abusive.

Certes, le projet de loi sur la surveillance devrait remédier à ces lacunes. Cependant, l'élaboration de cette loi a pris passablement de temps et son issue demeure aujourd'hui encore très incertaine.

4.1.2 Effets de la concurrence entre assureurs-maladie

Avec l'entrée en vigueur de la LAMal, le législateur a voulu introduire une concurrence entre les assureurs-maladie. La LAMal prévoit ainsi des différences de prix entre les assureurs, alors mêmes que les couvertures d'assurance (catégorie, franchise) sont identiques. Pour le Conseil d'Etat, un tel système n'est pas satisfaisant aussi bien techniquement que socialement dans le cadre d'une assurance sociale pour laquelle la solidarité entre les assurés est requise.

Cette concurrence entre les assureurs avait pour but de réduire les coûts de la santé ou au moins maîtriser leur évolution. Tel n'est manifestement pas le cas. Depuis l'entrée en vigueur de la LAMal, les coûts annuels bruts par assurés sont passés au niveau suisse de CHF 1'723.- en 1996 à CHF 3'257 en 2012, soit une augmentation de 89 %. Pour le canton de Vaud, ces coûts sont passés de CHF 2'196.- en 1996 à CHF 3'538.- en 2012, soit une augmentation de 61% [OFSP, Statistiques de l'assurance maladie obligatoire 2012, état des données au 5.7.2013. Les données 2013 ne sont pas encore disponibles].

La concurrence entre assureurs ne peut s'exercer que si les assurés ont le libre choix de leur assureur et peuvent changer d'assureur. Cette liberté est garantie à l'heure actuelle. Cependant, ces changements d'assurance ont des effets pervers que le rapport du GAAM précité a mis en évidence. Ainsi, lorsqu'un assuré change d'assureur-maladie, les réserves qu'il a contribué à établir ne le suivent pas. Il en découle qu'un assureur accueillant un nombre important de nouveaux assurés une année donnée subit une baisse de son taux de réserves. Si les réserves existantes en sa possession ne sont pas assez importantes, il doit augmenter les primes dès l'exercice suivant. Cette adaptation devrait logiquement déboucher sur un départ massif d'assurés l'année d'après, lequel fera augmenter son taux de réserves, sans forcément permettre une réduction des primes. Les mécanismes du système actuel font donc que

les changements d'assureur engendrent une augmentation de primes, sans compter le fort coût administratif qu'ils induisent, ainsi que les frais de courtage. Ces coûts administratifs et de courtage liés aux changements d'assureur sont difficiles à chiffrer, mais peuvent être estimés à un montant de l'ordre de CHF 300 à 350 millions par an.

Une bonne partie des points évoqués ci-dessus sont de forts incitateurs pour un assureur à ne pas être le moins cher. Les règles actuelles se caractérisent dès lors par une situation paradoxale où la stratégie optimale pour un assureur consiste à ne pas être le moins cher, dans un système qui vise à réduire les coûts grâce à la concurrence.

4.1.3 Compensation des risques

Un des défauts du système actuel de compensation est son mécanisme *a posteriori*. Malgré les améliorations apportées à ce système, les assureurs-maladie continuent à constituer des marges dans le calcul des primes pour tenir compte de la fluctuation des effectifs. Ces marges sont généralement prudentes et influencent le montant des primes futures.

La compensation des risques actuelle présente deux paradoxes. D'une part, elle limite la concurrence que le législateur fédéral a voulue à tout prix. Autrement dit, plus la compensation des risques est performante, plus la concurrence est limitée. D'autre part, un assureur-maladie peut opérer une sélection plus subtile des risques en cherchant à attirer les bons risques présents au sein des catégories risquées. Au titre de la compensation des risques, il peut alors recevoir plus que les coûts réels engendrés par la catégorie concernée.

La conclusion que tire le Conseil d'Etat du système actuel de compensation des risques, conclusion qui semble partagée par le Conseil fédéral dans sa proposition de modification y relative, est qu'il n'a pas les effets souhaités. Comme le montre notamment l'année 2014, les primes varient considérablement à l'intérieur d'un même canton d'une caisse à l'autre, bien que les prestations assurées soient strictement identiques.

Certes, les Chambres fédérales ont adopté une modification de la LAMal visant à améliorer le système actuel de compensation. La mise en œuvre de cette modification va toutefois prendre beaucoup de temps, puisque le Conseil fédéral devra dans un premier temps définir les nouveaux critères attendus, puis que ces critères devront être appliqués. Ainsi, le Département fédéral de l'intérieur a mis en consultation en juin 2014 un projet de modification de l'ordonnance sur la compensation des risques ; ce projet prévoit en l'état uniquement une solution transitoire, fondée sur les coûts des médicaments au cours de l'année précédente, qui ne sera applicable que dès 2017, dans l'attente de la mise en place à moyen terme d'un indicateur plus fin. De plus, le Conseil d'Etat souligne que plus l'on introduit de facteurs dans la compensation des risques, plus le modèle perd en transparence et que l'introduction de nouveaux facteurs engendre des coûts administratifs. Finalement, la compensation des risques entre assureurs ne pourra jamais être complète [*Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 07.3769 de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats du 9 novembre 2007*]. Selon une étude de Konstantin Beck en 2007, les facteurs actuellement pris en compte compensent 21% des risques et l'introduction d'un facteur supplémentaire, à savoir les dépenses pharmaceutiques, permettrait d'atteindre seulement 30% [*Konstantin Beck et Maria Trottmann. 2007. Der Risikostrukturausgleich und die langfristigen Profite der Risikoselektion : Wie erfolgreich sind verschiedene Formeln. Jahrbuch Risikostrukturausgleich 2007 – Gesundheitsfonds, S. 329-355, St. Augustin, Asgard Verlag cité dans le rapport ci-dessus*]. De son côté, dans le cadre la consultation évoquée ci-dessus, le Département fédéral de l'intérieur évoque un taux de 28 % qui serait atteint grâce à la prise en compte des coûts des médicaments au cours de l'année précédente.

4.1.4 Manque de transparence et de moyens de surveillance de l'assurance-maladie obligatoire

Le manque de transparence du système actuel a déjà été évoqué à plusieurs reprises plus haut. Ce manque de transparence découle en premier lieu de l'absence de dispositions légales conférant à l'heure actuelle de réels moyens de contrôle par la Confédération ou les cantons sur les assureurs-maladie. Les cantons ne disposent ainsi que de la possibilité de "prendre position" sur les primes, sans avoir pour autant aucune réelle compétence à ce sujet. Quant aux moyens à disposition de l'OFSP, ils sont également extrêmement limités.

Dans ce contexte, selon le rapport du GAAM précité, on ne peut pas exclure que les fonds affectés à l'assurance complémentaire aient bénéficié d'un régime de faveur par rapport à ceux affectés à l'assurance de base lors de la mise en œuvre de la LAMal en 1996. De plus, ce rapport explique que les assureurs-maladie ont créé des sociétés distinctes afin de ne pas subir une double surveillance de l'OFSP et de l'Autorité de surveillance des marchés financiers (FINMA), ce qui conduit à la quasi-impossibilité de pouvoir comparer les comptes des entités "assurance de base" et "assurances complémentaires". En particulier, le contrôle des frais généraux et du rendement de la fortune afférents à chaque activité est problématique et rien ne permet de s'assurer qu'il n'y a pas de transferts entre l'assurance de base et les assurances complémentaires.

Les experts du GAAM citent encore d'autres aspects qui concourent à l'opacité des comptes : création de "caisses bon marché" destinées à recruter les bons risques, frais de gestion assumés par des sociétés de services travaillant en sous-traitance, opérations de gestion centralisées pour des assureurs distincts, mais opérant dans le même groupe économique, calcul des primes basé sur des estimations qui ne sont jamais contrôlées *a posteriori*, etc.

Le système actuel se caractérise donc par une grande opacité et des moyens de surveillance des autorités plus que limités. Les révisions légales proposées par le Conseil fédéral évoquées ci-dessus visent certes à améliorer la situation, mais le Conseil d'Etat est dubitatif sur leur issue et doute de la réelle volonté du Parlement de les faire aboutir. Il est en revanche convaincu que les assureurs-maladie sauront trouver les moyens de maintenir une opacité favorisant leurs intérêts.

4.1.5 Effet et utilité des réserves

Dans le monde de l'assurance, un système de transfert du risque nécessite, en plus des primes servant à payer le coût des "sinistres" (soit les prestations pour l'assurance-maladie), une certaine quantité de capitaux (des réserves) pour faire face aux fluctuations aléatoires inhérentes au risque assuré.

S'il est évident qu'un système d'assurance autofinancé doit disposer, en plus des primes, d'une réserve permettant de faire face aux fluctuations aléatoires inhérentes au risque assuré, il est tout aussi évident que les risques en assurance-maladie apparaissent comme modérés face à d'autres branches de l'assurance. Ainsi, en assurance-vie ou de pensions, l'évaluation des coûts futurs est rendue fortement aléatoire à cause de la durée des engagements ; en assurance des éléments naturels, un événement peut, en quelques minutes, occasionner des coûts correspondant à plusieurs années de primes. En comparaison, en assurance maladie, les risques liés à la durée des engagements, à la volatilité ou à l'évolution des marchés financiers sont limités.

Les experts du GAAM relèvent trois scénarios qui pourraient obliger un assureur à utiliser tout ou partie de sa réserve pour équilibrer les résultats :

- un renchérissement des coûts de la santé exceptionnel et inattendu pendant les deux années qui séparent le calcul des primes et le bouclage ;
- une pandémie ;
- un déséquilibre des résultats d'un assureur engendré par le système lui-même, par exemple à la suite de l'arrivée ou du départ d'un nombre trop important d'assurés.

La réserve propre à chaque assureur ne devrait être calculée que sur la base du premier de ces scénarios. L'ordonnance sur l'assurance-maladie (OAMal) devrait préciser non seulement un pourcentage minimal, comme aujourd'hui, mais aussi un pourcentage maximal de cette réserve pour éviter des situations absurdes où les réserves peuvent représenter jusqu'à 5 fois le montant nécessaire. La modification de l'OAMal et l'édition de l'ordonnance sur les réserves de l'AOS, entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2012, ont certes modifié la manière de calculer les réserves minimales, mais n'ont pas introduit de mesures s'agissant de leur limitation vers le haut. A cet égard, le problème reste entier. Pour ce qui concerne le risque de pandémie, et dans le cadre d'une assurance sociale, seul l'Etat offre la garantie financière suffisante. Enfin, si le risque de déséquilibre financier devait s'avérer, ce serait la démonstration évidente des dysfonctionnements du système en vigueur.

Ces constats réalisés, les experts estiment qu'il faudrait agir dans les sens suivants : renforcer l'obligation de réassurance, créer un pool des risques spéciaux pour réduire les fluctuations des résultats, fixer une réserve de sécurité comprise entre un minimum et un maximum dont la fonction se limite à couvrir le risque d'un renchérissement inattendu des coûts de la santé, créer des réserves d'égalisation par zone tarifaire - par canton - qui deviennent un élément explicite dans le schéma du calcul des primes.

4.2 Avis du Conseil d'Etat

Pour le Conseil d'Etat, il ressort de ce qui précède que le système actuel présente des incohérences et des lacunes majeures.

Les mesures et propositions de mesures au niveau fédéral visant à faire avancer ou modifier les choses n'avancent que lentement et les projets ne voient souvent le jour que sous la contrainte ou la pression. Il a ainsi fallu l'intervention de plusieurs cantons et de plusieurs parlementaires pour que le dossier du remboursement des primes payées en trop soit enfin pris en compte. Ces projets sont souvent contestés dès le départ (v. le rejet du contre-projet du Conseil fédéral sur l'initiative populaire), soit rejetés ou retardés en début de processus (v. la décision du Conseil national de retourner le projet de loi sur la surveillance au Conseil fédéral), soit remaniés au fur et à mesure du processus à tel point qu'il ne subsiste en fin de compte rien ou presque des intentions initiales. En particulier, sur le dossier du remboursement des primes, alors que le montant à rembourser aux cantons qui ont payé trop de primes s'élève à environ CHF 1.7 milliards, seuls CHF 800 millions sont pris en compte dans le texte adopté par les Chambres.

Cette situation fait naître des doutes sur la capacité des Chambres fédérales à appréhender la douloureuse réalité actuelle des assuré-e-s suisses et à élaborer des solutions permettant une réelle amélioration. Elle suscite de l'incompréhension, voire de la grogne dans la population, particulièrement touchée par l'évolution des primes.

Pour le Conseil d'Etat, il est donc indispensable de combler de manière urgente les lacunes du système actuel, telles que relevées plus haut. Les discussions tenues devant le Grand Conseil au moment de la prise en considération de la pétition et des différentes interventions parlementaires, objet du présent rapport, montrent que le Grand Conseil partage très largement cette position.

Le Conseil d'Etat va dès lors continuer à suivre avec une très grande attention les discussions en cours au niveau fédéral sur le projet de loi sur la surveillance de l'assurance-maladie. Il va poursuivre ses actions de sensibilisation auprès de la députation vaudoise aux Chambres fédérales afin de soutenir une adoption rapide de cette loi.

En parallèle, le Conseil d'Etat va suivre également de très près les débats liés à la votation du 28 septembre sur l'initiative populaire sur la caisse publique. Il examinera en détail les résultats de la votation et procédera aux analyses subséquentes.

Sans attendre ces développements, le Conseil d'Etat réaffirme sa volonté d'utiliser toute la marge de manœuvre et tous les instruments que lui laisse la LAMal pour maîtriser l'évolution des coûts comme il l'a fait depuis de nombreuses années s'agissant du domaine soumis à planification, ainsi que pour favoriser la recherche de solutions innovantes avec les fournisseurs de prestations et les assureurs maladie.

5 CONCLUSIONS

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil de prendre acte:

- du rapport sur le postulat Nicolas Rochat et consorts "Hausse des primes d'assurance-maladie, une solution cantonale s'impose !"
- de la réponse sur la pétition pour la transparence et l'équité dans l'assurance-maladie
- de la réponse à la résolution des Présidents des groupes politiques sur le non remboursement des primes d'assurance-maladie
- de la réponse à la détermination Nicolas Rochat sur la réponse du Conseil d'Etat à son interpellation "Transferts des réserves excédentaires des caisses maladie : quelle SUPRAsolidarité en faveur des assuré-e-s vaudois-e-s".

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 20 août 2014.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean

PETITION : POUR LA TRANSPARENCE ET L'EQUITE DANS L'ASSURANCE-MALADIE ET POUR DES PRIMES REFLETANT VRAIMENT LES COÛTS DES SOINS

Par cette pétition, nous demandons au Conseil d'Etat de faire usage du droit d'initiative du canton de Vaud afin d'obtenir la transparence de la comptabilité des caisses-maladie concernant la base LAMal et d'obtenir l'externalisation des réserves des caisses dans une structure commune indépendante.

Les dernières votations du 1^{er} juin 2008 concernant le domaine de la santé ont eu un résultat rarement atteint. Il est clair que le peuple suisse, et en particulier vaudois, ne veut pas de main-mise de Santé-Suisse sur la santé et qu'un partage des pouvoirs est nécessaire. La responsabilisation des caisses-maladie vis-à-vis du citoyen-assuré n'est qu'imparfaite et doit être améliorée.

Comme parade au pouvoir des caisses, annoncer simplement que les primes d'assurances maladie baisseront par prélèvement sur les réserves n'est pas responsable : en effet les primes seront faussement basses par rapport aux coûts et, une fois les réserves à leur seuil légal de couverture, les primes devront être adaptées avec une très douloureuse augmentation.

Conscients qu'une concurrence entre les caisses ne peut se faire qu'en éliminant tous les flux financiers qui n'ont rien à voir avec la santé, nous demandons, d'une part, la transparence et d'autre part, l'abandon de la gestion, par les caisses, des réserves qui, rappelons-le, appartiennent aux assurés.

Transparence de la comptabilité des caisses-maladie :

Certains indices laissent suspecter d'importantes déficiences dans le mode de calcul des primes (cf le rapport genevois sur la corrélation des coûts de la santé et des primes d'assurance maladie, rapport très partiellement médiatisé le 21.12.2007, qui laisse poindre des lacunes importantes ; cf jugement du tribunal cantonal des assurances de Genève en faveur de Maître Poggia concernant la fixation des primes du Groupe Mutuel;...). La transparence permettrait de vérifier l'adéquation des primes et leur pertinence (c'est-à-dire, leur rapport avec les coûts de la santé). Cette transparence dans le cadre d'une assurance sociale votée par le peuple suisse n'aurait même pas dû être demandée, mais être acquise lors de la mise en place de l'assurance obligatoire. Une telle démarche, par caisse, fera apparaître clairement les coûts à charge de l'assurance maladie dans le cadre ambulatoire et dans le cadre hospitalier, les provisions effectuées et leurs devenirs ainsi que le montant des réserves, à leur valeur comptable et à leur valeur vénale. Le droit des assurances maladie est de contrôler les factures, mais leur devoir est de transmettre leurs données et leur comptabilité de manière claire et limpide. Pour que l'Etat reste garant dans un système où les caisses-maladie ne sont pas étatisées, il faut que l'Etat comme les citoyens aient les moyens d'exercer le contrôle, sans devoir le confier sans réserve à un office sous-doté.

Externalisation des réserves des caisses :

Les caisses-maladie doivent constituer des réserves, ce qui est bien normal, dans le cadre d'une activité d'assurance. Par contre, il n'est pas du tout satisfaisant que des éléments purement financiers aboutissent à un renchérissement des primes (cf annonce en automne 2001 de M. Otto Piller que les primes augmenteront en raison des attentats du 11 septembre) et que des mouvements massifs d'assurés d'une caisse à l'autre (comme il y en a eu dans le

canton récemment) modifient de telle manière les réserves qu'elles ont un impact sur les primes. Une base commune des réserves serait beaucoup plus simple à réaliser que de faire suivre le montant des réserves dues à l'assuré (surcharge administrative trop importante) ; il conviendrait de placer toutes les réserves des diverses caisses (rappel : qui appartiennent aux assurés), dans un fonds commun à gestion indépendante des caisses.; la valeur vénale des réserves serait clairement connue et s'il devait y avoir adaptation du fonds commun, ce le serait en toute transparence (cf réévaluation négative au bilan des caisses-maladie).

Avant de prendre de nouvelles décisions dans la précipitation (limitation du choix du médecin, limitation de l'installation de professionnels de la santé, mode de financement hospitalier, modification de la tarification des laboratoires, ...), la transparence permettra de connaître effectivement la réalité des coûts et l'adéquation des primes, relation qui n'est actuellement pas si évidente. L'externalisation des réserves permettra d'éviter toute la problématique des flux financiers qui n'ont rien à voir avec les coûts de la santé, mais qui se répercutent sur les primes via, par exemple, des modifications des réserves. Les provisions restent bien sûr de la seule responsabilité des caisses-maladie, mais avec un contrôle qui sera garanti par la transparence de leur comptabilité.

Annexes à la pétition « Pour la transparence et l'équité dans l'assurance-maladie et pour des primes reflétant vraiment les coûts des soins »

Vous trouverez ci-joint :

- L'article paru dans Le Temps du 21 décembre 2007 qui reprend le rapport rédigé par le service de l'assurance-maladie du canton de Genève,

- Une copie des pages 184-185 de l'Annuaire statistique Vaud 2008, dans lequel on mentionne la prime mensuelle moyenne 2008 qui correspond à Sfr. 4'440.- par an et celle du coût moyen annuel brut par assuré à charge de l'assurance obligatoire des soins en 2006 qui est de Frs 3'178,. (différence de 39,8% sur 2 ans, alors que le coût brut n'est même pas celui versé par les assureurs-maladie),

- Trois tableaux du bilan des actifs des assureurs au 31 décembre 2000, 2002, 2006 où vous pouvez constater les réévaluations négatives principalement concernant les placements et les terrains et bâtiments (finis de "Statistique de l'assurance maladie obligatoire", OFSP; les autres années sont similaires)

Nous citerons encore comme exemple les propos de Monsieur Diserens, ancien directeur-général d'Assura, relayés par 24Heures le 13 août 2008 : « **Je crois qu'en réalité, la crise boursière a peut-être plus d'influence sur les primes que les coûts de la santé** »... !!!

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

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

- **sur le postulat Nicolas Rochat « Hausse des primes d'assurance-maladie, une solution cantonale s'impose ! » (11_POS_289)**

et

RÉPONSES DU CONSEIL D'ETAT

- **sur la pétition pour la transparence et l'équité dans l'assurance-maladie et pour des primes reflétant vraiment les coûts des soins ; (08_PET_025)**
- **à la résolution des Présidents des groupes politiques sur le non-remboursement des primes d'assurance-maladie; (13_RES_005)**
- **à la détermination Nicolas Rochat sur la réponse du Conseil d'Etat à son interpellation « Transferts des réserves excédentaires des caisses maladie: quelle SUPRASolidarité en faveur des assuré-e-s vaudois-e-s » (10_INT_420)**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le vendredi 14 novembre 2014 à la salle Guisan, sise Bâtiment administratif de la Pontaise à Lausanne. Elle était composée de M. Frédéric Borloz (président-rapporteur), ainsi que de Mmes Catherine Roulet, Catherine Labouchère, Jessica Jaccoud et Claire Richard, et de MM. Nicolas Rochat Fernandez, Werner Riesen, François Payot, Claude-Alain Voiblet, Gérald Cretegny, Julien Eggenberger, Philippe Vuillemin et Michel Collet. Mme Christiane Jacquet-Berger et M. Alexandre Démétriadès étaient excusés.

Le Conseil d'Etat était représenté par M. Pierre-Yves Maillard, chef du DSAS. Il était accompagné de MM. Fabrice Ghelfi, chef du SASH, et Marc Weber, adjoint santé au Secrétariat général du DSAS.

Mme Fanny Krug, secrétaire de la commission, a pris et rédigé les notes de séance. Qu'elle en soit ici remerciée.

2. POSITION DU POSTULANT

Le postulant remercie le Conseil d'Etat pour ce rapport qu'il qualifie d'excellent et exhaustif. Le dossier, traité aux niveaux fédéral et cantonal, n'est pas terminé. Le postulant est d'avis que les députés vaudois, à la quasi-unanimité, ont soutenu et relayé les attentes et les craintes des assurés vaudois, et qu'il s'agit là d'un signal politique fort.

A ce stade, le postulant indique qu'il prend acte du rapport. Il invite le Conseil d'Etat à continuer, comme indiqué au point 4.2 du document, à travailler auprès des chambres fédérales et des départements concernés au niveau fédéral, pour essayer de réguler un système considéré comme lacunaire, et dont les assurés ont subi les conséquences.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

M. le Conseiller d'Etat considère ce moment comme important. Le rapport se veut complet; il fait essentiellement état de constats, avec peu d'intentions, dès lors qu'au mois d'août 2014, le Conseil d'Etat ne connaissait pas encore le résultat de la votation populaire ni celui des débats aux chambres fédérales sur les législations proposées. Ces éléments sont aujourd'hui connus et le Conseil d'Etat peut entamer une réflexion autour d'une possible stratégie. Dans cette optique, le débat de la commission, ainsi que le débat parlementaire va aider le Conseiller d'Etat à définir cette stratégie.

Pour commencer, le Conseiller d'Etat suggère le constat selon lequel le statu quo paraît peu tenable. Il fait référence aux dizaines de lettres reçues d'assurés désespérés qui, après la votation, ont connu les hausses réelles de primes qui mettent le budget de certains ménages en déséquilibre. Le Conseil d'Etat informe ces assurés qu'ils ont la possibilité de changer de caisse maladie. Toutefois, le Conseiller d'Etat met en évidence le fait que certains assurés, notamment les plus fragiles, les plus malades et les plus précaires, n'osent pas changer de caisse. En effet, leur relation à l'égard de la caisse maladie est différente car, souvent, ces personnes coûtent plus cher à la caisse qu'ils ne paient de primes. Ces assurés estiment que, bien que leurs primes deviennent insupportables, leur situation serait aggravée s'ils n'étaient plus remboursés. Intuitivement, ces personnes estiment qu'en s'assurant auprès d'une caisse bon marché, le remboursement risquerait de ne pas se faire.

Bien que selon la loi, les pratiques des caisses sont censées être les mêmes, dans la réalité des caisses remboursent plus vite que d'autres. Le Conseiller d'Etat se réfère à des révélations parues récemment dans la presse sur des pratiques de certaines caisses maladie qui font de la publicité négative sur leurs prestations dans l'idée de dissuader certaines catégories d'assurés; ainsi pour les personnes âgées ou malades, elles annoncent sur leur site internet que les factures seront payées avec du retard.

Concernant la compensation des risques, le Conseiller d'Etat indique qu'il est prévu d'augmenter la compensation des écarts de risques de 17% à 27% en 2017. A cette date, 73% des écarts de risques ne seront pas compensés. Ainsi, la sélection des risques aura été atténuée mais elle ne sera pas réglée.

Le Conseiller d'Etat attire l'attention des députés sur la situation vaudoise:

- un grand assureur vaudois est probablement en train de gagner quelques dizaines de milliers d'assurés; cet assureur n'augmente pas ses primes depuis trois ans et pourrait même les baisser probablement.
- tous les autres assureurs augmentent au-dessus de la moyenne de la hausse des primes (+3.4% pour 2015).

En d'autres termes, si 100% des assurés vaudois contribuent à la hausse des coûts de la santé, la facture de la croissance depuis trois ans est prise en charge uniquement par 65% des assurés vaudois, à savoir ceux qui ne sont pas affiliés chez cet assureur. Le Conseiller d'Etat indique que l'écart entre ces assurés et le reste des assurés se creuse chaque année et on assiste à une peau de chagrin des payeurs de la croissance des coûts. Ce phénomène créé un cercle vicieux, avec une forte tentation des bons risques des autres caisses de quitter ces caisses pour rejoindre ce grand assureur. En effet, ces bons risques ne craignent pas d'être remboursés plus tardivement, dès lors qu'ils ne consomment que peu de soins.

Dans ces circonstances, le Conseiller d'Etat considère qu'il faut agir et présentera un certain nombre de propositions.

4. DISCUSSION GENERALE

Dans l'ensemble, les avis qui ont été exprimés par les commissaires sont favorables à la prise d'acte du rapport du Conseil d'Etat. Le fait que la votation populaire ait eu lieu apporte un contexte tout différent au traitement de ce rapport.

En outre, les commissaires ont exprimés plusieurs avis très différents sur la situation et son évolution liées aux primes. Souvent sans lien direct avec le rapport, ces avis ont fait l'objet de discussions nourries qui reflètent bien les interrogations de la population.

Par exemple: l'augmentation des primes est directement liée à l'augmentation du coût de la santé, les coûts sont transférés du CHUV sur les CMS ou du stationnaire à l'ambulatoire, le passage du forfait à la facture ambulatoire a connu une forte croissance, les réserves sont trop importantes, les salaires des directeurs sont trop élevés, passer d'une caisse à l'autre ne résout aucun problème, la LAMal ne peut-elle être modifiée afin de supprimer le principe de tiers garant qui favorise une grande compagnie vaudoise, la structure des coûts alémaniques est différente de la romande, etc.

Le Conseiller d'Etat a pris le temps de répondre à toutes les interrogations émises. Beaucoup des éléments apportés ont permis une meilleure compréhension du système de santé et des assurances maladies mais sont du ressort de la LAMal et hors sphère de compétence cantonale, ou sont déjà contenues dans le rapport. Toutefois le Conseil d'Etat voit un risque structurel majeur, en particulier dans le canton de Vaud, qui naît de l'éclatement croissant des primes et des collectifs de risques entre assureurs. Les pistes à explorer qui relèvent de la compétence cantonale sont les suivantes :

- Au niveau des réserves, la proposition de la pétition (08_PET_025) est une idée intéressante selon le Conseiller d'Etat; il s'agit de sortir les réserves de l'assureur, de créer une caisse de réserves pour l'ensemble du système et l'outsourcer. Cette solution exige une modification de la LAMal pour que les assureurs ne soient pas tenus d'assurer ces réserves. Le Conseiller d'Etat est d'avis qu'elle n'a aucune chance de passer au niveau fédéral; cette piste est donc sans issue.
- Comme alternative, le Canton de Vaud pourrait contribuer à rééquilibrer les risques chez les assureurs, afin d'éviter la dégradation de l'écart entre assureurs et des augmentations de primes inégales. Par exemple, l'office des curatelles et tutelles professionnelles (OCTP), qui gère l'affiliation des personnes sous tutelle dont une bonne partie est hébergée en EMS, pourrait orienter cette catégorie de personnes vers un ou plusieurs assureurs pour influencer le collectif de risques, avec pour conséquence une croissance sensible du coût moyen par assuré de cette caisse. Toutefois, cette solution n'a pas été retenue à ce jour car les EMS n'apprécient pas le régime du tiers garant. Cet obstacle pourrait être levé si l'Etat, les pharmaciens et les partenaires palliaient à l'absence de tiers payant chez l'assurance qui le pratique par un système d'avances auprès des prestataires.

Ce modèle pourrait être appliqué à un public plus large: bénéficiaires du RI, PC/AVS, à l'ensemble des subsidiés. Ainsi en échange d'un objectif de prime garanti et d'un socle de prestations tiers payant LAMal, l'Etat prendrait en charge l'affiliation de ces personnes.

Dans une logique de marché, l'Etat pourrait alors peser sur le système pour corriger les déficiences de ce marché.

En dix ans, le canton de Vaud a réduit la moitié de l'écart à la moyenne des primes, qui est passé de 20% au-dessus de la moyenne suisse il y a dix ans à 10% actuellement. Chaque année les coûts de la santé vaudois augmentent moins (+2.2%) que les autres cantons (+3.3% pour la Suisse). Pourtant, la hausse des primes pour la majorité des vaudois est largement supérieure à la hausse moyenne. En effet, la majorité des vaudois paient à eux seuls cette hausse, alors que le tiers d'entre eux – les assurés tiers garant - ne paie rien. (Le Conseiller d'Etat s'est appliqué à démontrer que la pratique du tiers garant attire les bons risques et fait reporter sur les autres assurances l'augmentation des primes).

5. VOTE DE LA COMMISSION

La commission accepte le rapport du Conseil d'Etat et prend acte des réponses du Conseil d'Etat à l'unanimité des membres présents et recommande au Grand Conseil d'en faire de même.

Aigle, le 3 janvier 2015.

Le rapporteur :
(Signé) Frédéric Borloz

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Jean-Marie Surer et consorts - Factures de la CSS payées à tort, à qui la responsabilité ?

1 RAPPEL DE L'INTERPELLATION

"La plus grande caisse maladie du pays, la Chrétienne sociale suisse (CSS), a laissé à tort depuis plusieurs années l'Etat de Vaud déboursier entre 200'000 et 300'000 francs par an pour des hospitalisations qui auraient dû être payées intégralement par la holding lucernoise".

Les autorités genevoises ont quant à elles décelé le pot aux roses.

Ainsi, l'Etat et en particulier le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) a payé de manière erronée à la place de la CSS. Il s'agirait de montants relatifs aux anciennes factures, sur dix ans, qui pourraient s'élever jusqu'à 3 millions de francs. La CSS a reconnu son erreur et remboursera les montants dus.

Au moment où l'on ne cesse de parler des coûts de la santé et de leur transparence, il est légitime de se poser quelques questions.

Ainsi, j'ai l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Où est l'erreur dans ce dossier : chez celui qui envoie la facture ou chez celui qui la paie ?
2. Est-ce que le DSAS contrôle de manière sérieuse et systématique les montants qu'il doit prendre en charge ?
3. Le Conseil d'Etat était-il au courant de ces factures payées indûment et, le cas échéant, depuis quand ?
4. Plus généralement, où en sont les procédures de contrôle du DSAS à la lumière de ce cas particulier ? Comment se fait-il que les Genevois aient décelé ce problème de facturation plus rapidement que les Vaudois ?

2 RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

2.1 Préambule

Les étudiants étrangers domiciliés en Suisse peuvent être sur requête exemptés de l'obligation de s'assurer à l'assurance de base en vertu de l'article 2 alinéa 4 de l'Ordonnance sur l'assurance-maladie (OAMal). Pour ces étudiants, les assureurs-maladie développent des produits d'assurance privée relevant de la Loi sur le contrat d'assurance (LCA). S'agissant de produits LCA, les cantons n'ont pas à contribuer à la prise en charge des séjours stationnaires effectués par les étudiants concernés dans les hôpitaux.

En l'occurrence, l'assureur-maladie CSS Assurance a développé pour ces étudiants étrangers un produit "Student care", différent de son produit LAMal. Les informations enregistrées sur les cartes

d'assurés de la CSS Assurance devaient donc en principe bien différencier le produit "CSS LAMal" du produit "CSS Student care". Cependant, lorsque des étudiants domiciliés dans le canton de Vaud au bénéfice du produit "Student care" se sont présentés dans les hôpitaux vaudois, la carte d'assuré qu'ils ont fournie prêtait à confusion. Cette carte se présentait comme une carte "CSS Assurance" sans inscription "Student care" et était très similaire à la carte remise aux assurés CSS LAMal. De plus, lors du contrôle de la validité effective de l'affiliation sur le site internet des assureurs-maladie en passant la carte dans le lecteur magnétique ad hoc, l'information transmise indiquait "couverture AOS selon LAMal", sans aucune indication du terme "Student care" ou d'une couverture selon la LCA. Les hôpitaux ont dès lors envoyé à l'assureur CSS LAMal l'avis d'entrée administratif le premier jour ouvrable après l'admission. Selon le processus standard défini au niveau national en cas d'hospitalisation, sans retour d'information de la part de l'assureur qui a reçu l'avis, il est admis que l'assureur a validé l'assurance et donné tacitement sa garantie. En cas d'erreur, l'assureur doit refuser l'avis d'entrée et indiquer le nom du nouvel assureur. L'assureur a une seconde occasion pour signaler une erreur lorsqu'un avis de sortie lui est envoyé selon le même processus. Il a encore une troisième occasion pour signaler l'erreur, soit à réception de la facture.

Cependant, en l'occurrence, aucune erreur n'a été signalée par "CSS LAMal", pour aucune hospitalisation. Les hôpitaux vaudois ne pouvaient donc pas savoir que ces assurés ne relevaient pas de la LAMal, mais de la LCA, et ont établi des factures LAMal. L'Etat de Vaud a dès lors pris en charge la part cantonale relevant de ces cas, conformément à l'article 49a LAMal, alors qu'il n'y était pas tenu et ces cas ont potentiellement été imputés au collectif des assurés LAMal de la CSS au lieu du collectif "Student care".

L'erreur a été découverte durant l'été 2013 lors d'un contrôle de domiciliation portant sur des patients genevois traités en hospitalisation au CHUV. Les investigations menées par le canton de Genève et le CHUV ont permis de déterminer que ces assurés étaient des assurés LCA.

Le CHUV s'est alors adressé, en octobre 2013, à la CSS ainsi qu'à l'Office vaudois de l'assurance-maladie (OVAM), autorité cantonale compétente pour dispenser de l'affiliation LAMal les étudiants étrangers au bénéfice d'une couverture d'assurance équivalente pour les traitements en Suisse (article 8 du Règlement concernant la loi d'application vaudoise de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, RLVLAMal). Dans le cadre de cette tâche déléguée, l'OVAM vérifie que les produits d'assurance selon la LCA, tel que "Student care" de la CSS, propose une couverture avec des prestations au moins équivalentes à celles de la LAMal. Si l'équivalence est reconnue, l'office délivre une dispense pour la durée de la formation de l'étudiant étranger, mais au maximum de 6 ans. Si les conditions ne sont pas remplies, l'OVAM enjoint à l'étudiant de s'assurer auprès d'un assureur LAMal et, si celui-ci ne s'exécute pas, il procède à une affiliation d'office. Cette reconnaissance d'équivalence porte sur les conditions d'affiliation et sur le catalogue des prestations, mais pas sur la prime ou le tarif applicable qui restent du domaine de l'assurance privée soumise à la LCA.

Suite à la demande du CHUV, l'OVAM a également interpellé la CSS, toujours en octobre 2013. Suite à plusieurs échanges de correspondances, la CSS n'a reconnu formellement son erreur que début mai 2014 et, tout en indiquant que cela engendrerait d'importants travaux qui nécessiteront un certain temps, en s'engageant, d'une part, à rembourser la part cantonale des factures d'hospitalisations concernées et, d'autre part, à mettre en place avec les hôpitaux un dispositif permettant d'identifier ces cas comme des cas LCA.

Informé par l'OVAM, le Service de la santé publique du canton de Vaud (SSP) a à son tour interpellé la CSS le 21 mai 2014, avec copie à l'Autorité de surveillance des marchés financiers (Finma) et à l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), en relevant qu'il s'agissait d'un grave manquement au système de facturation basé sur les catégories de patients par type d'assurance et en regrettant que la CSS n'ait pas jugé utile de l'informer. Le SSP a demandé à la CSS d'identifier, rétroactivement

depuis 10 ans, soit depuis le 1^{er} janvier 2004, toutes les hospitalisations " Student care " des hôpitaux vaudois, de rembourser la part cantonale payée à ces hôpitaux par l'Etat de Vaud et de remplacer, avec effet immédiat, les cartes d'assurance en circulation auprès des étudiants étrangers du canton de Vaud par des cartes libellées clairement "Student care".

En octobre 2014, la CSS a remboursé à l'Etat de Vaud la part cantonale de 173 hospitalisations identifiées d'assurés "Student care", pour un montant d'environ CHF 640'000.-, correspondant aux hospitalisations des années 2012 et 2013 pour lesquelles le canton a participé financièrement à hauteur de 55% du coût total LAMal de l'hospitalisation. Elle a également confirmé que les hospitalisations des années 2004 à 2011 feront l'objet d'un autre accord.

En parallèle, la CSS a modifié les informations accessibles sur le site internet des assureurs-maladie pour les prestataires de soins lorsqu'ils contrôlent la validité effective de l'affiliation en passant la carte d'assuré d'étudiants au bénéfice de contrat "Student care" dans le lecteur magnétique ad hoc. Ces informations indiquent désormais qu'il s'agit d'un "modèle spécial selon la LAMal " et précisent "Student care" dans le champ de description du produit. Malgré ces mesures et même si le personnel des hôpitaux a été rendu attentif au problème, il subsiste un risque de ne pas enregistrer correctement les patients concernés. La CSS a dès lors conclu une convention avec les hôpitaux vaudois, identique aux autres conventions que les hôpitaux ont avec les autres assurances LCA pour les étudiants étrangers, qui prévoit expressément que si la CSS LAMal reçoit par erreur un avis d'entrée, elle applique le processus standard et informe que le payeur est CSS "Student care", assureur du groupe CSS mais différent de l'assureur " CSS LAMal ", à qui les hôpitaux envoient alors un nouvel avis d'entrée corrigé. De plus, les discussions avec la CSS visant à remplacer les cartes d'assurance se poursuivent.

Il faut encore signaler que la Finma a informé fin octobre le Département de la santé et de l'action sociale qu'elle demeurait en relation avec la CSS afin de mieux éclaircir les faits et de déterminer si des abus ont été commis à l'encontre des assurés.

2.2 Réponses aux questions soulevées

2.2.1 Où est l'erreur dans ce dossier : chez celui qui envoie la facture ou chez celui qui paie ?

Il ressort des explications fournies en préambule que l'assureur-maladie CSS Assurance a induit en erreur les hôpitaux de nombreux cantons de Suisse, dans un premier temps en attribuant à ses assurés étudiants au bénéfice d'un contrat LCA "Student care" une carte d'assurance LCA libellée " CSS Assurance " quasiment identique à la carte d'assurance LAMal et sans indication " Student care ".

De plus, quatre étapes successives ont impliqué une validation du type d'assurance " LAMal" et non " LCA " par la CSS :

1. Lors de l'admission du patient, la validité effective de la carte d'assurance doit être contrôlée via internet sur un site mis à disposition par les assureurs maladie (les cartes sont dotées d'une piste magnétique). Or, ce site renvoyait la confirmation de validité de la carte avec l'information " assurance selon la LAMal ".
2. Le lendemain de l'admission du patient en hospitalisation, un avis d'entrée est obligatoirement envoyé à l'assurance maladie. En l'occurrence, c'est l'assurance " CSS LAMal " qui l'a reçu. Sans réaction, la garantie est considérée comme donnée par l'assurance qui a reçu l'avis d'entrée.
3. Le lendemain de la sortie du patient en hospitalisation, un avis de sortie est obligatoirement envoyé à l'assurance maladie. En l'espèce, c'est la même assurance " CSS LAMal " qui l'a reçu. Sans réaction, la garantie est considérée comme confirmée par l'assurance qui a reçu l'avis de sortie.
4. Lors de la facturation, quelques semaines plus tard, la facture à charge de l'assureur-maladie a

été envoyée à l'assureur " CSS LAMal ", au tarif LAMal pour patient domicilié dans le canton de Vaud (45 % du montant total du forfait et non pas tarif "patient étranger" qui correspond au 100 % du total du forfait). Sans réaction et a fortiori après paiement effectif de la facture au tarif LAMal, le cas est confirmé comme étant à charge de "CSS LAMal".

Ainsi, seuls les assureurs-maladie connaissent les produits qu'ils fournissent individuellement à chacun de leurs assurés et peuvent repérer des erreurs. Ni les hôpitaux, ni les Services de la santé publique n'ont les moyens de le faire. Il est par ailleurs étonnant que la CSS n'opère pas de distinction entre les assurés LAMal et LCA lors du traitement des prestations.

Au demeurant, le Conseil d'Etat relève qu'en l'occurrence, la CSS a reconnu son erreur et a commencé à rembourser l'Etat pour les prestations qu'il a indûment versées en raison de celle-ci.

2.2.2 Est-ce que le DSAS contrôle de manière sérieuse et systématique les montants qu'il doit prendre en charge ?

Voir réponse à la question n° 1 ci-dessus.

2.2.3 Le Conseil d'Etat était-il au courant de ces factures payées indûment et, le cas échéant, depuis quand ?

C'est en automne 2013 que les échanges avec le canton de Genève ont montré que le problème relevé pour le patient genevois n'était très probablement pas unique et que de nombreux autres cas similaires pour des assurés CSS assurance pouvaient exister. Les services du DSAS ont alors mené les investigations nécessaires auprès de la CSS. Dès que la CSS a reconnu l'erreur, le chef du DSAS a été informé, soit en mai 2014.

2.2.4 Plus généralement, où en sont les procédures de contrôle du DSAS à la lumière de ce cas particulier ? Comment se fait-il que les Genevois aient décelé ce problème de facturation plus rapidement que les Vaudois ?

Comme relevé, ci-dessus, seuls les assureurs-maladie peuvent vérifier que les factures qu'ils reçoivent correspondent bien aux produits d'assurance qu'ils délivrent à leurs assurés. D'ailleurs, la LAMal (art. 42 al. 3) impose aux assureurs-maladie de vérifier l'exactitude des factures, notamment le calcul de la rémunération, soit l'application du bon tarif au bon assuré.

En l'occurrence, c'est lors d'un contrôle qui ne portait pas sur le produit d'assurance, mais sur la domiciliation d'un patient genevois hospitalisé au CHUV que le problème a été détecté. L'ampleur de ce problème a alors pu être mise en évidence grâce au travail commun des autorités genevoises et du CHUV, puis des autres services du DSAS. Il reste à relever que selon un article paru le 21 septembre 2014 dans le journal Schweiz am Sonntag (voir annexe), ce sont 16 cantons qui ont payé indûment des factures de ce produit et qui devraient ainsi profiter de la mise en évidence de cette affaire par les services vaudois et genevois.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 14 janvier 2015.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean

Unanständige Geschäftsmodelle



VON HENRY HABEGGER

Die Nachricht: Jahrelang gingen Spitalrechnungen von ausländischen Studierenden statt an die Krankenkasse CSS an Kantone. Statt der Privatversicherung zahlte der Steuerzahler.

Der Kommentar: Ende gut, alles gut, könnte man sagen. Die grösste Krankenkasse der Schweiz, die CSS, erklärt sich bereit, den 16 betroffenen Kantonen die Schadenssumme von insgesamt 6 Millionen Franken zurückzuzahlen.

Dass nicht alles gut ist, zeigen die Details des Vorfalls. Offenbar wegen einer in die Irre führenden Bezeichnung auf der CSS-Versicherungskarte der Studierenden gingen die Computersysteme davon aus, dass es sich bei den Patienten um Grundversicherte handelte. Damit nahm das Unheil seinen Lauf, ein Teil der Rechnung für jeden Spitalaufenthalt ging automatisch an die Kantone.

Dass ein solcher Fehler überhaupt passieren kann, hat auch damit zu tun, dass Versicherungen heute in Grund- und im Zusatzversicherungsbereich gleichzeitig tätig sein dürfen. Die Gefahr, dass Kraut und Rüben durcheinandergbracht werden, ist gross. Bei der Grundversicherung dürfen die Kassen keine Gewinne machen; und die Zeche wird über Prämien und Steuern bezahlt. Im Bereich der Zusatzversicherungen spielt der Wettbewerb, da lassen sich die Gewinne erzielen. Saubere Abhilfe schafft hier nur die strikte Trennung von Grund- und Zusatzversicherung: Kassen dürfen nicht gleichzeitig beides anbieten.

Ein Skandal ist der zweite Teil der Geschichte: Ausländische Studierende und Praktikanten kommen zu ihrer Krankenversicherung zu einem Bruchteil des Betrages, den die Einheimischen zahlen müssen. Es ist am Gesetzgeber, den Kassen solche unanständigen, von der Allgemeinheit und den übrigen Prämienzahlern subventionierte, offenbar aber lukrative Geschäftsmodelle zu verbieten.

CSS «sparte» auf Kosten der Kantone 6 Millionen Franken

Spitalrechnungen gingen zehn Jahre lang an die Falschen

VON HENRY HABEGGER

Jahrelang zahlten die Kantone aus Steuergeldern Spitalrechnungen, die eigentlich die grösste Krankenkasse der Schweiz, die CSS, hätte zahlen müssen. CSS-Sprecherin Carole Sunier sagt: «Die betroffenen Kantone haben in zehn Jahren zusammen insgesamt 6 Millionen Franken für diese Spitalrechnungen zu Unrecht bezahlt.» Die CSS werde den Kantonen das Geld zurückerstatten.

Betroffen sind laut CSS-Angaben 16 Kantone: AG, BE, BS, FR, GE, GR, JU, LU, NE, SG, SZ, TI, UR, VD, VS und ZH.

Das kam so: Die CSS kreierte das Produkt «Student Care» für ausländische Studenten in der Schweiz, für die kein KVG-Obligatorium gilt. Im CSS-Produkt-beschrieb steht: «Student Care erbringt Versicherungsleistungen entsprechend der obligatorischen Grundversicherung, aber bedeutend günstiger.»

Student Care ist eine Zusatzversicherung, hat mit der obligatorischen Krankenversicherung (KVG) also nichts zu tun. Sämtliche Leistungen muss die CSS aus der Privatversicherung zahlen.

AUSLÖSER DES FEHLERS war die CSS-Versichertenkarte der Studis: Die Spitäler bzw. deren Computer gingen aufgrund der Angabe «gemäss KVG» auf der Karte davon aus, dass es sich um grundversicherte Patienten handelte. So stellten die Spitäler den Kantonen wie bei KVG-Versicherten üblich 55 Prozent der Kosten in Rechnung, der CSS 45 Prozent.

Laut CSS stand keine Absicht dahinter. Ihr eigenes Informatiksystem habe die ausländischen Studis auch korrekt als Zusatzversicherte erkannt. Die Grundversicherung sei daher nicht zu Schaden gekommen, betont die Kasse.

Ein Blick auf eine der Rechnungen hätte der CSS indes klarmachen müssen, dass hier falsch verbucht wurde. Auf den Rechnungen der Spitäler an die CSS stand ausdrücklich «KVG». Dass bedeutet, dass das Spital die Patienten fälschlicherweise für KVG-Patienten hielt.

CSS-Sprecherin Sunier erklärt: «Student Care ist ein absolutes Nischen-Produkt mit einem sehr kleinen Versichertenbestand (8000 Versicherte). Unsere hoch automatisierte Rechnerkontrolle konnte keine Fehler bei diesen Rechnungen feststellen. Nur bei manuellen Stichproben hätten wir auf diese Irregularitäten stossen können.»

Die Affäre flog erst vergangenen Frühling zufällig auf, weil der Kanton Genf die Falschzuweisung bemerkte. Ob der Fall aufsichtsrechtliche Konsequen-

zen hat, ist offen. Die für Privatversicherungen zuständige Finanzmarktaufsicht (Finma) sagt nur, sie stehe «mit dem Unternehmen in Kontakt».

Dass Rechnungen fälschlicherweise der Grundversicherung untergejubelt werden, ist aber keineswegs ein Einzelfall. Der «Schweiz am Sonntag» liegt das Beispiel eines Kunden der Krankenkasse KPT vor, dessen Gesundheits-Checks immer wieder statt der Zusatzversicherung der Grundversicherung verrechnet wurden. Als der aufmerksame Kunde reklamierte, machte auch die KPT die «automatische Rechnungsverarbeitung» für den Fehler verantwortlich.

FÜR ÄRGER SORGT auch der Preis der CSS-Versicherung für ausländische Studenten und Praktikanten, die bis zum 60. Lebensjahr abgeschlossen werden kann: Die Prämie beträgt laut CSS-Angaben derzeit 86 Franken im Monat, Unfalldeckung inklusive. Gemäss einem Produktblatt beträgt die Jahresfranchise nur 100 Franken. Selbstbehalt gibt es keinen, Gesundheitsdeklaration ist nicht

86 Franken

So viel kostet die Versicherung der CSS für Studenten und Praktikanten pro Monat, Unfalldeckung inklusive.

nötig. Wer eine Franchise von 500 Franken wählt, erhält 13 Prozent Rabatt.

Eine vergleichbare Grundversicherung kostet für einheimische junge Erwachsene bzw. hier ansässige Studierende ein Vielfaches. Unter 400 Franken pro Monat ist sie kaum zu haben. Die CSS begründet: «Die Festsetzung dieser attraktiven Prämie (86 Franken pro Monat) steht in Zusammenhang mit dem kleinen Versicherungs-kollektiv und dem günstigen Risikoprofil dieser Versicherten.»

DER WAADTLÄNDER Gesundheitsdirektor Pierre-Yves Maillard (SP), dessen Kanton am stärksten vom Student-Care-Fall betroffen ist und wohl mehrere Millionen zu viel zahlte, staunt nur noch: «Vor einigen Jahren haben die Versicherungen die Prämien für junge Erwachsene in der Schweiz massiv erhöht, praktisch auf das Niveau der Erwachsenen.» Und jetzt stelle man fest, dass ein Versicherer in den gleichen Jahren seine Billigprämie für studierende Privatversicherte habe subventionieren lassen.

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Christa Calpini - Quel avenir pour les physiothérapeutes indépendants dans le Canton de Vaud ?

Rappel

Les soins de physiothérapie font partie des prestations remboursées par l'assurance des soins selon la LAMal.

La physiothérapie est une discipline indépendante du domaine de la thérapeutique. Elle constitue l'un des trois piliers de la médecine traditionnelle, avec la médecine et les soins. Les physiothérapeutes traitent les personnes souffrant de douleurs aiguës et chroniques, handicapées ou en fin de vie sur prescription médicale. La physiothérapie a pour but de réhabiliter, d'améliorer ou de maintenir les fonctions corporelles et la capacité de fonctionner d'un individu au quotidien.

La physiothérapie se caractérise par la complexité de ses attributions professionnelles ; les physiothérapeutes interviennent en tant qu'experts dans un cadre multidisciplinaire et sont soumis à un double contrôle de la qualité. Les physiothérapeutes indépendants sont en concurrence avec les services ambulatoires des hôpitaux. L'intervention physiothérapeutique est source d'économies : moins de médicaments, alternative à une opération, reprise plus rapide de l'activité professionnelle. La présence des physiothérapeutes indépendants dans la chaîne des soins permet de diminuer la durée des séjours hospitaliers via les visites à domicile. D'où l'importance d'avoir un bon réseau de physiothérapeutes, même dans les régions excentrées du canton. En effet, de nombreux malades ont de la peine à se déplacer ou en sont incapables.

La rémunération des prestations de physiothérapie est basée sur une valeur de point calculée selon une formule validée par le Conseil Fédéral lors de la dernière révision tarifaire en 1998. Cette formule intègre l'IPC, l'indice des loyers et des salaires. Elle n'a jusqu'ici jamais été contestée par Santéuisse.

Du fait que depuis 1998 aucune revalorisation réelle de la valeur du point n'est intervenue, l'ajustement aux taux actuels de ces trois indices nécessite une revalorisation de 17% de la valeur actuelle du point.

La baisse régulière du revenu des physiothérapeutes conduit beaucoup d'entre eux à exercer des pratiques alternatives. Cela réduit le temps disponible pour recevoir des patients dans le cadre des assurances sociales et créera, à terme, une pénurie dans l'offre de soins. Contrairement aux hôpitaux, les cabinets employant des physiothérapeutes salariés ne peuvent plus assurer l'augmentation des salaires. Cela entraîne une distorsion de concurrence et des difficultés accrues de recrutement de personnel de qualité. Le maintien de prestations de qualité dans le cadre des assurances sociales dépend aussi d'une juste rémunération des actes physiothérapeutiques. L'Association suisse de physiothérapie, physioswiss, a résilié la convention tarifaire qui la liait aux caisses-maladie

(Santésuisse) le 31.12.2009. Les négociations qui ont suivi n'ont pas abouti. Aucun accord n'a été trouvé au 30.06.2011, date limite fixée par la loi. A la fin novembre 2011, les tentatives de conciliation soutenues par l'OFSP ont été interrompues en raison du refus des caisses-maladie d'entrer en matière sur les solutions proposées par physioswiss.

Dès lors, conformément à l'art. 47 LAMal, les autorités cantonales sont responsables de fixer les valeurs cantonales du point au 1.1.2012, ou avec effet rétroactif au 1.7.2011. Tout en sachant que la procédure est en cours, ce que je salue, je me permets néanmoins de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1) Comment le Conseil d'Etat évalue-t-il l'utilité économique de la physiothérapie dans les domaines de la thérapie, de la rééducation, de la prévention et de la promotion de la santé ?

2) "L'ambulatoire avant le stationnaire", tel est l'objectif déclaré des stratégies de santé nationale et cantonale. Les soins médicaux de base sont reconnus comme fondement de notre système de santé, l'importance des médecins de famille est incontestée et des mesures sont adoptées pour les soutenir. Quelle place le Conseil d'Etat attribue-t-il à la physiothérapie ambulatoire aujourd'hui et à l'avenir ? Plus précisément, quelle importance accorde-t-il aux physiothérapeutes indépendants dans la prestation des soins médicaux de base du canton de Vaud ?

3) Si la situation économique des physiothérapeutes indépendants ne change pas, on risque d'être confronté au même problème qu'avec les médecins de famille. A moyen terme, il y aura carence de physiothérapeutes indépendants fournissant des prestations remboursées par l'assurance de base. Une telle évolution serait extrêmement négative pour la continuité des soins dans le canton de Vaud. Le Conseil d'Etat est-il conscient de cet état de fait et quelles sont les mesures envisagées pour y remédier ?

4) Où en est le Conseil d'Etat dans la procédure de fixation du point ?

5) Dans quel délai le Conseil d'Etat pense-t-il fixer la nouvelle valeur du point pour les physiothérapeutes ?

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

(Signé) Christa Calpini

Réponse du CE à l'interpellation Christa Calpini - Quel avenir pour les physiothérapeutes indépendants dans le Canton de Vaud ?

En préambule, il apparaît utile au Conseil d'Etat de rappeler certains points relatifs à la formation des physiothérapeutes et à la prise en charge des prestations que ces derniers fournissent au titre de la loi sur l'assurance-maladie.

Le cursus de formation des physiothérapeutes est déterminé par les HES. La filière est soumise à une régulation des admissions. La décision de réguler une filière et le nombre de places de formation offertes sont de la compétence de la HES-SO. Une régulation est nécessaire parce que le nombre de places de stage ou de formation pratique dans les institutions socio-sanitaires est limité.

En ce qui concerne le canton de Vaud, 45 places sont actuellement à disposition des étudiants qui envisagent d'entamer cette formation.

La loi sur l'assurance-maladie (LAMal) prévoit la prise en charge des prestations efficaces, appropriées et économiques fournies par des fournisseurs de prestations admis, dont font partie les personnes prodiguant des soins sur prescription ou sur mandat médical ainsi que les organisations qui les emploient. Les physiothérapeutes, avant de prétendre au remboursement des soins qu'ils prodiguent à titre indépendant dans les cas de maladie et sur prescription d'un médecin, doivent avoir exercé leur activité pendant deux ans auprès d'un physiothérapeute ou d'une organisation admis dans un service hospitalier spécialisé en physiothérapie ou dans un cabinet médical spécialisé sous la

direction d'un physiothérapeute qui remplit les conditions prévues dans l'OAMal.

La question de la rémunération des prestations fournies au titre de l'assurance-maladie est réglée par le législateur et implique la conclusion de convention tarifaire entre fournisseurs et assureurs. La convention est soumise à l'approbation du gouvernement cantonal qui vérifie si la convention est conforme à la loi et à l'équité et qu'elle satisfait au principe d'économie.

Dans le canton de Vaud, le tarif a été fixé par l'arrêté du 4 décembre 2003 "fixant le tarif cantonal pour les prestations effectuées par les physiothérapeutes indépendants et par les physiothérapeutes rattachés aux établissements thermaux de Lavey-les-Bains et Yverdon-les-Bains, en faveur des assurés affiliés auprès des assureurs-maladie" à CHF 0.91. - Par décision sur recours du 19 janvier 2005, le Conseil fédéral a fixé la VPT pour le canton de Vaud à CHF 0.92, avec effet rétroactif au 1er janvier 2003.

Ces principes généraux étant rappelés, le Conseil d'Etat se détermine comme suit sur les différentes questions posées par Madame Calpini.

1) *Comment le Conseil d'Etat évalue-t-il l'utilité économique de la physiothérapie dans les domaines de la thérapie, de la rééducation, de la prévention et de la promotion de la santé ?*

Le Conseil d'Etat est convaincu de l'utilité économique de la physiothérapie, que les prestations soient ou non à charge de l'assurance-obligatoire des soins, qu'elles soient fournies lors de séjours hospitaliers, à domicile ou dans des cabinets de physiothérapeutes indépendants. Les besoins en prestations de physiothérapie augmentent également en raison de l'introduction des DRG qui ont pour effet de diminuer la durée de séjour en hôpital.

Le Conseil d'Etat est conscient que les traitements de physiothérapie ont un impact positif sur les coûts de la santé dans les domaines de la thérapie, de la rééducation, de la prévention et de la promotion de la santé. En effet, ces traitements déchargent les médecins, limitent le recours aux médicaments, permettent un maintien à domicile et un retour à domicile plus rapide après une hospitalisation, ainsi qu'une reprise plus rapide de l'activité professionnelle. Le Conseil d'Etat relève dans ce contexte que la physiothérapie, comme les autres prestations de santé, touche de plus en plus des patients âgés au suivi plus complexe.

2) *"L'ambulatoire avant le stationnaire", tel est l'objectif déclaré des stratégies de santé nationale et cantonale. Les soins médicaux de base sont reconnus comme fondement de notre système de santé, l'importance des médecins de famille est incontestée et des mesures sont adoptées pour les soutenir. Quelle place le Conseil d'Etat attribue-t-il à la physiothérapie ambulatoire aujourd'hui et à l'avenir ? Plus précisément, quelle importance accorde-t-il aux physiothérapeutes indépendants dans la prestation des soins médicaux de base du canton de Vaud ?*

Le Conseil d'Etat partage l'objectif rappelé mais n'a en l'état pas la compétence légale pour intervenir dans la planification des prestations ambulatoires, qui sont financées exclusivement par les assureurs-maladie. Il importe peu que les prestations de physiothérapie soient prodiguées par des physiothérapeutes indépendants ou des physiothérapeutes salariés du secteur ambulatoire des hôpitaux, seule la couverture des besoins de la population compte.

Or, la prescription des prestations de physiothérapies relève exclusivement de la liberté thérapeutique du médecin et le cadre légal pour leur prise en charge par l'assurance de base est clair. Les patients peuvent par ailleurs choisir leur thérapeute parmi les fournisseurs admis à pratiquer à charge de l'assurance-obligatoire des soins, qu'ils soient indépendants ou salariés dans des organisations de physiothérapie ou dans l'ambulatoire hospitalier. Selon les données comptables des assureurs-maladie, les prestations de physiothérapie remboursées par la LAMal dans le canton de Vaud augmentent régulièrement. Elles passent en termes de coûts bruts de CHF 50.2 millions en 2008 (soit CHF 69.8/assuré) à CHF 58.7 millions en 2013 (soit CHF 80.5/assuré et environ 2,3% du coût total des prestations à charge de l'assurance obligatoire des soins). L'évolution démontre donc que les

médecins prescrivent toujours plus de physiothérapie et que toujours plus de patients sont considérés comme éligibles pour ces traitements.

Le rôle de l'Etat consiste, dans la grande majorité des cas, à vérifier qu'une convention conclue entre fournisseurs et assureurs-maladie est conforme à la loi et à l'équité et qu'elle satisfait au principe d'économie. Dans certains cas, faute d'accord, il est appelé à fixer le tarif.

3) Si la situation économique des physiothérapeutes indépendants ne change pas, on risque d'être confronté au même problème qu'avec les médecins de famille. A moyen terme, il y aura carence de physiothérapeutes indépendants fournissant des prestations remboursées par l'assurance de base. Une telle évolution serait extrêmement négative pour la continuité des soins dans le canton de Vaud. Le Conseil d'Etat est-il conscient de cet état de fait et quelles sont les mesures envisagées pour y remédier ?

Le rapport 2012 de l'IUMSP "Etude sur l'adéquation entre les besoins et l'offre en professionnel-le-s du domaine des soins dans le canton de Vaud" indique que le CHUV fait face à une pénurie saisonnière de physiothérapeute entre janvier et août et engage alors environ 30% de candidats avec diplôme étranger. Donc, les besoins augmentent et la formation des physiothérapeutes suisses ne semble pas les couvrir. Toutefois, le domaine de la formation est de la compétence de l'HES.

Selon le même rapport, les conditions salariales des physiothérapeutes salariés dans un cabinet de physiothérapie sont moins attractives que celles en milieu hospitalier et ce fait est, selon le rapport, dû à la tarification actuelle.

Le Conseil d'Etat salue à ce propos la déclaration d'intention commune que l'Association suisse de physiothérapie physioswiss et l'Association faîtière des hôpitaux H+ ont signée début mai 2013, dans laquelle elles annoncent qu'elles vont coordonner leurs projets de révision de la structure tarifaire de la physiothérapie, afin d'aboutir à une rémunération des prestations ambulatoires des cabinets de physiothérapie comme des hôpitaux et cliniques qui soit actualisée, conforme à l'économie d'entreprise et à la loi.

Toutefois, une carence de physiothérapeutes indépendants serait plus à mettre en relation avec l'accès à la formation et à l'obligation faite d'exercer qu'à la valeur du point à proprement parler.

En effet, l'accès aux études de physiothérapie est très restrictif et seules 45 places sont actuellement à disposition dans le canton de Vaud. Ensuite, une fois le cursus achevé, le physiothérapeute doit être reconnu comme fournisseur admis par la loi sur l'assurance-maladie pour pouvoir prétendre au remboursement par l'assurance obligatoire des soins des prestations qu'il fournit sur mandat médical. Il doit pour cela avoir exercé pendant deux ans auprès d'un physiothérapeute ou d'une organisation de physiothérapie admis, dans un service hospitalier spécialisé en physiothérapie ou dans un cabinet médical spécialisé sous la direction d'un physiothérapeute admis.

Dans la situation légale actuelle, le Conseil d'Etat n'a pas pour mission d'intervenir dans la planification de l'ambulatoire. La conclusion de convention et la tarification sont de la responsabilité première des fournisseurs et des assureurs. Le canton intervient lors de la ratification des conventions ou, le cas échéant, pour fixer un tarif après avoir constaté l'échec des négociations entre les partenaires.

4) Où en est le Conseil d'Etat dans la procédure de fixation du point ?

L'art. 47 LAMal subordonne l'intervention du gouvernement cantonal à l'absence de conventions tarifaires entre fournisseurs de prestations et assureurs ; les partenaires tarifaires doivent avoir effectivement mené des négociations qui se sont soldées par un échec.

Conformément à ces principes, le Département de la santé et de l'action sociale (ci-après : le DSAS) a entamé dès fin 2011 la procédure en vue de fixer une nouvelle valeur du point cantonale par arrêté, mais l'a suspendue au vu des accords conventionnels qui se dessinaient entre les parties. Compte tenu

du principe de la primauté des conventions tarifaires découlant de la LAMal et de la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, le Conseil d'État se devait en effet d'observer une attitude certes attentive, tout en faisant preuve d'une certaine retenue, afin de ne pas perturber les négociations entre partenaires tarifaires.

Ainsi, le 17 avril 2013, la Communauté d'achat Helsana, Sanitas et CPT (HSK) a informé le DSAS qu'elle avait conclu avec l'Association suisse des physiothérapeutes indépendants (ASPI) un accord au niveau national comportant une augmentation dans tous les cantons de la valeur du point tarifaire de 4 ct au 1er avril 2013 pour les prestations de physiothérapie. Cet accord national a été approuvé par le Conseil fédéral. La Communauté HSK a dès lors soumis à l'approbation du Conseil d'Etat vaudois la convention cantonale, qui porte la valeur du point dans le canton de Vaud à 96 ct dès le 1er avril 2013.

L'ASPI a également signé une convention tarifaire nationale avec tarifsuisse SA, datée du 1er novembre 2013. Cette convention, qui a été approuvée par le Conseil fédéral, introduit, dès le 1er novembre 2013, une augmentation de la valeur du point de 5 centimes dans tous les cantons. L'annexe de cette convention, fixant la valeur du point à 97 ct dans le canton de Vaud, a également été soumise à l'approbation du Conseil d'Etat.

Enfin, l'Association suisse de physiothérapie physioswiss et tarifsuisse SA ont conclu une convention cadre nationale, signée le 8 avril 2014 et valable à partir du 1er avril 2014, avec une valeur du point tarifaire augmentée de 8 centimes, ainsi que 26 conventions cantonales. Même si cette convention cadre nationale n'a pas encore été approuvée par le Conseil fédéral, la convention cantonale entre l'Association vaudoise de physiothérapie physiovaud et tarifsuisse SA (sauf les assureurs CSS, Sanagate, Intras et Arcosana), qui fixe rétroactivement à partir du 1er avril 2014 et jusqu'au 31 décembre 2015 la valeur du point dans le canton de Vaud à CHF 1.-, a été soumise à l'approbation du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat a approuvé sans réserve les conventions passées par l'ASPI avec HSK et tarifsuisse SA, ainsi que, pour 2014, la convention entre physiovaud et tarifsuisse SA. Pour 2015, l'approbation de cette dernière convention a été faite sous réserve de l'approbation de la convention cadre nationale par le Conseil fédéral. Ces décisions permettent de privilégier les accords entre partenaires tarifaires, comme le veut la LAMal, ainsi que de préserver la sécurité du droit pour des conventions au demeurant déjà appliquées.

5) Dans quel délai le Conseil d'Etat pense-t-il fixer la nouvelle valeur du point pour les physiothérapeutes ?

Les conventions tarifaires entre l'ASPI et HSK, respectivement tarifsuisse SA, ainsi qu'entre physiovaud et tarifsuisse SA ont été approuvées par le Conseil d'Etat le 17 décembre 2014, sous réserve, pour la convention entre physiovaud et tarifsuisse SA et pour 2015, de l'approbation de la convention cadre nationale par le Conseil fédéral. De l'avis du Conseil d'Etat, l'impact sur les primes des assurés vaudois de l'augmentation des valeurs de point retenues dans ces conventions est minime.

Le Conseil d'Etat statuera ultérieurement sur une éventuelle augmentation de la valeur du point pour les cas résiduels non réglés par les conventions tarifaires. En effet, le Tribunal administratif fédéral (TAF) a rendu le 28 août 2014 un arrêt de principe par lequel il a annulé l'arrêté du Conseil d'Etat du canton de Thurgovie fixant la valeur du point pour les physiothérapeutes. L'analyse de cet arrêt est toujours en cours, non seulement au niveau des cantons, mais également de l'Office fédéral de la santé publique et ses impacts ne sont dès lors pas encore connus. En attendant, le Conseil d'Etat ne peut pas fixer de nouvelle valeur du point, en l'absence de structure tarifaire valable.

Conclusion

Le Conseil d'Etat est conscient de la pertinence des prestations de physiothérapie pour les assurés et de

l'importance de pouvoir en garantir la fourniture par des professionnels formés avec un statut d'indépendant. La prise en charge d'une population croissante induit une hausse des besoins en prestations. De plus, les soins apportés à des patients plus âgés sont de nature plus complexes. Dans ce cadre, le Conseil d'Etat estime qu'il faut prendre acte de cette évolution des prestations des physiothérapeutes et les reconnaître comme des partenaires importants de la chaîne de soins. Les conventions tarifaires approuvées par le Conseil d'Etat vont dans ce sens tout en ménageant les conséquences sur les primes des assurés vaudois.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 17 décembre 2014.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean



Lausanne, le 27 mai 2014

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

PETITION : « Pour un financement des partis réglementé, transparent et juste. »

Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'article 31 de la Constitution vaudoise, nous avons l'honneur de déposer la pétition suivante voulant mettre fin à l'omerta autour du financement des partis en demandant une modification de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP).

Les signataires de cette pétition :

- s'inquiètent de la véritable indépendance des partis politiques par rapport aux intérêts privés
- ne comprennent pas les raisons pour lesquelles certains partis ne veulent pas publier la liste de leurs donateurs
- sont convaincus de l'importance du plafonnement des dépenses de campagnes de manière à ne pas fausser le jeu démocratique

Dès lors, les soussigné-e-s demandent formellement aux député-e-s du Grand Conseil vaudois.

- que les comptes de campagne soient systématiquement publiés
- un plafonnement du budget des campagnes électorales identiques à tous les partis
- limiter les dons privés aux partis politiques
- de publier la liste de tous les donatrices et donateurs de plus de Frs. 500.-

Veuillez trouver ci-joint les paraphes de notre pétition « Pour un financement des partis réglementé, transparent et juste ».

Joël Waeger
Co-secrétaire

Raphaëlle Javet
Co-secrétaire

Axelle Coppe
Trésorière

Romain Pilloud
Webmaster

Julien Rilliet
Porte-parole

D.-A. Ramsauer
Resp. formation

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

Pétition pour un financement des partis réglementé, transparent et juste

1. PREAMBULE

La Commission thématique des pétitions était composée de Mmes Aline Dupontet et Fabienne Despot (qui remplace Pierre-André Pernoud), et de MM. Pierre Guignard, Hans-Rudolf Kappeler, Jean-Marc Nicolet, Daniel Ruch, Daniel Trolliet, Filip Uffer, Philippe Germain et Serge Melly. Elle a siégé en date du 6 novembre 2014 sous la présidence de Mme Véronique Hurni. M. Pierre-André Pernoud était excusé.

M. Cédric Aeschlimann, Secrétaire de commission parlementaire, est remercié pour les notes de séance.

2. PERSONNES ENTENDUES

Pétitionnaire : Mme Charlotte Gabriel.

Représentants de l'Etat : DSAS, CHAN (Chancellerie) appui DIS, SCL (Service des communes et du logement), M. Vincent Grandjean, Chancelier de l'Etat de Vaud, Mme Corine Martin, Cheffe du SCL.

3. DESCRIPTION DE LA PETITION

La pétition a été déposée en date du 27 juin 2014 auprès du Grand Conseil. Initiée par la Jeunesse socialiste vaudoise et par les Jeunes vert-e-s Vaud, et revêtue de 836 signatures, la pétition demande une modification de la Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) dans le but de mettre fin au manque de transparence autour du financement des partis.

Les signataires de la pétition s'inquiètent de la véritable indépendance des partis politiques par rapports aux intérêts privés. Ils ne comprennent pas les raisons pour lesquelles certains partis ne veulent pas publier la liste de leurs donateurs. Ils sont convaincus de l'importance du plafonnement des dépenses de campagnes de manière à ne pas fausser le jeu démocratique.

Les pétitionnaires demandent formellement aux députés du Grand Conseil vaudois :

- Que les comptes de campagne soient systématiquement publiés
- Un plafonnement du budget des campagnes électorales identique à tous les partis
- Limiter les dons privés aux partis politiques
- De publier la liste de tous les donatrices et donateurs de plus de CHF 500.-

4. AUDITION DE LA PETITIONNAIRE

La pétitionnaire explique que les jeunes socialistes et les jeunes verts ont estimé qu'il y avait un problème dans la politique actuelle concernant le financement des partis au niveau tant du canton de Vaud qu'au niveau fédéral. Elle indique que cette pétition a été lancée peu après le vote du GC sur le « Contrôle du financement des formations politiques ». Les pétitionnaires ont estimé que la Loi sur

l'exercice des droits politiques (LEDP) n'avancait pas suffisamment concernant cette matière et que le GC devait entendre cela. Ce sujet leur tient à ceur et s'il le faut, ils iront plus loin. Ils veulent permettre au GC de se prononcer sur cette question.

Outre les demandes formulées dans la pétition et figurant ci-dessus, la ptionnaire a mis en évidence que le Groupe d'Etats contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO) montrait la Suisse du doigt, la considérant comme un pays corrompu. En récoltant les signatures dans la rue, elle a par ailleurs pu constater que la population n'était pas très satisfaite de la situation actuelle. De plus, elle a rappelé que 43% de la population estimait que les partis politiques n'étaient pas dignes de confiance. En rétablissant une certaine clarté dans leurs finances, elle espère pouvoir améliorer l'image de ceux-ci.

Dans le cadre des échanges avec la commission, la ptionnaire a souligné que le point central de la pétition concernait la transparence par la publication des comptes. Les autres objectifs sont des corollaires de cette nécessité de transparence. A ce titre, en termes d'exemplarité, la ptionnaire a indiqué que les jeunes socialistes et les jeunes verts publiaient leurs comptes et que la pétition a été plutôt bien accueilli et signée par leurs membres.

Au sujet du plafonnement du budget des campagnes électorales identique à tous les partis, elle explique qu'il ne serait pas limité au budget maximum d'un petit parti ; le plafond peut être très haut, l'essentiel étant que les comptes soient publiés. L'objectif est de trouver un système de plafonnement permettant d'éviter les écarts invraisemblables de ces dernières années, avec des budgets de campagne qui ont battus des records et ont été perçus comme un manque de respect au sein de la population.

A la question de la garantie d'un équilibre qui soit juste pour tout le monde en termes de couverture médiatique en lien avec le plafonnement, la ptionnaire a répondu que les principaux médias faisaient attention à garantir une certaine neutralité en période électorale. A la remarque que les médias étaient clairement orientés hors de ces périodes, elle a estimé que la couverture dans la presse n'avait pas grand-chose à voir avec le financement des partis et que la compensation de la non partialité des médias serait difficilement évaluable.

A la question du droit de limiter une personne ou entreprise qui veut donner quelque chose, la ptionnaire a rappelé que l'argent a une influence. A défaut, cela signifie que dans le fond, l'on a quelque chose à se reprocher. Celui qui est prêt à donner doit être prêt à l'assumer et à dire pourquoi il le fait. Elle est bien consciente qu'en Suisse, les questions qui touchent à l'argent sont un tabou. Elle pense cependant que les mentalités peuvent évoluer.

A la question des personnes qui ne souhaiteraient pas voir leur nom publié, notamment afin de ne pas être sollicitées en permanence, elle répond que les montants en dessous de CHF 500.- par personne et par année offrent la possibilité de l'anonymat, les montants plus élevés ayant une certaine importance. Elle ne considère par ailleurs pas que la publication de dons à un parti politique par une personnalité, comme un professeur d'université, pose un grand problème. Elle ajoute enfin qu'il y a aussi la possibilité de s'engager autrement que financièrement pour un parti. Concernant les possibilités de contournement des propositions des ptionnaires, elle estime qu'il s'agit de rechercher l'honnêteté plutôt que d'avoir une police derrière chaque franc. Les dons, différenciés des cotisations, devraient être précisés dans une loi. Elle indique pour terminer que le sujet de la protection des données n'a pas été creusé, mais constate que 3 cantons (Tessin, Neuchâtel et Genève) ont déjà franchi le pas et légiféré sur le sujet, ce qui ne semble pas avoir posé problème.

5. AUDITION DES REPRESENTANTS DE L'ETAT

Le Chancelier explique que les problèmes du financement des partis, de la transparence, de la limitation de ce que le domaine privé peut amener aux partis sont des questions récurrentes et que cette pétition en est l'exemple. La question se pose en Suisse et à l'étranger, la particularité étant que la Suisse est un des pays européens qui ne rglemente pas ces matières, notamment en raison du fédéralisme. Une motion déposée par le député Stéphane Montangero visait à ce qu'il y ait une réglementation concernant le plafonnement du financement privé des partis et le principe de transparence. En 2010, le CE avait proposé un contre-projet axé sur la transparence, et un pourcentage par rapport à l'ensemble des recettes d'un parti, excluant 10% des recettes par un donateur unique. Un

débat d'entrée en matière sur le principe avait eu lieu. Un autre débat avait ensuite donné la faveur à la piste proposée par le contre-projet du CE. Au final, ces deux textes ont été refusés par le GC. Il précise encore qu'au niveau fédéral, toutes les réformes tendant à un renforcement du contrôle du financement des partis ont échoué. Néanmoins, une initiative parlementaire est à l'ordre du jour du Conseil National lors de la session d'hiver 2014. Elle demande que les sociétés en majorité en mains publiques publient les dons faits aux partis. Ainsi, en l'absence d'une impulsion forte de la confédération et suite à un débat relativement récent au GC, le dossier est en sommeil du point de vue du CE.

Dans le cadre des échanges avec la commission, les représentants de l'Etat précisent que les questions liées à la protection des données ne posent pas de problème si la base légale existe et qu'elle est précise. Un règlement du CE ne serait pas suffisant. Il s'agit donc d'une affaire législative. Concernant les aspects positifs de la mise en œuvre des demandes de la pétition, ils soulignent que ces questions sont politiques, mais que leur concrétisation apporterait davantage de transparence et d'équité entre les partis. Enfin les législations récentes des cantons de Neuchâtel, Genève et du Tessin en matière de financement des partis et de transparence ne permettent pas encore d'établir un bilan de l'application de ces nouvelles règles. Leurs principales caractéristiques sont évoquées dans un courrier adressé à la commission par Mme Martin, annexé à ce rapport.

6. DELIBERATIONS

Les principaux arguments présentés en faveur de la pétition sont les suivants :

Plusieurs commissaires se déclarent favorables à plus de transparence. Il s'agit en effet de savoir qui donne pour quoi, afin de savoir quelles sont les sources des moyens financiers des partis. Il est souligné que les actionnaires des sociétés sont aussi des caisses de pension, qui ont parfois des sensibilités politiques différentes. L'actionnaire peut intervenir par le biais de ses représentants en disant à une grande société de ne pas gaspiller d'argent pour soutenir tel ou tel parti politique auquel il ne s'identifie pas.

Ainsi, par principe, la transparence du financement est importante, même s'il ne faut pas se fixer sur le montant de CHF 500.- de don par personne et par année mentionné dans la pétition. Les jeunes socialistes ignorent probablement combien leurs élus versent au parti pour assurer le bon fonctionnement du secrétariat. L'idée générale doit être la transparence des partis et les moyens donnés à un parti pour faire une campagne.

A ce sujet, certaines personnes qui ne sont pas politisées ont de la peine à comprendre pourquoi l'on dépense un million ou plus pour une campagne, quelle qu'elle soit.

Il y a aussi l'idée sous-jacente que qui paie commande, engendrant des loyautés que l'on ne devrait pas avoir. Dans ce contexte, il serait intéressant de savoir qui verse de gros montants, notamment au niveau des entreprises.

Les principaux arguments présentés contre la pétition sont les suivants :

Plusieurs commissaires estiment qu'il est trop facile de contourner tout contrôle. L'on peut faire verser un montant par 10 personnes à la place d'une, ou donner à un candidat soit en lui versant directement de l'argent soit en payant sa facture d'imprimerie. Même en présentant des comptes clairs et avec la meilleure volonté, tous les partis vont contourner ces principes.

Une certaine incompréhension a été évoquée quant à la motivation de savoir qui paie quoi, car c'est le jeu politique. A ce sujet il est toutefois rappelé qu'un don à une association à but non lucratif n'a rien à voir avec un don à un parti car cela ne va pas influencer la vie civique et politique ; le réseau d'influence y est différent.

Favorable au maintien de la liberté en la matière, un commissaire a souligné la difficulté de trouver des moyens financiers dans les conditions actuelles, même dans un district avec d'importantes multinationales, bien implantées. La publication de leur nom posera encore plus de problèmes. Chacun doit donc se débrouiller et si quelqu'un a envie de faire savoir qu'il fait un don, ce choix lui appartient. Il pense de plus que ce système ne sera pas équitable car les partis peuvent être plus ou moins grands. Il trouve enfin que le nombre de signatures de cette pétition n'est pas très éloquent en termes de

soutien de la population à cette demande de transparence. Un autre commissaire a mis en évidence que la limitation d'un don ne paraît par ailleurs pas non plus être une solution car cela peut changer au gré des circonstances.

Plusieurs commissaires ont enfin évoqué leur gêne concernant les affirmations de la pétitionnaire citant le GRECO, qui selon son canevas d'analyse, considère la Suisse comme corrompue parce que le financement des partis y est opaque. Il est rappelé à cette occasion que le « corruption perceptions index », reconnu par « Transparency International », indique que la Suisse se situe au 5ème rang de 174 pays (<http://www.transparency.org/cpi2014>). La Suisse est certes perfectible et l'on peut tendre à l'excellence. En matière de transparence des partis politiques, la Suisse n'est pas spécialement bonne, mais il faut éviter ce genre de discussion car cela ne favorise pas une atmosphère sereine au sien de la population. Un commissaire a déclaré qu'en matière de corruption, les Conseillers nationaux membres de grands groupes d'assurance maladie lui posaient plus de problème que les dons aux partis.

Pour conclure, à la proposition d'un commissaire de procéder à un vote sur chacune des conclusions, le premier point concernant la transparence étant particulièrement important au regard des autres points, la commission a dans sa majorité souhaité se prononcer sur l'entier du texte, respectant en cela la volonté des pétitionnaires.

7. VOTE

Classement de la pétition

Par 6 voix pour, 5 contre et 0 abstention, la commission recommande au Grand Conseil de classer cette pétition.

Corcelles-le-Jorat, le 16 décembre 2014.

Le rapporteur :
(Signé) Daniel Ruch

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

Pétition pour un financement des partis réglementé, transparent et juste

1. PREAMBULE

Les éléments généraux concernant le contexte, l'audition de la représentante des pétitionnaires ainsi que des représentants de l'administration sont disponibles dans le rapport de majorité.

La minorité de la commission est composée de Mme Aline Dupontet (rapporteuse) et MM. Jean-Marc Nicolet, Daniel Trolliet, Filip Uffer et Serge Melly. Ces derniers ont trouvé nécessaire de déposer un rapport particulier afin d'appuyer la prise en considération de cette pétition ainsi que sa transmission au Conseil d'Etat par le Grand Conseil.

Les arguments avancés par les pétitionnaires, le résultat serré du vote en commission mais également la non-entrée en matière très serrée, par le Grand Conseil en 2012, sur l'EMPL qui proposait l'introduction d'un article IVbis dans la LEDP sous le titre « Contrôle du financement des partis », en réponse la motion Montangero, montrent le bien-fondé de cette pétition et l'importance de remettre à l'agenda politique ces préoccupations sur le financement des partis politiques. Cette thématique touche tant la population – les citoyens - que nombre d'élus de notre canton.

2. POSITION DES COMMISSAIRES DE MINORITÉ

La minorité de la commission a été très sensible aux arguments développés par la pétition. Il s'agit principalement d'un manque de transparence dans la politique concernant le financement des partis politiques. Il existe un flou dans la pratique actuelle qui ne permet pas de savoir « qui reçoit combien de la part de qui ». De ce fait, les citoyens n'ont pas la possibilité de connaître qui se trouve derrière les campagnes de votation et ainsi quels sont les intérêts qui peuvent être véritablement défendus par des donateurs ou financeurs. La population n'est pas totalement satisfaite de cette situation. Pour permettre cette transparence, le plafonnement des budgets de campagne et la publication des comptes des partis sont proposés par la pétition.

Malgré les réticences de la majorité de la commission concernant la faisabilité de la procédure et l'absence de législation au niveau fédéral, il faut souligner que les cantons de Genève, Neuchâtel et Tessin ont déjà légiféré dans ce sens. Pour le Canton de Genève, les mesures élaborées sont les suivantes : contrôles des comptes et des listes des donateurs des partis, formations ou groupements d'une certaine importance ; interdiction de recevoir des dons anonymes ou sous pseudonymes ; financement (au moins partiel) des partis ayant des députés au Grand Conseil genevois. Pour le canton de Neuchâtel (entrée en vigueur des modifications au 01.01.2015), les mesures sont résumées comme suit : contrôles des comptes et des listes de donateurs (selon le montant versé) des partis, formations ou groupements ; interdiction de recevoir des dons anonymes ou sous pseudonymes ; les candidats à une élection ou les promoteurs d'une initiative ou d'un référendum doivent déclarer les dons d'une certaine importance ; financement (symbolique) des partis ayant des députés au Grand Conseil neuchâtelois. Dans ces deux cas, les éléments mis en place permettent concrètement et raisonnablement d'avoir une transparence dans le financement.

Les commissaires minoritaires sont convaincus de la nécessité d'obtenir plus d'honnêteté et de transparence dans le financement des partis politiques et des campagnes de votation. Un système de plafonnement pour éviter des écarts invraisemblables entre les budgets de campagne vécus ces dernières années trouve toute sa justification. Et son corollaire, la publication des comptes, permet également de tendre à cette transparence nécessaire pour que la population continue à croire à l'action de la classe politique. Une part non négligeable des électeurs est gênée par les millions qui sont dépensés lors des campagnes et regrette le manque de clarté dans le domaine.

L'argent a une influence qu'on ne peut nier, même si cela reste un tabou en Suisse. Lorsque les entreprises font des dons dans un contexte politique, il y a souvent une raison particulière, qui revêt une forme particulière de lobbyisme. Ce qui est moins le cas pour les particuliers. Dans ce contexte, la pétition a le mérite de demander aux donateurs d'assumer les dons qu'ils font et de ce fait, d'en justifier un peu la raison. Les pétitionnaires sont conscients que les mentalités et les habitudes seront peut-être longues à changer, mais il est nécessaire de détordre le système en place qui n'est pas satisfaisant. Ce à quoi adhèrent les commissaires minoritaires.

3. CONCLUSION

La minorité de la commission (5 voix pour, 6 voix contre et aucune abstention) soutient la pétition et sa demande principale de « plus de transparence dans le financement des partis ». Car davantage de transparence permettrait une meilleure équité entre les différents acteurs politiques et une meilleure perception du monde politique par la population. Par la même, les partis politiques ont un devoir d'exemplarité auprès de leurs électeurs et également dans les causes qu'ils défendent. Ils ne devraient accepter « n'importe quoi de la part n'importe qui » au risque de perdre leur crédibilité et leur honnêteté.

La prise en considération de cette pétition est un nouveau pas dans la direction demandée par plusieurs d'entre nous, par des mouvements citoyens ainsi que par certaines organisations internationales. Le Conseil d'Etat a fait une proposition en 2012 pour changer la LEDP. Il est possible de refaire l'exercice législatif fort des expériences des cantons du Tessin, de Neuchâtel et de Genève qui ont légiféré avec succès en la matière.

Pour toutes ces raisons, la minorité de la commission refuse le classement de la pétition et propose sa prise en considération au Grand Conseil.

Morges, le 30 décembre 2014.

La rapportrice :
(Signé) Aline Dupontet

Motion François Brélaz et consorts proposant de définir clairement la notion de groupe politique dans la loi sur le Grand Conseil (12_MOT_003)

Texte déposé

Lors des élections au Grand Conseil du 11 mars 2012 de nombreuses « petites » listes ont été déposées. L'obligation d'atteindre le quorum de 5% pour participer à la répartition des mandats a incité certains partis à se regrouper afin de ne présenter qu'une liste pour le Grand Conseil. D'autre part, selon l'article 32 de la loi sur le Grand Conseil (LGC), il faut être au moins 5 députés pour former un groupe et, après les élections, cela peut amener à des marchandages afin de former un groupe, d'être représenté dans les commissions et de recevoir la subvention annuelle pour le secrétariat.

Par exemple, La Gauche n'a que 4 représentants élus. Or à un certain moment il y a eu des spéculations quant à savoir si le parti socialiste « prêterait » un député afin que La Gauche puisse former un groupe. Il a aussi été évoqué que les 4 élus d'extrême gauche puissent être intégrés au parti socialiste. Dans le district de Lausanne (Lausanne ville et sous-arrondissement de Romanel), il y avait une liste représentant 5 partis : PDC, PEV, PBD, UDF et Vert'libéraux. Ces partis ont fait campagne sous la dénomination d'Alliance du Centre et ont obtenu 3 sièges de députés. Or, deux d'entre eux sont intégrés au groupe vert'libéral et un dans le groupe PDC. Dans le sous-arrondissement de Romanel un candidat partait seul en guerre sous l'égide de « parti de rien ». Or, s'il avait été élu, ce candidat aurait pu choisir le groupe avec lequel il allait siéger.

L'organisation actuelle permet donc des marchandages au moment de former les groupes politiques et il est hautement discutable que des personnes élues sur la même liste siègent dans des groupes différents.

D'autre part, dans le district Lavaux-Oron, le député élu de la liste Vert'libéraux, PDC, PBD est PDC. Or la première des viennent-ensuite est membre des Vert'libéraux. Si cette personne venait à passer députée et qu'elle siège avec les Vert'libéraux, le groupe Alliance du centre n'aurait plus que 4 députés et par conséquent perdrait son statut de groupe représenté dans les commissions de même que son droit à l'indemnité pour le secrétariat. Il faut également réfléchir s'il est souhaitable que des groupes se créent ou disparaissent en cours de législature, tout comme il n'est pas souhaitable que des membres d'un même parti politique siègent dans deux groupes différents.

Lors de l'élection du 11 mars 2012, certains « petits » partis avaient tous comme abréviation « Alliance du centre ». On peut se poser la question de savoir si les partis faisant campagne sous cette étiquette ne devraient pas obligatoirement former un groupe, même s'il y a plus de 5 députés d'un même parti. D'autre part le mot « centre » ne signifie pas grand chose, l'UDC même étant du centre !

Début avril 2012, afin de tenter d'y voir plus clair, le Secrétariat général du Grand Conseil s'est adressé à M. Jean-Luc Schwaar afin que le Service juridique et législatif (S JL) se prononce sur l'art. 32 LGC qui dit ceci :

Art. 32 Groupes politiques

¹ Un groupe parlementaire réunit les députés d'un même parti.

² Les députés qui ne sont membres d'aucun parti et les députés membres de partis différents, mais partageant les mêmes orientations politiques, peuvent également se constituer en groupes.

³ Un groupe doit comprendre au moins 5 membres.

La réponse du SJL du 17 avril 2012 ne contient malheureusement aucun avis clair et péremptoire. Des quatre pages de la réponse, je relève notamment que :

Lors de l'élaboration de la LGC, le rapporteur de la commission indique que malgré quelques heures à tenter de définir ce qu'est un groupe parlementaire, la commission a choisi une formulation qui « est exactement celle en vigueur aux Chambres fédérales ». Il n'est donc pas possible de déterminer la volonté du législateur cantonal sur ce point.

En effet, les alinéas 1 à 3 de la LGC sont exactement les mêmes que les trois premiers alinéas de l'article 61 de la loi sur l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2002, excepté l'ajout, à l'alinéa 3, « du même Conseil » (dans la mesure où il y a le Conseil national et le Conseil des Etats).

- La notion de « mêmes orientations politiques » ne peut recevoir de réponse précise. Lors des débats au Conseil national, il a été relevé que cette notion était vague et que même au sein d'un groupe parlementaire, issu d'un même parti, l'identité d'orientation n'était pas toujours évidente.

Toujours selon le SJL, en référence à la législature précédente, un groupe politique peut se composer de personnes issues de milieux relativement divers, les une ayant quitté le parti pour lequel elles avaient été élues, les autres représentant des formations politiques de moindre importance et dont les programmes ne se rejoignent pas nécessairement.

- Le droit genevois impose la constitution de groupes composés de 7 députés élus sur une même liste. Le canton de Fribourg est très large puisque les membres du Grand Conseil peuvent librement former des groupes s'ils sont 5 au moins. Neuchâtel permet que deux ou plusieurs partis représentant ensemble 5 députés peuvent former un groupe. Le canton de Berne ne fait mention que du nombre de 5 députés pour former un groupe sans limiter sa constitution à l'appartenance à un même parti ou même courant politique.

La consultation des diverses législations cantonales démontre l'impossibilité de mettre à jour des critères utiles à la problématique soumise par le Secrétariat général du Grand Conseil au SJL.

En conclusion, dans la mesure où l'avis de droit du SJL n'apporte aucune réponse précise, voire définitive, l'article 32 LGC doit être retravaillé en vue d'apporter une réponse législative si possible à tous les cas d'espèce qui pourraient se présenter.

Il s'agit donc de réformer l'article 32 LGC, voire d'autres si nécessaire, en fonction des remarques ci-dessous :

- C'est lors du dépôt des listes que les partis doivent indiquer clairement dans quel groupe les députés élus siègeront. Si les arrangements pré-électorales sont acceptables, il faut bannir la cuisine et les calculs post-électorales.
- Dans le district d'Aigle l'Alliance du centre, le PDC, l'UDF, le PEV et le PVL, soit 5 partis, déposent une liste avec 3 candidats seulement, sous l'abréviation « Alliance du centre ». Un parti qui figure à l'en-tête d'une liste devrait avoir au moins un candidat.
- Comme déjà dit auparavant, si l' élu PDC de Lavaux-Oron arrête son mandat, il sera remplacé par une Vert'libérale. Or les 2 partis forment un groupe. En cas de vacance, il serait normal que la Vert'libérale rejoigne son groupe mais alors le groupe de l'Alliance du centre, formé actuellement de 4 PDC et 1 Riviera libre disparaît en tant que tel.
- Définir si les groupes constitués en début de législature le sont définitivement pour les 5 ans ou si de nouveaux calculs peuvent être faits lorsque un groupe de 5 députés en perd un ou si un groupe de 4 députés en gagne un, avec les incidences que cela comporte au niveau de la répartition des commissions et de l'indemnité de secrétariat.
- Les « prêts » de députés, comme par exemple le « prêt » d'un député socialiste au groupe « A gauche toute ! » en fin de la législature 2007-2012 sont à proscrire.
- Les transfuges d'un parti à un autre ne doivent permettre au parti « gagnant » de devenir un groupe s'il ne l'est pas auparavant.

- Etudier la possibilité de supprimer la notion de « mêmes orientations politiques ».

Lors de la séance de commission, je souhaite que tous les membres de celle-ci reçoivent un exemplaire de l'avis de droit du SJL du 17 avril 2012.

Demande le renvoi en commission.

Cheseaux-sur-Lausanne, le 28 août 2012.

*(Signé) François Brélaz
et 21 cosignataires*

Développement

M. François Brélaz : — Après les élections du 3 mars 2012, il y a eu un certain flottement au sujet de la constitution des groupes du Grand Conseil. Par exemple, La Gauche s'est retrouvée avec quatre élus ne formant par conséquent plus un groupe selon l'article 32 de la loi sur le Grand Conseil (LGC). Il y a eu des spéculations sur le prêt éventuel d'un député socialiste, comme pour la fin de la législature précédente, voire la possibilité d'intégrer le Parti socialiste. Par ailleurs, lorsque plusieurs partis se présentent sur une même liste avec la même abréviation, généralement AdC (Alliance du centre), on peut se demander si les élus de ces partis ne devraient pas obligatoirement se retrouver dans le groupe politique correspondant à l'intitulé ou à l'abréviation de la liste. Et lorsque plusieurs partis se présentent sur une même liste, cela peut poser des problèmes a posteriori. Par exemple, dans l'arrondissement Lavaux-Oron, il y avait une liste Vert'libéraux-PBD-PDC. Le député élu est PDC et siège avec le groupe de l'Adc. Or, la première des viennent-ensuite est Vert'libérale. Si la place de député devenait vacante, siégerait-elle avec son propre parti, privant l'AdC de son statut de groupe ?

Après les élections, le Secrétariat du Grand Conseil a demandé un avis de droit au Service juridique et législatif (SJL). Toutefois, la réponse du SJL n'apporte aucun renseignement concret. La loi sur le Grand Conseil date de 2007. A l'époque, la commission aurait consacré plusieurs heures pour tenter de définir ce qu'est un groupe parlementaire, mais sans succès. Elle a donc repris la formulation en vigueur aux Chambres fédérales. Mais actuellement, l'article 32 LGC est insuffisant. Il faut le retravailler pour mieux cadrer la notion de groupe et éviter de se retrouver un jour devant la Cour constitutionnelle.

Dans son développement écrit, cosigné par au moins 20 députés, l'auteur demande le renvoi direct à une commission pour examen préalable.

La motion est renvoyée à l'examen d'une commission.

**RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE
DE LA MODERNISATION DU PARLEMENT
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Motion François Brélaz et consorts proposant de définir clairement
la notion de groupe politique dans la Loi sur le Grand Conseil**

1. Préambule

La COMOPAR s'est réunie le 14 décembre 2012 à la Salle du Bicentenaire, Place du Château 1, à Lausanne pour étudier cet objet. Etaient présents Mesdames Valérie Induni, Alette Rey-Marion et Claudine Wyssa (présidente), Messieurs Jean-Robert Yersin, Laurent Ballif, Jean-Luc Bezençon, Denis Rubattel (remplaçant Laurent Chappuis), Jean-Marc Chollet (remplaçant Martial de Montmollin), François Deblüe, Philippe Grobéty, Claude Matter, Jacques Nicolet, Marc Oran, Michel Renaud et Andreas Wütrich.

Assistaient également à la séance M. Vincent Grandjean, Chancelier de l'Etat et M. Jean-Luc Schwaar, chef du SJL ainsi que M. François Brélaz, motionnaire. M. Olivier Rapin représentait le secrétariat général du Grand Conseil. M. Fabrice Mascello a tenu les notes de séance, ce dont nous le remercions vivement.

2. Objet de la motion

Il règne un certain flou dans la définition du groupe politique à l'art. 32 LGC, impression qui est confirmée à la lecture de l'avis de droit du SJL sur l'interprétation de cet article. Le motionnaire considère donc qu'il y a nécessité de préciser la définition comme l'application de certaines dispositions.

Le motionnaire donne quelques exemples :

- Lors de la précédente législature, au départ de M. Borel, il avait été remplacé par un membre du PS, « prêté » au groupe « A gauche toute » de façon à sauvegarder l'existence de ce groupe.
- Le nombre de députés en activité au sein d'un groupe qui n'atteint plus le nombre de cinq peut provoquer quelques rapprochements parfois hétéroclites mais qui semblent parfaitement légaux.
- La situation actuelle des groupes Vert'Libéraux et PDC-Vaud libre n'est pas claire au moment où des membres en démissionnant provoqueraient une suppression d'un groupe ou un ralliement à l'autre groupe, étant donné que les candidats avaient fait liste commune dans certains districts.
- La création d'une section UDC des villes ne semble pas illégale, même si elle a pour unique objectif d'empocher le montant forfaitaire de Frs 25'000.

Il faut signaler que les membres de La Gauche ainsi que les députés du groupe Vert'libéraux se sont déterminés par écrit au sujet de la motion et que leurs déterminations ont été transmises aux commissaires.

La discussion générale porte sur l'aspect de la forme et de la procédure d'une part, sur les questions de fond d'autre part.

3. Forme de la motion et procédure

L'article 120 LGC prévoit que si le motionnaire souhaite expressément que son texte soit traité par une commission parlementaire, et non pas par le Conseil d'Etat, il doit le stipuler dans son développement écrit. Dans le présent cas de figure, cet aspect a été oublié par le motionnaire. Il souhaite néanmoins que la motion, si elle est retenue, soit traitée par une commission. Ce traitement pourrait être garanti, compte tenu du fait que le Conseil d'Etat n'y est pas opposé et sous réserve de l'approbation du Grand Conseil. Le Conseil d'Etat pourra également dans cette procédure faire valoir sa détermination (art. 126a LGC).

Compte tenu du contexte, la forme de la motion est la plus adéquate, étant donné que ni l'initiative ni le postulat ne peuvent être renvoyés à une commission. Il reste cependant une large marge d'interprétation sur le fond, les points évoqués soulevant encore d'autres questions non traitées par le motionnaire et même relevant parfois d'autres lois (LEDP notamment). Ce sera la tâche de la commission nantie du travail de rédaction de définir le cadre de sa réflexion et des révisions éventuelles en tenant compte des thématiques citées ci-dessous.

4. Discussion sur les questions de fond

Constitution des groupes

Il est fait état de la variété des situations survenues durant les cinq dernières années. Les changements peuvent arriver tant au début que pendant la législature. La question de l'éviction d'un membre de son groupe n'est pour l'heure pas résolue. Actuellement, le Bureau tient compte de l'évolution quantitative du nombre de membres par groupe, notamment lors de la nomination des commissions.

Les questions à discuter sont entre autres :

- Modification des groupes en cours de législature. Faut-il geler la situation initiale pour toute la législature ?
- Deux partis sur la même liste, dans certains arrondissements, peuvent former deux groupes différents au Parlement. Ceci pose des problèmes lors de démissions ou de remplacements. Imaginer de scinder les notions de groupe politique et d'élection ?
- Procédé du « prêt » d'un député à proscrire ?
- Indemnités. Notamment que se passe-t-il avec l'indemnité de Frs 25'000 payée à chaque groupe en début de législature si le groupe disparaît ?

Représentation des groupes au Bureau

Ce thème pourrait être abordé même s'il ne fait pas partie formellement des sujets évoqués dans la motion

Commissions

Aujourd'hui le Bureau ne tient compte de l'évolution des groupes politiques que pour les commissions extraordinaires. La composition des commissions thématiques et de surveillance, décidée en début de législature, n'est plus modifiée par la suite. Ce thème pourrait également être traité.

Remarques émises par les Vert'libéraux et A gauche toute

Ces remarques seront également à traiter par la commission.

5. Conclusion

De façon unanime, la COMOPAR est d'avis que l'article 32 LGC doit être formulé de façon plus précise.

6. Vote

La commission recommande la prise en considération de la motion Brélaz par 14 oui et 1 abstention.

La commission demande à ce que la motion soit directement renvoyée à une commission et non pas au Conseil d'Etat, par 13 oui et 2 abstentions.

Bussigny-près-Lausanne, le 31 décembre 2012

La rapportrice :
(signé) *Claudine Wyssa*

Motion François Brélaz et consorts proposant de définir clairement la notion de groupe politique dans la loi sur le Grand Conseil (LGC) (12_MOT_003)

Décision du Grand Conseil après rapport de commission

Mme Claudine Wyssa (PLR), rapportrice : — Cette motion déposée par notre collègue François Brélaz — qui a d'ailleurs assisté à la séance de la Commission de modernisation du parlement (Comopar) — porte sur la notion de groupe politique dans la loi sur le Grand Conseil (LGC). Notre collègue motionnaire a donné quelques exemples de situations difficiles ou délicates, tant dans la législature précédente que dans celle-ci, liées à la composition des groupes et à leur évolution. Je ne vous donne pas à nouveau tous les détails, qui sont cités, soit dans la motion, soit dans le rapport de commission.

Par contre, j'aimerais vous dire quelques mots sur la procédure de traitement que l'on devrait réserver à cette motion. Si le plénum suit la Comopar et retient la motion, elle devrait donc être transmise à une commission plutôt qu'au Conseil d'Etat pour être traitée, puisque c'est un objet qui concerne essentiellement, voire uniquement, le parlement. Cette commission devrait donc approfondir la question et proposer une modification de loi, que ce soit sur l'article relevé par notre collègue — l'article de la loi sur le Grand Conseil — ou même sur d'autres articles. L'objet reviendrait ensuite devant le plénum pour être traité.

Sur le fond, les questions qui se posent touchent différents domaines. Il s'agit de savoir comment sont constitués les groupes, selon quelles règles. Les questions sont également liées aux listes électorales déposées. Quel est le lien entre les listes, les élections et le groupe lui-même et, ensuite, dans le parlement ? Il faudrait aussi savoir ce qui se passe si des députés passaient, éventuellement, d'un groupe à l'autre, voire étaient prêtés d'un groupe à un autre. Enfin, on ne peut pas négliger ce qui concerne les indemnités ; que deviennent les indemnités que le canton donne aux groupes si un groupe vient à disparaître, par exemple ?

Ensuite, il y a la question de la représentation des groupes au Bureau du Grand Conseil. Jusqu'à présent, cela se fait traditionnellement sur le mode du consensus ; c'est probablement une bonne idée, mais cela doit être réfléchi. L'évolution des groupes pourrait aussi avoir un impact sur l'évolution des commissions. Le Bureau du Grand Conseil en tient compte aujourd'hui pour les commissions ad hoc, mais pas pour les commissions permanentes, thématiques ou de contrôle. Faudrait-il aussi une réflexion sur ce point, voire penser à une modification de loi ? Ce sont là les différents thèmes globaux concernant les sujets proposés. La Comopar unanime, moins 1 abstention, vous propose de prendre en considération cette motion et de la transmettre à une commission, qui pourrait — au hasard — être la Comopar.

La discussion est ouverte.

Le président : — Le débat porte sur la prise en considération et sur la transmission de l'objet à une commission du Grand Conseil.

M. Laurent Ballif (SOC) : — Mme la présidente de la Comopar a bien mis en évidence le champ d'étude. Il faut être conscients que nous avons parlé — je suis membre de la Comopar — ou évoqué tous ces champs d'étude potentiels, mais il est évident qu'il sera extrêmement difficile de trouver une solution. La question que M. Brélaz pose dans sa motion est tout à fait pertinente. Mais chaque fois qu'on s'accroche à une des composantes de la question, on se rend compte que trois ou quatre solutions antagonistes se dessinent. Et lorsque l'on étudie un autre point, on trouve également des solutions antagonistes, ce qui fait qu'il est difficile d'imaginer une solution qui satisfasse tout le monde. Même si je me réjouis qu'un débat permette d'investiguer l'entier de la compétence d'un député, j'ai l'impression qu'il y aura des déçus dans tous les camps.

Il faut en tout cas que l'on sache que la position que la Comopar a prise n'implique pas de choix dans le sens de ce que M. Brélaz propose ou pas. Mais il est évident que c'est une question que nous devons nous poser. J'attends donc avec impatience de voir comment nous allons réussir à définir ce qu'est le mandat d'un député du point de vue de ses électeurs, pour essayer peut-être d'en tirer une solution pour la loi sur le Grand Conseil.

M. Didier Divorve (L Ga) : — Comme vous pouvez l’imaginer, la notion de groupe ne concerne pas seulement l’aspect financier ; c’est avant tout un droit à l’information et à l’expression de différents avis. Ne pas faire partie d’un groupe signifie ne pas pouvoir directement interpellier nos ministres et leurs chefs de services lors des séances de commission ; c’est très handicapant pour les députées et les députés concernés. La présence au Bureau du Grand Conseil est également importante. Lorsque les électrices et les électeurs élisent leurs représentants au sein du Grand Conseil, ils s’attendent à pouvoir le faire dans les mêmes conditions que pour les autres députés d’une autre tendance ou d’un autre bord politique. La situation actuelle fait que les députés qui ne constituent pas un groupe sont fortement péjorés : ils ont d’office plus de travail et moins d’informations que les autres et donc, *de facto*, ils sont presque des députés de seconde zone ou de seconde ligue, ce qui n’est franchement pas acceptable. Il est donc nécessaire d’adapter la loi dans le bon sens, c’est-à-dire dans le sens d’une égalité de traitement. Le groupe La Gauche, POP, Gauche en mouvement et SolidaritéS appuie la demande de renvoi en commission.

Le président : — Puisqu’il semble y avoir un grand consensus pour que ce sujet soit transmis et pour que l’on dégage des solutions, nous n’allons pas faire tout le débat ici et maintenant.

M. Régis Courdesse (V’L) : — M. Brélaz pose d’excellentes questions, qui méritent réponse. Le débat qui a commencé le montre d’ailleurs déjà. Il met le doigt sur les difficultés que rencontrent notamment les petites formations pour atteindre le quorum de 5% en partant toutes seules devant l’électeur. C’est la réalité du système électoral vaudois. Je prends, concrètement, un cas fortuit : une liste formée de représentants du Parti démocrate-chrétien (PDC), par exemple, peut s’allier avec une liste vert’libérale pour grouper leurs forces sous forme d’apparements prévus à l’article 54 de la loi sur l’exercice des droits politiques. Mais si une des deux listes n’atteint pas le quorum, elle est éliminée de la répartition ! Elle n’existe plus et les suffrages de ses électeurs non plus. Même si l’autre liste atteint le quorum, il est fort probable qu’elle n’obtienne pas suffisamment de suffrages pour avoir un élu, surtout dans les petits arrondissements tels qu’Aigle, Broye-Vully et Gros-de-Vaud. D’où la constatation de M. Brélaz qu’il y a confusion, pour l’électeur, avec les listes communes à plusieurs partis. En conséquence, il y a des difficultés apparentes pour constituer des groupes au Grand Conseil. Le système est aussi pénalisant pour les petites formations dont la visibilité n’est pas assurée dans une liste commune.

Si l’on veut mettre de la transparence dans le système, il faudrait permettre la prise en compte de listes apparentées, c’est-à-dire appliquer le quorum aux groupes et pas seulement à la liste seule. Si un groupe de listes n’obtient pas le quorum, alors il est logique de l’éliminer. Le canton de Neuchâtel connaît déjà cette possibilité d’appliquer le quorum à des listes apparentées. Dès lors qu’un député est élu sur la liste d’un parti, en cas de démission, c’est le suivant de sa liste, donc de son parti, qui va le remplacer et non, comme dans les cas cités par M. Brélaz, un membre d’un autre parti, avec le risque réel de couler le groupe constitué. C’est le cas des arrondissements de Lavaux-Oron ou de l’Ouest lausannois, avec le PDC et les Vert’libéraux. Dans cette logique de simplification des listes et de transparence, le groupe vert’libéral va déposer prochainement une motion pour modifier l’article 61 de la loi sur l’exercice des droits politiques (LEDP), soit la façon d’appliquer le quorum. Nous vous remercions d’y faire bon accueil. Dans l’intervalle, nous soutenons le renvoi de la motion à la Comopar.

M. Gérald Cretegy (AdC) : — Dans les arrondissements électoraux, la présence de candidats affiliés à des partis peu ou pas représentés au Grand Conseil est conforme à la pluralité des opinions présente dans la population. Si l’on veut garantir cette possibilité aux petits partis, il est nécessaire — en fonction des résultats obtenus, naturellement — que ces listes puissent obtenir la possibilité de former ou de rejoindre un ou des groupes politiques et de siéger ainsi dans les commissions.

Des pistes telles que la situation en vigueur dans le canton de Neuchâtel, comme vient de l’exprimer mon collègue Courdesse, doivent pouvoir être étudiées. Le groupe PDC-Vaud libre accepte du bout des lèvres un renvoi à la commission, s’en remettant à elle pour qu’elle étudie toutes les pistes permettant aux petits partis d’exister. Le groupe PDC-Vaud libre souhaite également que la motion soit traitée par une commission ad hoc dans laquelle, vu l’importance du sujet, toutes les forces politiques présentes au Grand Conseil soient représentées. Le cas échéant, si cela devait ne pas être le

cas, nous souhaitons que les groupes non représentés dans la Comopar puissent au moins assister aux séances de commission en qualité d'auditeurs.

M. Nicolas Rochat Fernandez (SOC) : — J'aimerais brièvement inviter le plénum à transmettre cette motion à une commission. Il y a en effet besoin de clarifier certains aspects de la loi sur cette question. Mais je rappelle aussi l'instabilité des institutions, car c'est important pour les futurs députés qui se pencheront sur ce travail. En effet, quand M. Brélaz stigmatise un de nos anciens collègues, alléguant qu'il « aurait rejoint le groupe A Gauche Toute », il faut se demander si, à six mois d'une élection générale, il n'est pas légitime de le faire, pour la stabilité des institutions.

Il n'en demeure pas moins que nombre de questions méritent d'être posées et clarifiées, et notamment le fait qu'aujourd'hui même, en théorie en tout cas, dans ce plénum, un parti politique peut avoir plusieurs groupes du même nom ou avec des noms différents mais appartenant au même parti politique. Il est effectivement grand temps de clarifier les choses mais sans les stigmatiser. Je rejoins donc les propos du représentant du groupe PDC-Vaud libre : la motion pourrait éventuellement être confiée à la Comopar, mais il me semblerait bien que tous les groupes soient représentés, y compris les groupes non inscrits. On verra alors quelle solution on peut trouver. Il faudra commencer par lister les problèmes et on verra ensuite quelles solutions pourront être trouvées. Il n'y a pas de solutions miracles et aucune ne contentera tout le monde, mais il me paraît important que les groupes minoritaires soient représentés.

M. Jean-Marie Surer (PLR) : — Je souhaite aussi la prise en considération et le renvoi à la Comopar, comme le suggère très généreusement la présidente de la Comopar elle-même. Il paraît effectivement cohérent que ce dossier soit suivi par la Comopar, qui a pour tradition de suivre les dossiers relatifs à la loi sur le Grand Conseil.

Je crois que M. Brélaz a posé une bonne question. Nous avons vécu un malaise lors de la précédente législature et de nouveau lors de la création et de la mise en place des groupes au début de la législature actuelle. Effectivement, cette motion ouvre la porte à différentes pistes de réflexion, ainsi que le rapport l'évoque. En revanche, j'estime que M. Courdesse va un peu loin, aujourd'hui, dans sa réflexion, puisque ses propos touchent la LEDP et non la LGC. Il faudrait bien cadrer les éléments. Il est bien de savoir, aujourd'hui, que le groupe vert-libéral déposera une motion en vue de modifier la LEDP, mais si nous pouvions nous en tenir à la LGC, cela vaudrait mieux.

Je retiens enfin les propos de M. Ballif, tout à l'heure, qui a dit qu'effectivement, si l'on touche un élément, cela risque d'avoir pour conséquence de dérégler d'autres éléments et, donc, de créer d'autres insatisfactions chez certaines personnes. Le travail qui attend la Comopar est donc considérable, pour tâcher de modifier l'article 32 de la LGC et trouver un consensus qui satisfasse tout le monde. Je souhaite bonne chance à la Comopar et je soutiens le renvoi de la motion à cette commission.

M. Michele Mossi (AdC) : — La force et la richesse d'une démocratie se mesurent aussi par la place qu'elle accorde aux minorités. D'ailleurs dans ce canton, les minorités représentent au moins le 5% de l'électorat d'un district, tout de même. Je me permets donc, sans ouvrir de débat ni refaire de grands discours, de souligner à nouveau les propos de M. Cretegnny : nous soutenons le renvoi de cette motion en commission, mais il est fondamental pour nous qu'une telle motion soit étudiée par une commission qui regroupe l'ensemble des forces politiques. Ce ne pourrait donc pas être la Comopar, dans laquelle notre formation n'est pas représentée.

M. Jean-Michel Dolivo (LGa) : — Pour le groupe La Gauche POP-SolidaritéS, le problème est particulièrement aigu, comme l'a souligné mon collègue Didier Divorne. Nous soutenons la proposition faite par mon préopinant que la question soit transmise à une commission dans laquelle tous les groupes, qu'ils soient formés comme tels ou qu'il s'agisse de groupes non reconnus mais existant de fait, puissent être invités et avoir un droit de vote. Si c'est la Comopar, alors il faut que cette commission soit élargie à l'ensemble des représentants de groupes, ou alors que ce soit une commission ad hoc qui discute de cette question. En fait, tout le monde vante la nécessité du débat démocratique et la nécessité pour les minorités d'être respectées, mais, en même temps, dans les faits, comme on l'a vu malheureusement à plusieurs reprises au début de la législature, ces déclarations ne sont pas suivies d'effets. La meilleure garantie que l'on puisse avoir que ces déclarations puissent être

suivies d'effets, c'est que les groupes et les personnes concernées soient présentes lors de la discussion et des décisions.

Le président : — Les membres du Bureau du Grand Conseil ont bien entendu le message, puisqu'il leur reviendra de désigner la commission et, surtout, de décider s'il s'agira d'une commission ad hoc qui exclurait notamment La Gauche, ou d'un système par invitation.

Mme Claudine Wyssa (PLR), rapportrice : — En effet, je voulais rappeler que la Comopar avait reçu deux courriers. L'un venait du mouvement « A Gauche toute ! » — pour ne pas dire de ce groupe — et l'autre venait du groupe des Vert'libéraux. La commission a déjà tenu compte de ces courriers et il est également noté dans le rapport que ce sont des éléments qui devront évidemment faire partie de la discussion. Je ne préjuge pas de l'attribution à la Comopar ou à une autre commission ; le Bureau en décidera, comme vient de le dire notre président. Si c'était la Comopar, je me permets de signaler que nous avons évoqué la difficulté concernant sa composition. Bien évidemment, une réflexion serait tenue sur la manière d'intégrer l'ensemble des intérêts de l'ensemble des membres de ce parlement. Je crois qu'en effet, c'est un des éléments nécessaires au bon fonctionnement de notre démocratie. Je crois aussi que la Comopar aura la capacité d'aller en ce sens et de tenir compte des différents éléments.

La discussion est close.

Le Grand Conseil prend la motion en considération et la renvoie à l'examen d' une commission, sans avis contraire ni abstention.

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la modification de l'article 93 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD)

et

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJETS DE LOIS

- **modifiant la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (LEDP) et**
- **modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC)**

et

RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE DE LA MODERNISATION DU PARLEMENT chargée de mettre en œuvre les motions suivantes :

- **Motion François Brélaz proposant de définir clairement la notion de groupe politique dans la loi sur le Grand Conseil (12_MOT_003) et**
- **Motion Régis Courdesse au nom du groupe vert'libéral demandant une modification de l'article 61, lettre a, chiffres 1 et 2, de la loi sur l'exercice des droits politiques (13_MOT_026)**

TABLE DES MATIERES

1. CONSIDERATIONS GENERALES	2
2. PROPOSITION DE LA COMOPAR	11
3. CONSULTATION	14
4. RAPPORTS DE LA COMOPAR SUR LA MISE EN ŒUVRE DES MOTIONS	15
5. CONSEQUENCES DU DECRET ET DES PROJETS DE LOIS	19
6. CONCLUSIONS	20
7. ANNEXE : REPONSE DU CONSEIL D'ETAT A LA CONSULTATION	28

1. CONSIDERATIONS GENERALES

1.1 Motions prises en considération par le Grand Conseil

1.1.1 Motion François Brélaz proposant de définir clairement la notion de groupe politique dans la loi sur le Grand Conseil

La motion François Brélaz a été déposée le 28 août 2012. Elle met en évidence qu'il règne un certain flou dans la définition du groupe politique à l'article 32 LGC, impression qui est confirmée à la lecture de l'avis de droit du SJL sur l'interprétation de cet article. Le motionnaire considère donc qu'il y a nécessité de préciser la définition comme l'application de certaines dispositions. Il donnait quelques exemples :

- lors de la précédente législature, à son départ, M. Borel avait été remplacé six mois avant la fin de la législature par un membre du PS, « prêté » au groupe « A gauche toute » de façon à sauvegarder l'existence de ce groupe ;
- le nombre de députés en activité au sein d'un groupe qui n'atteint plus le nombre de cinq peut provoquer quelques rapprochements parfois hétéroclites mais qui semblent parfaitement légaux ;
- la situation actuelle des groupes Vert'Libéraux et PDC-Vaud libre n'est pas claire au moment où des membres, en démissionnant, provoqueraient la suppression d'un groupe ou un ralliement à l'autre groupe, étant donné que les candidats avaient fait liste commune dans certains districts ;
- selon le motionnaire, la création d'une section UDC des villes ne semble pas illégale, même si elle permettrait d'empocher le montant forfaitaire de Frs 25'000.- versé aux groupes chaque année.

Le Bureau a confié l'examen de cette motion à la Commission thématique de la modernisation du Parlement (Comopar). Dans son rapport, la Comopar relevait de façon unanime que l'article 32 LGC doit être formulé de façon plus précise et recommandait dès lors au Grand Conseil par 14 voix pour et une abstention de prendre en considération cette motion, et de la renvoyer à une commission pour rédaction d'un projet de loi.

Dans sa séance du 26 mars 2013, le Grand Conseil prenait la motion en considération et la renvoyait à une commission pour l'élaboration de l'EMPL en découlant, sans avis contraire ni abstention. Le Bureau chargeait la Comopar de la mise en œuvre de cette motion.

1.1.2 Motion Régis Courdesse au nom du groupe vert'libéral demandant une modification de l'article 61, lettre a, chiffres 1 et 2, de la loi sur l'exercice des droits politiques

La Motion Régis Courdesse a été déposée le 21 mai 2013. Elle demande qu'il soit précisé à l'article 61, al. 1 et 2 LEDP que, pour les élections au Grand Conseil, sont éliminées les « listes ou les listes apparentées » qui n'ont pas recueilli le quorum de 5% des suffrages valables émis dans un arrondissement. Seul cet élément du système électoral actuel serait modifié. Plutôt que former des listes communes ou mixtes pour éviter le couperet du quorum, les « petites » formations politiques pourraient s'apparenter. Cette manière de faire faciliterait l'élection de députés issus des « petites » formations (tout en précisant que, dans de nombreux arrondissements électoraux, le quorum « naturel » est bien plus élevé que 5%), et permettrait de clarifier le lien entre listes électorales et groupe politiques :

- en évitant que des élus sur une même liste siègent dans des groupes politiques distincts ;
- en assurant que les viennent-ensuite soient issus d'une même formation politique et que la démission d'un député ne mette pas en cause l'existence du groupe politique auquel il appartient.

Le Bureau a confié l'examen de cette motion à la Comopar. Dans son rapport, la Comopar relevait que *« cette motion cherche à répondre à une partie des problématiques soulevées dans la Motion François Brélaz, déjà en cours de traitement par la Comopar. Les avis exprimés se rejoignent tous pour dire que cette proposition devrait faire partie des variantes et réflexions déjà entamées par la commission dans le cadre du traitement de la Motion François Brélaz »*.

La Comopar recommandait dès lors au Grand Conseil par 14 voix pour et une abstention de prendre en considération cette motion, et de la renvoyer à une commission pour rédaction d'un projet de loi.

Dans sa séance du 5 novembre 2013, le Grand Conseil prenait la motion en considération avec 2 oppositions et quelques abstentions et la renvoyait à l'examen d'une commission. Le Bureau chargeait la Comopar de la mise en œuvre de cette motion.

1.2 Synthèse des solutions proposées

En vertu de l'article 126a LGC, la Comopar est investie de la mission de rédiger un exposé des motifs et projet de décret et de lois qui mette en œuvre la Motion François Brélaz ainsi que la Motion Régis Courdesse. La Comopar estime, dans sa grande majorité, que le traitement conjoint des deux motions permet de mettre en place une solution satisfaisante aux problèmes soulevés par ces deux motions.

La Motion François Brélaz demande en effet de préciser la définition des groupes politiques, ce qui aurait pour conséquence de rendre plus difficile la constitution de groupes politiques issus des « petites » formations politiques, puisque une telle demande de précision conduit, notamment, à établir que des personnes élues sur des mêmes listes doivent siéger dans le même groupe politique. Or, on sait que si les « petites » formations politiques présentent des listes communes, c'est pour éviter l'écueil du quorum de 5% des voix qu'une liste doit obtenir pour espérer avoir des élu-e-s.

Dans ce contexte, la mise en œuvre de la Motion Régis Courdesse, qui demande que le quorum de 5% s'applique désormais également aux groupes de listes apparentées, permettra à ces petites formations d'éviter cet écueil du quorum en se présentant sur des listes apparentées entre elles. Avec un tel système, lors du départ d'un député, il n'y aurait plus de situation où les viennent-ensuite sont issus d'une formation politique différente, avec le risque de remettre en cause l'existence d'un groupe politique du Grand Conseil.

Mais la mise en œuvre de la Motion Régis Courdesse, qui nécessite une modification de l'article 93 de la Constitution du canton de Vaud, favorisera sur le plan électoral les petites formations politiques. Dès lors, la Comopar estime dans sa grande majorité que cette ouverture dans le système électoral doit aller de pair avec une consolidation des groupes politiques, notamment du point de vue du fonctionnement institutionnel du Grand Conseil. Raison pour laquelle l'entrée en vigueur des deux projets de modifications de lois est liée. Il est également précisé que la Comopar, saisie de ces deux motions, a d'emblée tenu compte des solutions que les autres cantons ont apportées à ces questions.

Aussi, la solution proposée pour la mise en œuvre de la Motion François Brélaz consiste, d'une part, à modifier l'article 32 LGC « Groupes politiques » pour en faire un article sur la « Constitution des groupes politiques *en début de législature* ». Cet article stipulerait que « *les députés appartenant au même parti politique ou élus sur une même liste forment d'office un seul groupe politique* ». Cet article précise bien entendu que les députés qui ne parviendraient pas à former un groupe peuvent s'associer pour en former un. Il est également proposé d'introduire un processus de reconnaissance des groupes politiques avant le début de législature par le Bureau en exercice à la fin de la législature précédente.

D'autre part, il est proposé de créer un article 32a (nouveau) « Groupes politiques en cours de législature » qui fixe les règles *en cours de législature*. Les règles suivantes sont proposées :

- si l'effectif d'un groupe se réduit à moins de cinq membres, ce groupe ne peut plus être représenté en commission ;
- un groupe peut décider de se dissoudre, mais aucun groupe ne peut être créé ;
- en cas de dissolution d'un groupe politique ou d'impossibilité pour un groupe politique d'être représenté en commission, ses membres sont réputés démissionnaires des fonctions auxquelles ils ont été élus par le Grand Conseil ou nommés par le Bureau en tant que membre du dit groupe ; les sièges dont le groupe disposait au sein du Bureau, des commissions de surveillance, de la commission de présentation, de la commission des visiteurs et des commissions thématiques sont repourvus par le Grand Conseil sur la base d'une proposition du Bureau ;
- le député qui quitte un groupe ou en est exclu est réputé démissionnaire des fonctions auxquelles il a été élu par le Grand Conseil ou nommé par le Bureau (commissions de surveillance, thématiques ou permanentes) ;
- un député ayant quitté ou étant exclu d'un groupe peut intégrer un autre groupe politique existant, sans que cela ne change la répartition des sièges en commission entre les groupes politiques ;
- sauf conditions exceptionnelles, le changement de groupe d'un ou plusieurs députés en cours de législature ne modifie pas la répartition des sièges en commission entre les groupes politiques.

Pour une mise en œuvre de la motion lors des élections cantonales de l'hiver 2017 :

- l'EMPL et l'EMPD pour la modification de la Constitution et de la LEDP devra avoir été adopté par le Grand Conseil au plus tard à la fin octobre 2015 ;
- la DSI devra avoir inscrit au plus tard le 1^{er} avril 2015 les montants pour la modification de l'application Votelec y relative (procédure ordinaire pour le budget 2016).

De plus, afin de garantir le fonctionnement du Grand Conseil et d'éviter que les petits groupes politiques ne soient surreprésentés dans les commissions où actuellement les groupes politiques ont, de par la loi, droit à un membre au moins, ce qui pourrait rompre les équilibres politiques, la Comopar estime par onze voix pour, deux abstentions et deux voix contre qu'il faut introduire un système proportionnel au poids respectif des groupes politiques pour la composition des commissions de surveillance, sans place réservée pour chaque groupe politique.

1.3 Motion Régis Courdesse

La motion vise à introduire de la transparence dans le système électoral en autorisant la prise en compte de listes apparentées, c'est-à-dire en appliquant le quorum à des groupes de listes (apparentées) et non plus seulement à chaque liste prise forcément séparément. En revanche, si un groupe de listes n'obtient pas le quorum, alors il est logique de l'éliminer. Le Canton de Neuchâtel connaît déjà cette possibilité d'appliquer le quorum à des listes apparentées. Ainsi, les difficultés que rencontrent les « petites » formations pour atteindre le quorum en partant seules devant l'électeur sont en grande partie atténuées.

L'article 93, alinéa 4 de la Constitution du canton de Vaud stipule que « *les listes qui ont recueilli moins de 5% du total des suffrages valables exprimés dans leur arrondissement ne sont pas prises en compte pour l'attribution des sièges* ». L'analyse des débats de la Constituante met en évidence que la notion de listes *apparentées* avait été expressément exclue de la notion de listes (Assemblée constituante du Canton de Vaud, *Bulletin de séance*, n°23 du 9 mars 2001, pp. 71-75, n°47 du 12 avril 2002, p. 4, et n°38 du 21 décembre 2001, pp. 39-47). Dès lors, la mise en œuvre de la motion nécessite de modifier l'art. 93, al. 4 Cst-VD.

Avec le système proposé par la Motion Courdesse, dès lors qu'un député est élu sur la liste d'un parti, en cas de démission, le premier viennent-ensuite de la liste, donc de son parti, le remplacera ; ceci remédie au problème des listes communes composées de plusieurs partis, où le premier viennent-ensuite n'est pas issu du même parti que le démissionnaire, avec un réel risque de modifier la composition des groupes politiques en cours de législature (sans, pour autant, une volonté de les déstabiliser) et donc de confusion pour l'électeur. Suite aux dernières élections cantonales, ce cas de figure se présente dans les arrondissements de Lavaux-Oron, du Gros-de-Vaud, de Lausanne Ville et de l'Ouest lausannois, où il concerne plus particulièrement les partis PDC et Vert'libéraux. Dans cette logique de simplification du système et de transparence accrue pour l'électeur, l'art. 61 LEDP est modifié afin d'appliquer à l'avenir le quorum aux listes apparentées.

La Comopar, du fait aussi de la prise en considération de la motion Courdesse à une très large majorité, est favorable à cette modification qui devrait donner de meilleures chances aux « petites » formations d'obtenir des élu-e-s. La Comopar a renoncé, par quatorze voix contre et une voix pour, à augmenter à 7% le pourcentage lié au quorum, qui reste fixé à 5% ; elle n'a pas non plus retenu l'obligation pour une liste au moins constituant un apparentement d'atteindre le seuil de 5%.

Elle n'a pas non plus souhaité une « cantonalisation » des listes, qu'elles soient apparentées ou non d'ailleurs, pour permettre à la diversité politique vécue dans chaque district de continuer à s'exprimer. La commission a considéré qu'une telle uniformisation serait excessive et dépasserait finalement la modification apportée par la motion. Concernant une éventuelle limite du nombre de partis pouvant constituer un apparentement, il a été décidé de ne pas réglementer ce point et de laisser, in fine, les partis politiques faire leur propre appréciation, compte tenu que plus un apparentement est « émietté », moins les formations politiques le constituant ont de chances d'avoir un-e élu-e.

La mise en œuvre de cette motion pourrait conduire à des effets tels que l'inflation du nombre des listes déposées ou l'émiettement de l'électorat ; toutefois, il faut noter que les élections au Conseil national, pour lesquelles il n'y a pas de quorum, n'engendrent pas de telles conséquences.

Concernant la constitution de listes communes ou mixtes, la commission est d'avis de ne pas les interdire, pour le motif que celles-ci peuvent continuer à représenter, par exemple pour des motifs historiques, une option intéressante pour certaines formations politiques désireuses de fusionner sur une seule liste. Il va de soi cependant que la possibilité offerte aux partis politiques de créer des listes apparentées devrait supplanter à terme la création de listes communes ou mixtes.

1.4 Motion François Brélaz

La Motion François Brélaz met en exergue le flou qui règne quant à la définition des « groupes politiques ». Par exemple, il est discutable que des élus d'une même liste siègent dans des groupes politiques différents, sans compter que le cadre actuel permet des marchandages entre formations politiques au moment de former des groupes politiques. De plus, la notion de « mêmes orientations politiques » n'est pas claire. Enfin, dès lors que la loi sur le Grand Conseil (LGC) confère des droits aux groupes politiques, une application arbitraire de l'article 32 LGC pourrait être contestée en justice.

Après avoir mis en discussion plusieurs variantes apportant des réponses diverses aux éléments précités et pris connaissance de la législation en vigueur à l'Assemblée fédérale ainsi que dans plusieurs cantons, la commission a pris le parti de travailler essentiellement sur la base de la législation fribourgeoise, laquelle offre les garanties de clarté propres à répondre en grande partie aux points soulevés dans la motion Brélaz. Le résultat en est un article 32 LGC entièrement remanié et un nouvel article 32a apportant des réponses claires aux diverses situations mises en évidence par le motionnaire dans son intervention. La commission a également pris le parti de modifier l'article 46 en ne garantissant plus un siège aux groupes politiques au sein des commissions de surveillance, celles-ci étant dorénavant composées proportionnellement au poids respectifs des groupes politiques.

1.4.1 Options retenues par la Comopar

Pour la mise en œuvre de cette motion, de nombreuses questions ont été tranchées lors des travaux de commission :

Faut-il lier la notion de groupe politique et celle de liste électorale ?

La Comopar n'a pas retenu l'idée d'une cantonalisation des listes électorales qui aurait forcé les formations politiques à présenter des listes sous la même forme dans chaque arrondissement électoral. Toutefois, elle a estimé qu'il faut clairement stipuler que les députés appartenant au même parti ou élus sur une même liste forment un seul groupe politique. Avec la modification légale proposée, il ne sera plus possible que des élus sur une même liste créent des groupes politiques distincts.

Les groupes doivent-ils avoir un représentant de droit dans les commissions de surveillance ?

Dans le cadre législatif actuel, les groupes politiques sont représentés de droit dans les commissions de surveillance (COFIN, COGES et CHSTC), dans la commission de présentation et dans les commissions d'enquêtes parlementaires (CEP). Le fait que les petits groupes politiques aient automatiquement un représentant dans les commissions de surveillance est de nature à fausser dans la composition de ces commissions les grands équilibres constatés au sein du plénum ; une large majorité de la Comopar a dès lors estimé que l'ouverture dans le système électoral créée par l'acceptation de la motion Courdesse devait s'accompagner d'une modification de l'article 46, al. 3 LGC qui garantit à chaque groupe politique au moins un membre dans les commissions de surveillance (COFIN, COGES et, par analogie, CHSTC), en ce

sens que désormais ces commissions seraient constituées « *en tenant compte du poids respectif des groupes politiques* ». La Comopar a jugé qu'il n'est pas opportun de modifier cette disposition pour la composition d'une CEP, étant entendu que de telles commissions d'enquêtes ne sont instituées que lorsque que des événements d'une grande portée l'exigent. La Comopar ne propose pas non plus de modifier cette disposition pour la commission de présentation, qui a un rôle particulier : composée de neuf membres, dont au moins un par groupe politique, elle auditionne les candidats et remet un préavis au plénum lors de l'élection des juges et juges suppléants du Tribunal cantonal et du Tribunal Neutre, du procureur général, des membres de la Cour des comptes et des assesseurs à la Cour de droit administratif et public ainsi qu'à la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal ; or, la Constitution prévoit que l'on doit, pour les élections des juges, veiller à une représentation équitable des différentes sensibilités politiques. Dès lors, il est pertinent que tous les groupes politiques siègent dans cette commission.

Faut-il fixer les groupes politiques en début de législature ?

La Comopar estime que les groupes politiques doivent refléter la volonté populaire issue des urnes. Dès lors, il s'agit de fixer les groupes politiques en début de législature. Avec un tel système, il y aura deux conséquences :

- si un groupe politique peut se dissoudre en cours de législature, il n'en peut être créé en cours de législature ;
- le calcul de la répartition des sièges entre groupes dans les commissions ne sera pas affecté par le départ, l'exclusion ou l'arrivée de députés d'un groupe politique, sous réserve de conditions exceptionnelles.

Un député qui quitte un groupe politique ou en est exclu est-il réputé démissionnaire des fonctions auxquelles il a été élu ou nommé par le Bureau ou le Grand Conseil ?

La Comopar estime que cette question doit être tranchée. En effet, dans le système actuel, un député est élu *ad personam* membre d'une commission de surveillance, permanente ou thématique : en cas de démission ou d'exclusion d'un groupe politique, voire de disparition de son groupe, il n'est pas obligé de quitter ses fonctions. Avec la solution proposée, dorénavant un député qui quitte un groupe parlementaire ou en est exclu est réputé démissionnaire des fonctions auxquelles il a été élu par le Grand Conseil ou nommé par le Bureau, les sièges vacants étant acquis au groupe politique qu'il quitte.

1.4.2 Modifications légales proposées

Par souci de clarté, et vu l'option prise de fixer les groupes politiques au début de la législature, la Comopar propose au Grand Conseil de modifier l'actuel article 32 LGC pour le consacrer à la « constitution des groupes politiques en début de législature » et de créer un article 32a (nouveau) « groupes politiques en cours de législature » consacré aux règles concernant les modifications des groupes politiques en cours de législature.

Article 32 « Constitution des groupes politiques en début de législature »

Dans le projet soumis au Grand Conseil, la Comopar propose de préciser les règles concernant la constitution des groupes politiques en début de législature de la manière suivante :

- les députés appartenant au même parti politique ou élus sur une même liste forment d'office un seul groupe politique ;

- les autres députés peuvent s’associer pour former un groupe s’ils sont cinq au moins. Ils peuvent aussi demander leur rattachement à un groupe existant ;
- les groupes sont reconnus par le Bureau du Grand Conseil en exercice avant le début de la législature et pour toute la durée de celle-ci.

Le système reste ensuite stable pendant toute la législature, parce qu’il influence la composition des commissions permanentes (de surveillance et thématiques notamment) et du Bureau. La constitution d’office d’un groupe parlementaire, connue d’autres cantons, a pour but d’éviter que les membres d’un même parti politique s’organisent après les élections en plusieurs groupes parlementaires pour « gagner des sièges » au Bureau et dans les commissions. De même, les membres élus sur une même liste présente dans plusieurs cercles électoraux ne peuvent pas se scinder en plusieurs groupes parlementaires.

La commission est d’avis que la modification proposée de l’art. 32 LGC est la meilleure solution afin de respecter les résultats des élections, et donc le choix des électeurs-trices, dont découle la répartition des membres au sein des commissions parlementaires. Le choix d’interdire la création de nouveaux groupes en cours de législature tient notamment à la difficulté, voire l’impossibilité, d’obtenir la garantie que des membres régulièrement élus dans des commissions permanentes (notamment de surveillance et thématiques) au début de la législature en démissionnent.

Article 32a (nouveau) « Groupes politiques en cours de législature »

Dans le projet soumis au Grand Conseil, la Comopar propose de préciser les règles concernant la modification des groupes politiques en cours de législature de la manière suivante :

- en cours de législature, un groupe peut décider de se dissoudre, mais aucun groupe ne peut être créé ;
- si, en cours de législature, l’effectif d’un groupe se réduit à moins de cinq membres, ce groupe ne peut plus être représenté en commission ;
- Si un groupe est dissout ou ne peut plus être représenté en commission, ses membres sont réputés démissionnaires des fonctions auxquelles ils ont été élus par le Grand Conseil ou nommés par le Bureau ; les sièges dont le groupe disposait sont repourvus par le Grand Conseil sur la base d’une proposition du Bureau ;
- le député qui quitte un groupe parlementaire ou en est exclu est réputé démissionnaire des fonctions auxquelles il a été élu par le Grand Conseil ou nommé par le Bureau. Il peut intégrer un autre groupe politique existant, sans que cela ne change la répartition des sièges en commission entre les groupes politiques ;
- la modification du nombre de députés par groupe ne modifie pas la répartition des sièges en commissions entre les groupes, pour autant que le fonctionnement du Grand Conseil ne soit pas mis en cause de façon importante et durable. Le cas échéant, le Bureau statue.

Article 46 « Nombre de membres, élection et composition » [des commissions de surveillance]

L’article 46, al. 3 de la LGC stipule que chaque groupe politique doit être représenté, respectivement, dans la COGES, la COFIN et, par analogie, dans la CHSTC. Or, simulations à l’appui, il est apparu à la Comopar que le fait que les petits groupes politiques aient automatiquement un représentant dans les commissions de surveillance est de nature à fausser dans la composition de ces commissions les grands équilibres constatés au sein du plénum au

détriment des grands groupes politiques. Par onze voix pour, deux voix contre et deux abstentions, la Comopar estime dès lors que l'ouverture créée par l'acceptation de la motion Courdesse dans le système électoral doit s'accompagner d'une modification de cet article 46, al. 3 LGC et propose que ces commissions soient désormais constituées « *en tenant compte du poids respectif des groupes politiques* ».

Autres articles modifiés

Les articles 68, al. 2, et 160, al. 2 de la LGC stipulent que chaque groupe politique doit être représenté, respectivement, dans les Commissions d'enquête parlementaire et la Commission de présentation. Du moment que le nouvel article 32a stipule qu'un groupe dont l'effectif se réduit à moins de cinq membres ne peut plus être représenté en commission, il s'agit par clarté et afin d'éviter les contradictions de préciser dans les articles précités que l'article 32a, al. 3 est réservé.

1.5 Mise en œuvre des modifications proposées

La Comopar s'est enquis des conditions à remplir pour une application de ces modifications légales lors des élections cantonales de l'hiver 2017. Par ailleurs, elle propose la mise en œuvre pour la législature 2017-2022 de ces modifications légales, sans pour autant conditionner l'entrée en vigueur de chaque projet de loi à l'acceptation de l'autre.

1.5.1 Mise en œuvre simultanée des modifications légales

La Comopar estime que la mise en œuvre de la Motion Régis Courdesse et de la Motion François Brélaz doit s'effectuer de manière coordonnée en cas d'acceptation des deux projets de loi et de la modification constitutionnelle et s'appliquer d'abord aux élections cantonales pour la nouvelle législature 2017-2022. En effet, la Comopar propose une solution équilibrée de mise en œuvre de ces motions qui consiste, d'une part, à ouvrir le jeu électoral aux « petites » formations politiques et, d'autre part, à clarifier les règles concernant la constitution des groupes politiques et la constitution des commissions de surveillance. Toutefois, la Comopar estime que les modifications de la LGC proposées doivent entrer en vigueur même si la révision de la LEDP était refusée ou rendue impossible par un refus de la modifications constitutionnelle.

Dès lors, la Comopar a estimé que l'entrée en vigueur des modifications proposées de la LGC et de la LEDP consécutivement à la prise en considération des deux motions doit concerner en premier lieu les élections cantonales.

1.5.2 Planning

Les modifications de la LGC consécutives à la mise en œuvre de la Motion François Brélaz ne nécessitent pas une modification constitutionnelle ni de modifications de systèmes d'information. Par contre, la mise en œuvre de la Motion Régis Courdesse nécessite à la fois une modification constitutionnelle et une adaptation du système Votelec. La Comopar a dès lors requis de la Direction des systèmes d'information ainsi que de la Division des affaires communales et des droits politiques du Service des communes et du logement les informations nécessaires à connaître les conditions d'une mise en œuvre de ces modifications de la LEDP lors des prochaines élections cantonales de 2017.

Mise en œuvre Motion Régis Courdesse

Les élections cantonales de 2017 devraient se dérouler comme suit :

- 12 février 2017 : élection du Grand Conseil et 1^{er} tour du Conseil d'Etat ;
- 5 mars 2017 : 2^{ème} tour du Conseil d'Etat.

Il faudrait dès lors qu'un éventuel référendum contre les modifications envisagées ait été soumis au peuple au plus tard en même temps que la dernière votation fédérale de 2016, soit le 27 novembre 2016. A noter : ces dates pourraient éventuellement être déplacées en fonction du sort qui sera réservé au Postulat Florence Golaz et consorts pour réduire le délai entre les élections générales et l'entrée en fonction des nouveaux élus (12_POS_001).

Conformément à l'art. 9 de la LEDP, le Conseil d'Etat doit fixer les objets des votations cantonales au moins douze semaines avant le jour du scrutin, soit ici la semaine du 22 au 26 août 2016. Dès lors, vu le délai référendaire, le comptage des voix, etc., la publication de la loi dans la Feuille des avis officiels devrait avoir lieu au plus tard le 29 avril 2016.

Cette modification légale nécessitant une modification constitutionnelle, la votation sur cette dernière devrait avoir lieu au plus tard le 28 février 2016. Toutefois, une publication simultanée de la modification constitutionnelle et de la modification légale est possible : dans ce cas, la publication dans la FAO pourrait avoir lieu de 26 février 2016, et la votation sur le référendum le 25 septembre 2016.

Au final, vu le délai de douze semaines pour fixer les objets des votations cantonales, il faudrait que les travaux parlementaires soient totalement achevés fin octobre 2015, début novembre 2015.

Planning modification de la Constitution et de la LEDP (Motion Régis Courdesse)

27 octobre 2015	Fin des travaux parlementaires relatifs au changement constitutionnel
9 décembre 2015	Fixation par le CE des objets de la votation cantonale du 28.2.2016
28 février 2016	Jour de scrutin - Votation relative au changement constitutionnel
29 avril 2016	Publication de la loi dans la FAO**
3 mai au 1.7.2016	Récolte de signatures (60 jours)
2 août 2016	Délai de parution relatif à l'aboutissement du référendum dans la FAO
24 août 2016	Fixation par le CE des objets de la votation cantonale du 27.11.2016
27 novembre 2016	Dernier délai pour soumettre au vote l'éventuel référendum
12 février 2017	Elections GC + CE (1 ^{er} tour)
5 mars 2017	Election 2 ^{ème} tour CE

*** Une publication simultanée de la modification constitutionnelle et de la modification légale est possible ; la publication dans la FAO peut donc avoir lieu de 26 février 2016, et la votation sur l'éventuel référendum le 25 septembre 2016.*

Modification de l'application Votelec

D'après la DSI, il s'agit « d'assouplir » la règle d'exclusion de listes apparentées lors du calcul de répartition dans le cadre du Grand Conseil. En terme de développement, le changement est très localisé. L'effort de test est néanmoins assez conséquent.

En cas de modification de l'application qui touche un scrutin à la proportionnelle, la DSI souhaite que ces travaux et les tests afférents soient terminés au minimum deux mois avant le délai. Ceci pour garantir la stabilité de l'application par rapport à l'infrastructure de la plateforme Votelec.

La DSI ne peut pas attendre la fin du processus d'un hypothétique référendum pour commencer le chantier informatique. Avec une acceptation de la modification de la Constitution lors des votations le 28 février 2016, la DSI commencerait dans l'idéal les travaux en avril 2016.

Planning modification de l'application Votelec

1 ^{er} avril 2015	Inscription au budget 2016 Votelec de la modification « Courdesse »
1 ^{er} décembre 2015	Acceptation par le GC du budget 2016 (sous entendus budget Votelec)
28 février 2016	Votation relative au changement constitutionnel
1 ^{er} juin 2016	Rédaction des spécifications fonctionnelles de la Motion Courdesse
1 ^{er} juillet 2016	Rédaction des scénarios de tests
1 ^{er} septembre 2016	Début des développements
15 septembre 2016	Début des tests
1 ^{er} décembre 2016	Fin des tests et validation de l'application

2. PROPOSITION DE LA COMOPAR

Vu les considérations ci-dessus, la Comopar propose au Grand Conseil l'adoption :

- d'un projet de décret ayant pour but la modification de la Constitution afin de rendre possible la mise en œuvre de la Motion Régis Courdesse ;
- de deux projets de lois mettant en œuvre les motions Courdesse et Brélaz.

2.1 Commentaire sur le projet de décret ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la modification de l'article 93 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD)

Article 93, alinéa 4

L'article 93, alinéa 4 de la Constitution du canton de Vaud doit être modifié pour permettre la modification de l'article 61 LEDP. La formulation retenue par la Comopar vise à ajouter que « les listes ou les groupes de listes apparentées qui ont recueilli moins de 5% du total des suffrages valables exprimés dans leur arrondissement ne sont pas prises en compte pour l'attribution des sièges ». En effet, l'ajout suggéré par la Motion Régis Courdesse de « ou les listes apparentées » pourrait prêter à confusion en ce sens que chaque liste apparentée qui n'aurait pas atteint 5% des voix ne devrait pas être prise en compte, ce qui est contraire au but même de la motion.

2.2 Commentaire sur le projet de loi modifiant la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (LEDP)

Article 61

Pour la même raison qu'à l'article 93, al. 4 Cst-VD, la Comopar propose la formulation suivante pour la mise en œuvre de la Motion Régis Courdesse :

- *alinéa 1* : « Le bureau d'arrondissement élimine d'emblée toutes les listes et tous les groupes de listes apparentées qui n'ont pas recueilli 5% au moins du total des suffrages valables émis dans l'arrondissement (quorum) » ;
- *alinéa 2* : « Ces listes et groupes de listes apparentées ainsi que les suffrages quelles qu'ils ont obtenus ne sont plus pris en compte dans les opérations qui suivent ».

Mise en vigueur pour la législature 2017-2022

A l'article 2 de la loi modifiante, il est proposé que ces modifications légales entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2017, afin de s'appliquer aux élections cantonales pour l'élection du Grand Conseil

de la législature 2017-2022. Bien entendu, il est également précisé que l'entrée en vigueur de ces modifications légales est conditionnée à l'acceptation par le peuple de la modification de l'article 93, al. 4 Cst-VD.

La mise en vigueur de ces modifications légales concernera en premier lieu les élections cantonales pour la législature 2017-2022. Pour les élections des conseils communaux élus selon le système proportionnel, le nouveau cadre légal s'appliquera dès la législature 2021-2026.

2.3 Commentaire sur le projet de loi modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC)

Article 32

Titre

La Comopar propose de modifier le titre de l'article 32 LGC afin de mettre en exergue que cet article concerne la « Constitution des groupes politiques en début de législature ».

Alinéa 1

Cet alinéa stipule que les députés appartenant au même parti politique ou élus sur une même liste forment d'office un seul groupe politique. Rappelons que cet article concerne la constitution des groupes politiques en début de législature.

Alinéa 2

Cet alinéa précise que les députés appartenant au même parti politique ou élus sur une même liste qui ne sont pas assez nombreux pour créer un groupe peuvent s'associer pour former un groupe s'ils sont cinq au moins ou peuvent demander leur rattachement à un groupe existant.

Alinéa 4

La Comopar propose d'instaurer un acte formel de reconnaissance des groupes politiques en début de législature. Dans la solution proposée, les groupes sont reconnus par le Bureau du Grand Conseil en exercice avant le début de la législature et pour toute la durée de celle-ci. En effet, le Bureau provisoire risquerait de ne pas être en mesure de gérer des situations délicates, ce que le Bureau expérimenté d'un Grand Conseil en fonction depuis le début de la législature devrait être en mesure de faire.

Article 32a

Alinéas 1 et 2

Ces alinéas stipulent, en cohérence avec l'article 32 LGC modifié, qu'en cours de législature un groupe peut décider de se dissoudre, mais qu'aucun groupe ne peut être créé.

Alinéa 3

L'article 32 fixe désormais les groupes politiques en début de législature. Il convient dès lors de prévoir les conséquences d'une baisse du nombre de ses membres sur la participation aux commissions : la Comopar propose de stipuler que si, en cours de législature, l'effectif d'un groupe se réduit à moins de cinq membres, ce groupe ne peut plus être représenté en commission. Dans un tel cas, qui signifierait qu'un groupe serait composé de moins que cinq membres, les députés encore membres de ce groupe politique sont réputés démissionnaires des commissions où ils siègeraient.

Toutefois, la diminution du nombre de députés ne remettrait, notamment, ni en cause la possibilité pour le groupe politique de faire figurer ses consignes de vote dans le matériel de vote lors des votations, ni le versement de l'indemnité due au groupe politique.

Alinéa 4

Cet alinéa précise qu'en cas de dissolution d'un groupe politique ou d'impossibilité pour un groupe politique d'être représenté en commission, ses membres sont réputés démissionnaires des fonctions auxquelles ils ont été élus par le Grand Conseil ou nommés par le Bureau en tant que membre du dit groupe ; les sièges dont le groupe disposait au sein du Bureau, des commissions de surveillance, de la commission de présentation, de la commission des visiteurs et des commissions thématiques sont repourvus par le Grand Conseil sur la base d'une proposition du Bureau.

Alinéa 5

Cet alinéa précise que lorsqu'un député quitte un groupe parlementaire ou en est exclu, il est réputé démissionnaire des fonctions auxquelles il a été élu par le Grand Conseil ou nommé par le Bureau, notamment dans les commissions où ils siègent.

Alinéa 6

Cet alinéa précise, sous réserve de l'alinéa 3, que la modification du nombre de députés par groupe en cours de législature ne modifie pas la répartition des sièges en commission entre les groupes politiques. Dans le respect des équilibres issus des urnes, un député peut donc intégrer en cours de législature un groupe politique existant, mais sans que cela ne change la répartition des sièges en commission entre les groupes politiques. Une réserve permet au Bureau du Grand Conseil de revoir dans une certaine mesure ce calcul ; ces conditions exceptionnelles doivent, pour être justifiées, être de nature à mettre en cause de façon importante et durable le bon fonctionnement du Grand Conseil.

Article 46, alinéa 3

L'article 46, al. 3 de la LGC est modifié en ce sens que chaque groupe politique ne doit plus être représenté, respectivement, dans la COGES, la COFIN et, par analogie, la CHSTC mais que désormais ces commissions seront constituées « *en tenant compte du poids respectif des groupes politiques* ».

Articles 68 et 160

Les articles 68, al. 2, et 160, al. 2 de la LGC stipulent que chaque groupe doit être représenté, respectivement, dans les commissions d'enquête parlementaire et la commission de présentation.

Du moment que le nouvel article 32a stipule qu'un groupe dont l'effectif se réduit à moins de cinq membres ne peut plus être représenté en commission, il s'agit par clarté et afin d'éviter les contradictions de préciser dans chacun des articles précités que l'article 32a, alinéa 3 est réservé.

Mise en vigueur pour la législature 2017-2022

A l'article 2 de la loi modifiante, il est proposé que ces modifications légales entrent en vigueur le 1^{er} juillet 2017, afin de s'appliquer au fonctionnement du Grand Conseil élu pour la législature 2017-2022.

Les modifications de la LGC proposées entreront en vigueur même si la révision de la LEDP était refusée ou rendue impossible par un refus de la modification constitutionnelle.

3. CONSULTATION

3.1 Motion François Brélaz

3.1.1 Auditions

Il faut signaler que les membres de La Gauche ainsi que les députés du groupe Vert'libéraux se sont déterminés par écrit au sujet de la motion et que leurs déterminations ont été transmises aux commissaires.

3.1.2 Conseil d'Etat

En vertu de l'art. 126a LGC, la commission en charge de présenter un rapport et un projet de loi ou de décret est tenue de consulter d'office le Conseil d'Etat. Celui-ci remet son avis dans un délai de deux mois au moins. L'avis du Conseil d'Etat est transmis au Grand Conseil et figure de ce fait en annexe.

3.1.3 Autres (associations de communes, partis politiques)

Cet EMPL est directement soumis au plénum sans examen préalable par une commission du Grand Conseil, tel que stipulé à l'art. 126a LGC. Aussi la Comopar a-t-elle pris le parti de consulter sur ce projet d'EMPL les partis politiques représentés au Grand Conseil par un député au moins, ainsi que l'UCV et l'AdCV, ces dispositions ayant un impact sur les élections dans les communes. Le délai de réponse à la consultation était également de deux mois.

Afin d'éviter un éparpillement jugé peu propice au fonctionnement du Grand Conseil, dans le projet mis en consultation, la Comopar proposait de fixer à sept le nombre de députés nécessaires pour créer un groupe politique. Parmi les arguments ayant conduit à proposer cette augmentation, figurait le besoin qu'un groupe politique ait suffisamment de membres pour assumer les mandats qui lui incombent, notamment lors de l'attribution des objets parlementaires à des commissions et lors de la présence aux séances des commissions de surveillance et de présentation où la loi prévoit une présence de droit aux groupes.

Cette proposition ayant été contestée par la plupart des partis ayant répondu à la consultation, la Comopar a renoncé à relever le nombre de députés nécessaires pour former un groupe politique. La problématique de la surreprésentation des petits groupes politiques dans les commissions de surveillance n'étant dès lors pas réglée, la Comopar propose donc dans la version finale de modifier l'article 46, al. 3 LGC qui garantit actuellement à chaque groupe politique au moins un membre dans les commissions de surveillance.

3.2 Motion Régis Courdesse

3.2.1 Auditions

Lors de sa séance du 3 juillet 2013, la commission a auditionné les groupes politiques Vert'Libéral, PDC-Vaud libre et La Gauche (alors non constitué).

En résumé, les positions sont les suivantes :

- le groupe Vert'Libéral estime que la motion Courdesse permettrait d'avoir des groupes politiques clairement définis par rapport aux listes électorales ; par ailleurs, il estime que le nombre de cinq députés est un minimum pour créer un groupe politique, au regard de la charge de travail ;

- le groupe PDC-Vaud libre a mis l'accent sur la question de l'accès aux commissions, les consignes de vote dans le matériel officiel, le maintien de la liberté des députés de pouvoir changer de groupe politique, les aspects difficilement applicables de la motion Brélaz (par exemple la proposition selon laquelle les partis doivent indiquer dans quel groupe ils siègeront lors du dépôt des listes), la difficulté à descendre au-dessous de cinq députés pour suivre l'activité parlementaire à travers les commissions ; le groupe PDC-Vaud libre estime que la motion Courdesse permettrait de répondre à de nombreux problèmes ;
- pour le représentant de La Gauche (groupe alors non constitué), pouvoir participer aux travaux des commissions est fondamental ; concernant le nombre de députés pour former un groupe politique, il estime que, vu la réduction du nombre de députés, le seuil aurait également dû être revu à la baisse (quatre députés).

3.2.2 Conseil d'Etat

Voir point 3.1.2 ci-dessus.

3.2.3 Autres (associations de communes, partis politiques)

Voir point 3.1.3 ci-dessus.

4. RAPPORTS DE LA COMOPAR SUR LA MISE EN ŒUVRE DES MOTIONS

4.1 Motion François Brélaz proposant de définir clairement la notion de groupe politique dans la loi sur le Grand Conseil (12_MOT_003)

4.1.1 Rappel de la motion

Lors des élections au Grand Conseil du 11 mars 2012 de nombreuses « petites » listes ont été déposées. L'obligation d'atteindre le quorum de 5% pour participer à la répartition des mandats a incité certains partis à se regrouper afin de ne présenter qu'une liste pour le Grand Conseil. D'autre part, selon l'article 32 de la loi sur le Grand Conseil (LGC), il faut être au moins 5 députés pour former un groupe et, après les élections, cela peut amener à des marchandages afin de former un groupe, d'être représenté dans les commissions et de recevoir la subvention annuelle pour le secrétariat.

Par exemple, La Gauche n'a que 4 représentants élus. Or à un certain moment il y a eu des spéculations quant à savoir si le parti socialiste « prêterait » un député afin que La Gauche puisse former un groupe. Il a aussi été évoqué que les 4 élus d'extrême gauche puissent être intégrés au parti socialiste. Dans le district de Lausanne (Lausanne ville et sous-arrondissement de Romanel), il y avait une liste représentant 5 partis : PDC, PEV, PBD, UDF et Vert'libéraux. Ces partis ont fait campagne sous la dénomination d'Alliance du Centre et ont obtenu 3 sièges de députés. Or, deux d'entre eux sont intégrés au groupe vert'libéral et un dans le groupe PDC. Dans le sous-arrondissement de Romanel un candidat partait seul en guerre sous l'égide de « parti de rien ». Or, s'il avait été élu, ce candidat aurait pu choisir le groupe avec lequel il allait siéger.

L'organisation actuelle permet donc des marchandages au moment de former les groupes politiques et il est hautement discutable que des personnes élues sur la même liste siègent dans des groupes différents.

D'autre part, dans le district Lavaux-Oron, le député élu de la liste Vert'libéraux, PDC, PBD est PDC. Or la première des viennent-ensuite est membre des Vert'libéraux. Si cette personne venait

à passer députée et qu'elle siège avec les Vert'libéraux, le groupe Alliance du centre n'aurait plus que 4 députés et par conséquent perdrait son statut de groupe représenté dans les commissions de même que son droit à l'indemnité pour le secrétariat. Il faut également réfléchir s'il est souhaitable que des groupes se créent ou disparaissent en cours de législature, tout comme il n'est pas souhaitable que des membres d'un même parti politique siègent dans deux groupes différents.

Lors de l'élection du 11 mars 2012, certains « petits » partis avaient tous comme abréviation « Alliance du centre ». On peut se poser la question de savoir si les partis faisant campagne sous cette étiquette ne devraient pas obligatoirement former un groupe, même s'il y a plus de 5 députés d'un même parti. D'autre part le mot « centre » ne signifie pas grand chose, l'UDC même étant du centre !

Début avril 2012, afin de tenter d'y voir plus clair, le Secrétariat général du Grand Conseil s'est adressé à M. Jean-Luc Schwaar afin que le Service juridique et législatif (SJL) se prononce sur l'art. 32 LGC qui dit ceci :

Art. 32 Groupes politiques

¹ Un groupe parlementaire réunit les députés d'un même parti.

² Les députés qui ne sont membres d'aucun parti et les députés membres de partis différents, mais partageant les mêmes orientations politiques, peuvent également se constituer en groupes.

³ Un groupe doit comprendre au moins 5 membres.

La réponse du SJL du 17 avril 2012 ne contient malheureusement aucun avis clair et péremptoire. Des quatre pages de la réponse, je relève notamment que :

Lors de l'élaboration de la LGC, le rapporteur de la commission indique que malgré quelques heures à tenter de définir ce qu'est un groupe parlementaire, la commission a choisi une formulation qui « est exactement celle en vigueur aux Chambres fédérales ». Il n'est donc pas possible de déterminer la volonté du législateur cantonal sur ce point.

En effet, les alinéas 1 à 3 de la LGC sont exactement les mêmes que les trois premiers alinéas de l'article 61 de la loi sur l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2002, excepté l'ajout, à l'alinéa 3, « du même Conseil » (dans la mesure où il y a le Conseil national et le Conseil des Etats).

- La notion de « mêmes orientations politiques » ne peut recevoir de réponse précise. Lors des débats au Conseil national, il a été relevé que cette notion était vague et que même au sein d'un groupe parlementaire, issu d'un même parti, l'identité d'orientation n'était pas toujours évidente.
- Toujours selon le SJL, en référence à la législature précédente, un groupe politique peut se composer de personnes issues de milieux relativement divers, les une ayant quitté le parti pour lequel elles avaient été élues, les autres représentant des formations politiques de moindre importance et dont les programmes ne se rejoignent pas nécessairement.
- Le droit genevois impose la constitution de groupes composés de 7 députés élus sur une même liste. Le canton de Fribourg est très large puisque les membres du Grand Conseil peuvent librement former des groupes s'ils sont 5 au moins. Neuchâtel permet que deux ou plusieurs partis représentant ensemble 5 députés peuvent former un groupe. Le canton de

Berne ne fait mention que du nombre de 5 députés pour former un groupe sans limiter sa constitution à l'appartenance à un même parti ou même courant politique.

La consultation des diverses législations cantonales démontre l'impossibilité de mettre à jour des critères utiles à la problématique soumise par le Secrétariat général du Grand Conseil au SJL.

En conclusion, dans la mesure où l'avis de droit du SJL n'apporte aucune réponse précise, voire définitive, l'article 32 LGC doit être retravaillé en vue d'apporter une réponse législative si possible à tous les cas d'espèce qui pourraient se présenter.

Il s'agit donc de réformer l'article 32 LGC, voire d'autres si nécessaire, en fonction des remarques ci-dessous :

- C'est lors du dépôt des listes que les partis doivent indiquer clairement dans quel groupe les députés élus siégeront. Si les arrangements pré-électorales sont acceptables, il faut bannir la cuisine et les calculs post-électorales.*
- Dans le district d'Aigle l'Alliance du centre, le PDC, l'UDF, le PEV et le PVL, soit 5 partis, déposent une liste avec 3 candidats seulement, sous l'abréviation « Alliance du centre ». Un parti qui figure à l'en-tête d'une liste devrait avoir au moins un candidat.*
- Comme déjà dit auparavant, si l'élu PDC de Lavaux-Oron arrête son mandat, il sera remplacé par une Vert'libérale. Or les 2 partis forment un groupe. En cas de vacance, il serait normal que la Vert'libérale rejoigne son groupe mais alors le groupe de l'Alliance du centre, formé actuellement de 4 PDC et 1 Riviera libre disparaît en tant que tel.*
- Définir si les groupes constitués en début de législature le sont définitivement pour les 5 ans ou si de nouveaux calculs peuvent être faits lorsque un groupe de 5 députés en perd un ou si un groupe de 4 députés en gagne un, avec les incidences que cela comporte au niveau de la répartition des commissions et de l'indemnité de secrétariat.*
- Les « prêts » de députés, comme par exemple le « prêt » d'un député socialiste au groupe « A gauche toute ! » en fin de la législature 2007-2012 sont à prohiber.*
- Les transfuges d'un parti à un autre ne doivent permettre au parti « gagnant » de devenir un groupe s'il ne l'est pas auparavant.*
- Etudier la possibilité de supprimer la notion de « mêmes orientations politiques ».*

Lors de la séance de commission, je souhaite que tous les membres de celle-ci reçoivent un exemplaire de l'avis de droit du SJL du 17 avril 2012.

Cheseaux-sur-Lausanne, le 28 août 2012.

(Signé) François Brélaz et 21 cosignataires

4.1.2 Rapport de la Comopar

La Comopar estime que le projet de loi modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil qu'elle soumet pour approbation au Grand Conseil répond à la Motion François Brélaz.

La Comopar estime que la révision de la LGC suite à la prise en considération de la Motion François Brélaz doit se faire de manière coordonnée à la révision de la LEDP suite à la prise en considération de la Motion Régis Courdesse.

4.2 Motion Régis Courdesse au nom du groupe vert'libéral demandant une modification de l'article 61, lettre a, chiffres 1 et 2, de la loi sur l'exercice des droits politiques (13_MOT_026)

4.2.1 Rappel de la motion

LOI SUR L'EXERCICE DES DROITS POLITIQUES

SECTION 1 REPARTITION ORDINAIRE DES SIEGES

Article 61

a) Quorum

¹ *Le bureau d'arrondissement élimine d'emblée toutes les listes ou les listes apparentées qui n'ont pas recueilli 5% au moins du total des suffrages valables émis dans l'arrondissement (quorum).*

² *Ces listes ou les listes apparentées ainsi que les suffrages qu'elles ont obtenus ne sont plus pris en compte dans les opérations qui suivent.*

La modification législative s'inspire du système neuchâtelois, plus précisément de l'article 60 de la loi du 17 octobre 1984 sur les droits politiques (LDP) :

¹ *La chancellerie d'Etat répartit les sièges entre les listes selon les règles suivantes :*

a) *la liste ou les listes apparentées qui n'obtiennent pas au moins le 10% des suffrages valables sont éliminées de la répartition. Les suffrages recueillis par cette liste ou ces listes apparentées ne sont pas pris en considération pour la répartition des sièges entre les listes ;*

b) ... ;

c) ... ;

d)

² *Les listes apparentées sont considérées comme une liste. Les sièges qu'elle obtient sont répartis entre les listes apparentées selon les règles de l'alinéa précédent, sauf celles relatives au quorum qui ne s'appliquent pas.*

La loi neuchâteloise indique que « les listes apparentées sont considérées comme une liste » et c'est bien ce qui est demandé par cette motion. La loi neuchâteloise fixe le quorum à 10%, contre 5% dans la loi vaudoise. Il paraît judicieux de maintenir le quorum à 5% à cause du phénomène du « quorum naturel ». Ce dernier est le pourcentage des votes valables qu'une liste (parti) doit atteindre dans une circonscription électorale pour obtenir au moins un siège. Dans les plus petits arrondissements électoraux vaudois (Aigle, Broye-Vully et Gros-de-Vaud), il est de 12,5% pour obtenir un élu. Selon le Message du Conseil fédéral du 15 août 2012 concernant la garantie de la Constitution du canton de Schwyz : « Les différentes tailles des circonscriptions électorales ont pour conséquence que la voix de chaque électeur n'a pas le même poids politique selon la circonscription. Le Tribunal fédéral a décidé que les quorums naturels de plus de 10% étaient fondamentalement incompatibles avec le système proportionnel » [ATF 136 I 376, consid. 4.5]. Il faudrait ainsi aussi réformer le découpage électoral, ce que cette motion n'a pas l'ambition de faire ! Un quorum de 5% n'empêche pas les petites formations de se lancer toutes seules, ce qui est favorable à la pluralité démocratique.

Cette modification de la loi sur l'exercice des droits politiques est nettement plus simple et compréhensible pour l'électeur que le système discuté en 2010 lors de la motion de M. Bernard Borel sur l'introduction de la répartition des sièges au scrutin biproportionnel (dit « Double Pukelsheim », dénommée selon le mathématicien Friedrich Pukelsheim qui a développé cette méthode, connue également comme « Méthode diviseur doublement proportionnel et de l'arrondi standard »). Mais il faut toutefois relever, à l'égard des sceptiques, que cette méthode est en train de s'étendre en Suisse. L'arrêt de la 1^{ère} Cour administrative du Tribunal cantonal fribourgeois du 4 septembre 2012 va dans ce sens.

L'autre solution pour arriver à des listes « pures », c'est de supprimer le quorum. Mais cette disposition risque d'encourager la multiplication de listes et de compliquer le choix des électeurs !

Lausanne, le 21 mai 2013

(Signé) Régis Courdesse et 30 cosignataires

4.2.2 Rapport de la Comopar

La Comopar estime que le projet de décret ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la modification de l'article 93 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 et le projet de loi ci-après modifiant la loi du 16 mai 1989 sur les droits politiques (LEDP) qu'elle soumet pour approbation au Grand Conseil répondent à la Motion Régis Courdesse.

La Comopar estime que la révision de la LEDP suite à la prise en considération de la Motion Régis Courdesse doit se faire de manière coordonnée à la révision de la LGC suite à la prise en considération de la Motion François Brélaz.

5. CONSEQUENCES DU DECRET ET DES PROJETS DE LOIS

5.1 Légales et réglementaires

La présente révision partielle de la Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) est complétée par une révision correspondante de la Constitution du Canton de Vaud.

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

En cas d'acceptation du présent EMPL, le programme informatique Votelec devra être mis à jour en vue des élections de mars 2017. La Direction des systèmes d'information (DSI) relève que, pour la modification de la règle de calcul du quorum qui tient compte également du total des voix sur un ou plusieurs groupes de listes apparentées, en termes informatiques le changement est très localisé. L'effort de test est néanmoins assez conséquent par rapport à la partie de développement.

La DSI estime la modification du programme informatique pour les élections au Grand Conseil et les élections à la proportionnelle du Conseil Communal à CHF 60'000.-

5.3 Communes

Les communes sont impactées par le présent projet de modification de la Constitution et de la loi sur l'exercice des droits politiques, en ce sens que l'art. 82, al. 1 de la loi éponyme prévoit que « [l]es dispositions qui régissent l'élection et les vacances de sièges au Grand Conseil sont applicables par analogie aux conseils communaux élus selon le système proportionnel ». Toutefois, ce nouveau cadre légal ne s'appliquera à ces derniers qu'à partir des élections communales pour la législature 2021-2026.

5.4 Constitution (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Comme rappelé plus haut, l'art. 93 de la Constitution doit faire l'objet d'une révision partielle pour tenir compte des modifications envisagées de la loi sur l'exercice des droits politiques. En effet, les travaux de la Constituante laissent apparaître que l'art. 93 a été rédigé sans inclure, même tacitement, la notion de listes *apparentées* telle que proposée par la motion Courdesse.

5.5 Autres

Néant.

6. CONCLUSIONS

Vu ce qui précède, la Commission thématique de la modernisation du Parlement a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

- d'adopter le projet de décret ci-après ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la modification de l'article 93 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 ;
- d'adopter le projet de loi ci-après modifiant la loi du 16 mai 1989 sur les droits politiques (LEDP) ;
- d'adopter le projet de loi ci-après modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC).
- d'accepter le rapport de la Commission thématique de la modernisation du Parlement sur les motions suivantes :
 - (13_MOT_026) Motion Régis Courdesse au nom du groupe vert'libéral demandant une modification de l'article 61, lettre a, chiffres 1 et 2, de la loi sur l'exercice des droits politiques
 - (12_MOT_003) Motion François Brélaz proposant de définir clairement la notion de groupe politique dans la loi sur le Grand Conseil.

Bussigny, le 16 janvier 2015

La présidente :

(Signé) *Claudine Wyssa*

Le secrétaire général :

(Signé) *Olivier Rapin*

Art. 93 Mode d'élection, arrondissements électoraux et quorum

¹ Les membres du Grand Conseil sont élus par le corps électoral selon le système proportionnel.

² Les districts constituent les arrondissements électoraux. Les districts à forte population ainsi que ceux qui comprennent des régions excentrées à faible population peuvent être subdivisés en plusieurs sous-arrondissements; ces derniers sont regroupés pour la répartition des sièges.

³ Les sièges sont répartis entre les arrondissements proportionnellement à leur population résidente. Chaque sous-arrondissement dispose de deux sièges au moins.

⁴ Les listes qui ont recueilli moins de 5% du total des suffrages valables exprimés dans leur arrondissement ne sont pas prises en compte pour l'attribution des sièges.

PROJET DE DECRET

ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la modification de l'article 93 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de décret présenté par la Commission thématique de la modernisation du Parlement

décède

Article premier

¹ Les électeurs en matière cantonale seront convoqués par un arrêté du Conseil d'Etat afin de répondre à la question suivante :

« Acceptez-vous la modification de l'article 93 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (mode d'élection, arrondissements électoraux et quorum) ? »

Art. 93 Mode d'élection, arrondissements électoraux et quorum

¹ Sans changement.

² Sans changement.

³ Sans changement.

⁴ Les listes ou les groupes de listes apparentées qui ont recueilli moins de 5% du total des suffrages valables exprimés dans leur arrondissement ne sont pas prises en compte pour l'attribution des sièges.

Art. 2

¹ Le résultat de la votation sera communiqué au Grand Conseil.

Art. 3

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de la publication et de l'exécution du présent décret.

Ainsi adopté, en séance de la Commission thématique de modernisation du parlement, à Lausanne, le 16 janvier 2015

La présidente de la Commission thématique de modernisation du parlement :
C. Wyssa

Le secrétaire général du Grand Conseil :
O. Rapin

Texte actuel

Projet

PROJET DE LOI

modifiant la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (LEDP)

du x mois 2014

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par la Commission thématique de la modernisation du Parlement

décrète

Article premier

¹ La loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques est modifiée comme il suit :

Art. 61 a) Quorum

¹ Le bureau d'arrondissement élimine d'emblée toutes les listes et tous les groupes de listes apparentées qui n'ont pas recueilli 5% au moins du total des suffrages valables émis dans l'arrondissement (quorum).

² Ces listes et groupes de listes apparentées ainsi que les suffrages qu'ils ont obtenus ne sont plus pris en compte dans les opérations qui suivent.

b) Répartition des sièges

ba) entre les listes et groupes de listes apparentées

³ Sans changement.

Art. 61 a) Quorum

¹ Le bureau d'arrondissement élimine d'emblée toutes les listes qui n'ont pas recueilli 5% au moins du total des suffrages valables émis dans l'arrondissement (quorum).

² Ces listes ainsi que les suffrages qu'elles ont obtenus ne sont plus pris en compte dans les opérations qui suivent.

b) Répartition des sièges

ba) entre les listes et groupes de listes apparentées

³ Les sièges sont attribués aux listes admises à la répartition selon les règles suivantes, chaque groupe de listes apparentées étant dès lors considéré comme une seule liste:

- a. le nombre total des suffrages de ces listes est divisé par le nombre des sièges à pourvoir; le résultat arrondi au nombre entier immédiatement supérieur constitue le quotient électoral;
- b. chaque liste obtient autant de sièges que le total de ses suffrages contient de fois ledit quotient;
- c. si tous les sièges ne sont pas attribués, les sièges restants sont attribués aux listes qui ont les restes les plus élevés;
- d. en cas d'égalité des restes, les sièges sont attribués aux listes qui ont obtenu le moins de sièges à la lettre b. En cas d'égalité, le sort décide.

Texte actuel

bb) à l'intérieur des groupes de listes apparentées

⁴ Les sièges qu'ils ont respectivement obtenus sont ensuite répartis à l'intérieur de chacun des groupes de listes apparentées selon les règles suivantes:

- a. le nombre total de suffrages des listes apparentées est divisé par le nombre des sièges obtenus par le groupe;
- b. pour le surplus, les règles de l'alinéa 3, lettres a à d ci-dessus, s'appliquent par analogie.

Projet

bb) à l'intérieur des groupes de listes apparentées

⁴ Sans changement.

Article 2

¹ La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

² 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 la mettra en vigueur, par voie d'arrêté, conformément à l'alinéa 1.

³ L'entrée en vigueur de la présente loi est conditionnée à l'acceptation par le peuple de la modification de l'article 93, alinéa 4 de la Constitution du canton de Vaud.

Ainsi adopté, en séance de la Commission thématique de modernisation du parlement, à Lausanne, le 16 janvier 2015.

La présidente de la Commission thématique de modernisation du parlement :
C. Wyssa

Le secrétaire général du Grand Conseil :
O. Rapin

PROJET DE LOI

modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC)

du x mois 2014

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par la Commission thématique de la modernisation du
Parlement

décrète

Article premier

¹ La loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil est modifiée comme il suit :

Art. 32 Constitution des groupes politiques en début de législature

¹ Les députés appartenant au même parti politique ou élus sur une même liste forment d'office un seul groupe politique.

² Les autres députés peuvent s'associer pour former un groupe. Ils peuvent aussi faire partie d'un groupe existant.

³ Un groupe politique ne peut être constitué que s'il est composé de cinq membres au moins.

⁴ Les groupes sont reconnus par le Bureau du Grand Conseil en exercice avant le début de la législature et pour toute la durée de celle-ci.

Art. 32a Groupes politiques en cours de législature

¹ Aucun groupe ne peut être créé en cours de législature.

² Un groupe ne peut être dissout que par la volonté de ses membres.

³ Un groupe dont l'effectif se réduit à moins de cinq membres ne peut plus être représenté en commission.

⁴ Si un groupe est dissout ou ne peut plus être représenté en commission, ses membres sont réputés démissionnaires des fonctions auxquelles ils ont été élus par le Grand Conseil ou nommés par le Bureau en tant que membre du dit groupe. Les sièges dont le groupe disposait au sein du Bureau, des commissions de surveillance, de la commission de présentation, de la commission des visiteurs et des

Art. 32 Groupes politiques

¹ Un groupe parlementaire réunit les députés membres d'un même parti.

² Les députés qui ne sont membres d'aucun parti et les députés membres de partis différents, mais partageant les mêmes orientations politiques, peuvent également se constituer en groupes.

³ Un groupe doit comprendre au moins cinq membres.

Texte actuel

Art. 46 Nombre de membres, élection et représentation des groupes politiques

¹ Les commissions en matière de gestion et de finances sont composées de 15 membres chacune, sans suppléants.

² Elles sont élues par le Grand Conseil lors de la première réunion de chaque législature, et pour la durée de celle-ci.

³ Les groupes politiques doivent y être représentés.

Art. 68 Constitution et désignation des membres

¹ La commission d'enquête est instituée sur requête de vingt députés, après que le Conseil d'Etat aura été entendu, par une décision du Grand Conseil qui en définit le mandat. Cette décision nécessite la majorité absolue des membres du Grand Conseil.

² Les membres de la commission sont désignés par le Bureau sur proposition des groupes politiques qui doivent tous être représentés. La commission désigne elle-même son président et son vice-président et s'organise comme elle l'entend. Même s'ils sont empêchés, ses membres ne peuvent se faire remplacer.

Art. 160 Nomination

¹ La Commission de présentation est composée de neuf députés et quatre experts indépendants. Les experts ne sont pas les mêmes selon qu'il s'agisse d'une part de l'élection des juges cantonaux et du procureur général et d'autre part de l'élection des membres de la Cour des comptes.

Projet

commissions thématiques sont repourvus par le Grand Conseil sur la base d'une proposition du Bureau.

⁵ Le député qui quitte un groupe ou en est exclu est réputé démissionnaire des fonctions auxquelles il a été élu par le Grand Conseil ou nommé par le Bureau en tant que membre du groupe.

⁶ Sous réserve de l'alinéa 3, la modification du nombre de députés par groupe ne modifie pas la répartition des sièges en commissions entre les groupes, pour autant que le fonctionnement du Grand Conseil ne soit pas mis en cause de façon importante et durable. Le cas échéant, le Bureau statue.

Art. 46 Nombre de membres, élection et composition

¹ Sans changement.

² Sans changement.

³ Elles sont constituées en tenant compte du poids respectif des groupes politiques.

Art. 68 Constitution et désignation des membres

¹ Sans changement.

² Les membres de la commission sont désignés par le Bureau sur proposition des groupes politiques qui doivent tous être représentés, l'article 32a, alinéa 3 étant réservé. La commission désigne elle-même son président et son vice-président et s'organise comme elle l'entend. Même s'ils sont empêchés, ses membres ne peuvent se faire remplacer.

Art. 160 Nomination

¹ Sans changement.

Texte actuel

² Chaque groupe politique doit y être représenté.

³ Elle est désignée par le Grand Conseil au début de la législature. La désignation des membres de la Commission de présentation se fait au scrutin de liste, à la majorité absolue au premier tour et relative au second.

⁴ Le Grand Conseil désigne deux catégories d'experts indépendants avec voix consultative :

- a. quatre experts chargés de préavisier l'élection des juges et les juges suppléants du Tribunal cantonal et du procureur général ;
- b. quatre experts chargés de préavisier l'élection des membres de la Cour des comptes.

⁵ Le choix des experts indépendants repose sur leurs qualifications, qui doivent être propres à assurer que les juges et juges suppléants du Tribunal cantonal et le procureur général d'une part, et les membres de la Cour des comptes, d'autre part, remplissent les conditions posées par la loi.

Projet

² Chaque groupe politique doit y être représenté. L'article 32a, alinéa 3 est réservé.

³ Sans changement.

⁴ Sans changement.

⁵ Sans changement.

Article 2

¹ La présente loi entre en vigueur le 1^{er} juillet 2017.

² 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 la mettra en vigueur, par voie d'arrêté, conformément à l'alinéa 1.

Ainsi adopté, en séance de la Commission thématique de modernisation du parlement, à Lausanne, le 16 janvier 2015.

La présidente de la Commission thématique de modernisation du parlement :
C. Wyssa

Le secrétaire général du Grand Conseil :
O. Rapin

7. ANNEXE : REPONSE DU CONSEIL D'ETAT A LA CONSULTATION



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Grand Conseil
Secrétariat de la Commission thématique de la
modernisation du Parlement
Place du Château 6
1014 Lausanne

Réf. : MFP/15016583

Lausanne, le 27 août 2014

EMPD ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la modification de l'article 93 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD), EMPL modifiant la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (LEDP) et EMPL modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC)

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs les Députés,

Le Conseil d'Etat a bien reçu votre courrier du 10 juin 2014 et vous remercie de l'avoir consulté au sujet des projets visés en titre qui ont retenu sa meilleure attention.

Concernant la question du quorum de 5% obtenu par des listes apparentées, le Conseil d'Etat constate qu'une telle réforme n'apporte pas de réel progrès sous l'angle de la démocratie et des droits politiques, la mesure proposée étant de nature à compliquer le processus électoral, à contribuer à un morcellement des formations appelées à siéger au Parlement et à réduire la clarté du choix de l'électeur.

Le Conseil d'Etat émet également les plus grandes réserves sur la nécessité d'obtenir 7 sièges pour la constitution d'un groupe parlementaire au Grand Conseil et doute qu'une telle exigence permette d'assurer une représentation fidèle de la volonté de l'électorat vaudois dans l'hémicycle.

Nonobstant l'importance de ces critiques, les deux questions relevant de l'organisation du Grand Conseil, il s'en remet bien entendu à l'appréciation que ce dernier en fera.

Indépendamment du fond et d'un point de vue strictement formel et juridique, le Conseil d'Etat estime que la rédaction des articles telle qu'elle est proposée ne pose pas de problèmes légaux et que l'obtention de la garantie fédérale pour la modification de la Constitution devrait être obtenue sans difficulté.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs les Députés, l'expression de notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT

Pierre-Yves Maillard

LE CHANCELIER

Vincent Grandjean

Motion Régis Courdesse au nom du groupe vert'libéral demandant une modification de l'article 61, lettre a, chiffres 1 et 2, de la loi sur l'exercice des droits politiques (13_MOT_026)

Texte déposé

LOI SUR L'EXERCICE DES DROITS POLITIQUES

SECTION 1 REPARTITION ORDINAIRE DES SIEGES

Article 61

a) **Quorum**

1. Le bureau d'arrondissement élimine d'emblée toutes les listes **ou les listes apparentées** qui n'ont pas recueilli 5% au moins du total des suffrages valables émis dans l'arrondissement (quorum).
2. Ces listes **ou les listes apparentées** ainsi que les suffrages qu'elles ont obtenus ne sont plus pris en compte dans les opérations qui suivent.

La modification législative s'inspire du système neuchâtelois, plus précisément de l'article 60 de la loi du 17 octobre 1984 sur les droits politiques (LDP) :

1. *La chancellerie d'Etat répartit les sièges entre les listes selon les règles suivantes :*
 - a) *la liste ou les listes apparentées qui n'obtiennent pas au moins le 10% des suffrages valables sont éliminées de la répartition. Les suffrages recueillis par cette liste ou ces listes apparentées ne sont pas pris en considération pour la répartition des sièges entre les listes ;*
 - b) ... ;
 - c) ... ;
 - d)
2. *Les listes apparentées sont considérées comme une liste. Les sièges qu'elle obtient sont répartis entre les listes apparentées selon les règles de l'alinéa précédent, sauf celles relatives au quorum qui ne s'appliquent pas.*

La loi neuchâteloise indique que « *les listes apparentées sont considérées comme une liste* » et c'est bien ce qui est demandé par cette motion.

La loi neuchâteloise fixe le quorum à 10%, contre 5% dans la loi vaudoise. Il paraît judicieux de maintenir le quorum à 5% à cause du phénomène du « quorum naturel ». Ce dernier est le pourcentage des votes valables qu'une liste (parti) doit atteindre dans une circonscription électorale pour obtenir au moins un siège. Dans les plus petits arrondissements électoraux vaudois (Aigle, Broye-Vully et Gros-de-Vaud), il est de 12,5% pour obtenir un élu. Selon le Message du Conseil fédéral du 15 août 2012 concernant la garantie de la Constitution du canton de Schwyz : « *Les différentes tailles des circonscriptions électorales ont pour conséquence que la voix de chaque électeur n'a pas le même poids politique selon la circonscription. Le Tribunal fédéral a décidé que les quorums naturels de plus de 10% étaient fondamentalement incompatibles avec le système proportionnel* » [ATF 136 I 376, consid. 4.5]. Il faudrait ainsi aussi réformer le découpage électoral, ce que cette motion n'a pas l'ambition de faire ! Un quorum de 5% n'empêche pas les petites formations de se lancer toutes seules, ce qui est favorable à la pluralité démocratique.

Cette modification de la loi sur l'exercice des droits politiques est nettement plus simple et compréhensible pour l'électeur que le système discuté en 2010 lors de la motion de M. Bernard Borel

sur l'introduction de la répartition des sièges au scrutin biproportionnel (dit « Double Pukelsheim », dénommée selon le mathématicien Friedrich Pukelsheim qui a développé cette méthode, connue également comme « Méthode diviseur doublement proportionnel et de l'arrondi standard »). Mais il faut toutefois relever, à l'égard des sceptiques, que cette méthode est en train de s'étendre en Suisse. L'arrêt de la 1^{ère} Cour administrative du Tribunal cantonal fribourgeois du 4 septembre 2012 va dans ce sens.

L'autre solution pour arriver à des listes « pures », c'est de supprimer le quorum. Mais cette disposition risque d'encourager la multiplication de listes et de compliquer le choix des électeurs !

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures.

*(Signé) Régis Courdesse
et 30 cosignataires*

Développement

M. Régis Courdesse (V'L) : — Cette motion vise à modifier la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) concernant le quorum et les apparentements. Le 4 juin prochain, la Commission de la modernisation du Parlement (COMOPAR) traitera la motion de François Brélaz et consorts proposant de définir clairement la notion de groupe politique dans la loi sur le Grand Conseil (LGC). Cette dernière est largement citée dans les commentaires de la présente motion. En effet, les cas relevés par M. Brélaz de listes communes de plusieurs partis — parti démocrate-chrétien (PDC), Vert'libéraux, parti bourgeois démocratique (PBD), etc. — sont réels et sont dus principalement à la difficulté, pour certaines formations politiques, d'atteindre le quorum ; de là vient leur regroupement. L'éventuel élu de la liste commune peut avoir pour premier des « viennent-ensuite » le membre d'un autre parti, d'où la confusion en cas de démission de l'élu.

Un exemple de citation particulière est donné par la Constitution, au Grand Conseil, des groupes Vert'libéral et PDC-Vaud libre. Suivant l'arrondissement, la démission d'un député PDC élu sur une liste commune provoquerait la fin de ce groupe par sa réduction à quatre députés et l'intégration de son remplaçant Vert'libéral au groupe de ce nom. Il y a donc des problèmes potentiels lors du remplacement de députés. L'apparement entre listes, qui est une réponse possible au problème, ne joue pas son rôle et ne sert qu'à recycler des suffrages pour des listes qui dépassent le quorum. Le système actuel est pénalisant pour les petites formations dont la visibilité n'est pas assurée dans une liste commune. La présence de candidats affiliés à des partis peu ou pas représentés au Grand Conseil est conforme à la pluralité des opinions présentes dans la population, pluralité qu'il ne faut pas éliminer. La présence d'un quorum de 5% n'empêche pas les petites formations de se lancer toutes seules, ce qui est favorable à la pluralité démocratique.

Je vais maintenant vous présenter l'exemple de ce que je propose dans cette modification de la LEDP. *(Le tableau ci-dessous est affiché.)*

SYSTEME ACTUEL

1. Le bureau d'arrondissement élimine d'emblée toutes les listes qui n'ont pas recueilli 5% au moins du total des suffrages valables émis dans l'arrondissement (quorum).
2. Ces listes ainsi que les suffrages qu'elles ont obtenus ne sont plus pris en compte dans les opérations qui suivent.

LISTE A		LISTE B
PARTI A 4,8 %		PARTI B 7,7 %

LISTE A 4,8 % < 5 % ⇒ L'APPARENTEMENT "VAUT" 7,7 %

D'OÙ LE CHOIX DE LISTE COMMUNE :

LISTE AB
PARTI A PARTI B 12,5 %

SYSTEME PROPOSÉ

1. Le bureau d'arrondissement élimine d'emblée toutes les listes **ou les listes apparentées** qui n'ont pas recueilli 5% au moins du total des suffrages valables émis dans l'arrondissement (quorum).
2. Ces listes **ou les listes apparentées** ainsi que les suffrages qu'elles ont obtenus ne sont plus pris en compte dans les opérations qui suivent.

LISTE A		LISTE B	LISTE C
PARTI A 4,8 %		PARTI B 7,7 %	PARTI C 4,2 %

SI **LISTES APPARENTÉES** < 5 % ⇒ ÉLIMINATION DES LISTES
LISTE A + LISTE B > 5% ⇒ L'APPARENTEMENT "VAUT" 12,5%

LISTE C < 5 % ⇒ ÉLIMINATION DE LA LISTE C

Dans le système actuel, l'article 61 de la LEDP dit que le bureau d'arrondissement élimine d'emblée toutes les listes qui n'ont pas recueilli 5% au moins du total des suffrages valables émis dans l'arrondissement — c'est le quorum. Par exemple, vous prenez une liste A, du parti A qui fait 4,8% et la liste B, du parti B, qui fait 7,7%. La liste A recueille moins que le 5% du quorum, elle est donc éliminée, et l'apparement ne vaut au final que 7,7%. C'est pourquoi ces deux partis ont fait le choix de se mettre en liste commune : la liste AB qui regroupe le parti A et le parti B vaut 12,5%. Avec le système que le groupe vert-libéral « et consorts » — puisque des représentants de tous les partis ont signé la motion — propose, le bureau d'arrondissement élimine d'emblée toutes les listes ou les listes apparentées qui n'ont pas recueilli 5% au moins du total des suffrages valables émis dans l'arrondissement.

Le chiffre 2 est la suite logique du chiffre 1. Dans le cas de la liste A qui fait 4,8% et de la liste B qui fait 7,7%, on additionne ces résultats. Si les listes apparentées valent moins que 5%, elles sont éliminées comme si c'était une liste unique — le cas de la liste C par exemple. Par contre, si A + B obtiennent plus que le quorum, l'apparement vaut véritablement 12,5%. C'est là le système proposé par la modification. Il est simple et compréhensible pour l'électeur et c'est du reste le système mis en place par le canton de Neuchâtel. Il n'y a pas besoin de 130 pages d'explications et de calculs, comme pour le scrutin bi-proportionnel dit « Double Pukelsheim » qui a été traité par ce Grand Conseil. L'autre solution pour arriver à des listes plus pures est de supprimer le quorum, mais cette disposition risque d'encourager la multiplication de listes et de compliquer le choix des électeurs. Nous en discuterons plus à fond en commission.

Dans son développement écrit, consigné par au moins 20 députés, l'auteur demande le renvoi direct à une commission pour examen préalable.

La motion est renvoyée à l'examen d'une commission.

**RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE
DE LA MODERNISATION DU PARLEMENT
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Motion Régis Courdesse au nom du groupe vert/libéral demandant une modification de l'article 61, lettre a, chiffres 1 et 2, de la Loi sur l'exercice des droits politiques

1. Préambule

La COMOPAR s'est réunie le 3 juillet 2013 à la Salle du Bicentenaire, Place du Château 1, à Lausanne pour étudier cet objet. Etaient présents Mmes Aliette Rey-Marion, Florence Golaz et Claudine Wyssa (présidente), Messieurs Marc Oran, Andreas Wüthrich, Claude Matter, Jacques Nicolet, Jean-Luc Bezençon, Michel Renaud, Philippe Grobéty, Jean-François Cachin (remplaçant François Debluë), Laurent Ballif, Jean-Robert Yersin, François Brélaz (remplaçant Laurent Chappuis) et Martial De Montmollin.

Assistaient également à la séance MM. Jean-Luc Schwaar, chef du SJL, Jean-François Bastian, chef a.i. du Service des communes et du logement SCL et Siegfried Chemouny, chef de la section droits politiques au SCL, ainsi que MM. Olivier Rabin, Secrétaire général du Grand Conseil, et Igor Santucci, secrétaire général adjoint.

Le motionnaire M. Régis Courdesse a participé à la séance avec voix consultative.

M. Jérôme Marcel, secrétaire de la COMOPAR a tenu les notes de séance, ce dont nous le remercions vivement.

2. Présentation de la motion

Cette motion fait suite à la motion Brélaz, laquelle présente un certain nombre de cas spéciaux qui se sont produits pendant les élections du grand Conseil en 2012, qui ont abouti à la constitution d'un groupe vert/libéral et d'un groupe politique réunissant les élus du PDC et de Vaud Libre au Grand Conseil. Des représentants de ces deux groupes se sont parfois présentés sur des listes séparées, notamment à Nyon (2 v¹, 1 PDC), alors que dans les autres arrondissements électoraux, les élus de ces deux groupes se sont présentés sur des listes communes, par exemple à Lausanne (2 v¹, 1 PDC), Morges (2 v¹), Gros-de-Vaud (1 v¹). Cette motion au nom du groupe vert/libéral, soutenue par des députés membres d'autres partis, se veut être une réponse partielle à la motion Brélaz. Le système proposé par la motion vise, sans modifier le système actuel dans son ensemble ni abaisser le quorum actuellement fixé à 5%, à appliquer le quorum non plus liste par liste, mais à l'ensemble des listes apparentées.

Le motionnaire estime qu'avec cette proposition on clarifiera la situation dans les arrondissements : en permettant aux petites formations de se présenter sur des listes indépendantes apparentées, le lien entre listes électorales et constitution de groupes politiques au Grand Conseil en sera clarifié.

3. Discussion générale

La proposition émise par cette motion cherche en effet à répondre à une partie des problématiques soulevées dans la motion Brélaz, déjà en cours de traitement par la COMOPAR. Les avis exprimés se rejoignent tous pour dire que cette proposition devrait faire partie des variantes et réflexions déjà entamées par la commission dans le cadre du traitement de la motion Brélaz.

Nombre de questions ne sont de surcroît pas encore éclaircies, notamment la question de savoir si la modification proposée devrait être soumise à un vote populaire, car impliquant peut-être une modification de la Constitution. Egalement de savoir si le quorum doit être maintenu à 5% ou être modifié.

Une acceptation de la motion devrait donc impliquer un renvoi à la COMOPAR.

4. votes

Sur la prise en considération de la motion

Par 14 oui et 1 abstention, la commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération la motion Courdesse.

Sur le renvoi à une commission du Grand Conseil

A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil de renvoyer cette motion à l'examen d'une commission du Grand Conseil.

Bussigny-près-Lausanne, le 10 août 2013

La rapportrice :
(Signé) Claudine Wyssa

Motion Régis Courdesse au nom du groupe vert'libéral demandant une modification de l'article 61, lettre a, chiffres 1 et 2, de la loi sur l'exercice des droits politiques (13_MOT_026)

Décision du Grand Conseil après rapport de commission

Mme Claudine Wyssa (PLR), rapportrice de majorité : — La motion de notre collègue Brélaz posait la question de l'organisation des groupes dans le Grand Conseil. Cette question est actuellement en travail à la Commission thématique de la modernisation du Parlement (COMOPAR) et cette dernière cherche à répondre aux questions suivantes : Qu'est-ce qu'un groupe ? Comment ces groupes s'organisent-ils ? Quels changements peuvent-ils être effectués en cours de législature ? Comment les députés peuvent-ils rallier un groupe ou un autre ? Peut-on se prêter des députés ? etc.

Une des questions, notamment, demande ce qui se passe avec les députés inscrits sur la même liste électorale. Doivent-ils ou non appartenir au même groupe ? C'est là qu'intervient la motion de notre collègue M. Courdesse. En effet, on peut intervenir sur la loi sur le Grand Conseil pour étudier ces différentes questions. On peut aussi intervenir par un autre biais avec la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) et les règles électorales.

Le député Courdesse nous propose que le quorum de 5% qui s'applique actuellement à chaque liste, même dans le cas d'un apparentement, s'applique à l'avenir sur la liste apparentée, donc sur le total, ce qui permettrait évidemment aux listes apparentées d'atteindre le seuil plus facilement. La COMOPAR, qui a étudié cette motion et qui rend rapport aujourd'hui, considère que la discussion autour de la motion de M. Brélaz et celle autour de la motion de M. Courdesse concernent en fait le même sujet. C'est la raison pour laquelle la COMOPAR vous demande aujourd'hui d'accepter cette motion. Non pas parce qu'elle est complètement convaincue que c'est la solution qu'il faudra adopter, mais parce qu'elle souhaite pouvoir élargir la discussion en cours dans ces travaux. Elle souhaite pouvoir élargir, dans le sens de ne pas devoir traiter seulement de la loi sur le Grand Conseil, mais éventuellement aussi de la LEDP. C'est la raison pour laquelle la commission vous demande aujourd'hui de bien vouloir accepter cette motion.

La discussion est ouverte.

M. Régis Courdesse (V'L) : — Le rapport de la commission le dit bien, la motion que j'ai déposée au nom du groupe vert'libéral est, d'une certaine façon, une réponse à la motion de M. Brélaz proposant de définir clairement la notion de groupe politique au Grand Conseil. La modification de la LEDP permettrait à des partis politiques différents de se présenter sur des listes distinctes et non pas, comme dans un passé récent, sur des listes communes. Ainsi, les députés élus se retrouveraient dans des groupes distincts au Grand Conseil. L'apparement des listes pourrait donc prendre une autre dimension qu'actuellement, où il ne sert qu'à recycler des voix. C'est la solution neuchâteloise qui est proposée par cette motion.

Un problème relativement mineur de cette modification — il a été discuté en commission — est le suivant : faut-il modifier l'article 93, alinéa 4, de la Constitution qui parle de « liste » et non de « liste apparentée ». A ce sujet, je me fais la remarque que la Constitution va trop dans le détail en fixant des éléments de nature législative, voire réglementaire, mais c'est comme cela.

La commission ayant décidé de poursuivre le processus d'étude en se renvoyant elle-même la motion, je remercie d'ores et déjà ses membres pour les remarques positives qu'ils ont faites lors de ma présentation, le 3 juillet. Madame la présidente, mesdames et messieurs les membres de la COMOPAR, si vous avez cette ouverture d'esprit lorsque vous approfondirez vos différentes variantes, la meilleure solution ressortira de vos débats et vous vous direz peut-être que cette motion répond à votre attente. Je vous remercie de suivre les conclusions de la COMOPAR.

M. Michele Mossi (AdC) : — Au mois de mars, lors de la discussion sur la motion Brélaz concernant les groupes politiques, j'étais intervenu en soulevant deux points. D'une part, j'ai rappelé que la force et la richesse d'une démocratie se mesurent aussi par la place que cette dernière accorde aux minorités et, d'autre part, que le groupe Alliance du Centre soutient le traitement de telles motions, mais

souhaite qu'il se fasse par le biais d'une commission qui regroupe l'ensemble des forces politiques et non par la COMOPAR. Effectivement, peut-être par manque d'anticipation de notre part, ni le groupe vert-libéral, ni le groupe de l'Alliance du Centre, qui sont directement intéressés par la motion Courdesse, ne sont représentés dans la COMOPAR. Je l'ai compris ; je crois malheureusement que le combat pour participer au débat et aux travaux de traitement de cette motion, si elle est acceptée, est perdu d'avance car il est évident qu'en cas d'acceptation, la COMOPAR sera saisie de ce sujet, si d'ailleurs elle ne l'a pas encore été.

Malgré cela, je vous encourage à soutenir cette motion et à la renvoyer en commission, en priant la COMOPAR et sa présidente de traiter ce sujet avec le respect que notre système politique a toujours accordé et accorde aux minorités, en reconnaissant l'importance et la qualité du travail de ces dernières, ainsi que la richesse qu'elles apportent au débat démocratique.

M. Laurent Ballif (SOC) : — En lisant la proposition de M. Courdesse, il est vrai que cela me paraît être une très bonne idée et résoudre un tas d'apparentes injustices qu'on constate parfois lorsqu'on enregistre des résultats d'élection. Toutefois, en y réfléchissant, on se rend compte que cela revient quasiment à l'abolition du quorum. Parce que, si l'on admet qu'on prend en considération l'apparement pour atteindre les 5% du quorum, cela signifie qu'on peut avoir cinq groupuscules qui tournent autour de 1% d'intérêt de la population et qui vont, eux, obtenir le quorum ; et cet « aguillage », de ce fait, aura un élu. Je ne vois pas réellement ce que cela apporte de plus par rapport à l'inquiétude de François Brélaz qui, lui, a déposé une motion qui est actuellement à l'étude par la COMOPAR. Parce que si l'on dit, d'un côté, que l'on veut limiter tant soit peu les mouvements de groupes pendant une législature au sein du Grand Conseil, mais que, d'un autre côté, on fait en sorte qu'il y ait des conglomerats d'intérêts — peut-être convergents ou peut-être divergents — qui arrivent à constituer un 5% et à obtenir un élu, cela incite malgré tout à des alliances à géométrie variable qui poseront également des problèmes au moment où il s'agira éventuellement de nommer ou de désigner un « viennent-ensuite » si le député élu quitte sa fonction. Je me suis donc abstenu lors de ce vote, car je me pose des questions à ce propos et je vois mal comment on pourrait mettre en œuvre une telle proposition sans limiter très sérieusement, soit le nombre de composantes de cet apparement — on devrait interdire au-delà de deux composantes si l'on maintient le quorum à 5% — soit alors faire monter le quorum à sept ou huit afin de rendre un peu moins patent l'avantage, pour des toutes petites formations, de se réunir pour obtenir le quorum. On va voir ces conglomerats de formations qui, aujourd'hui, se sentent obligées de se réunir et ne font déjà que 1,5 ou 2%. Si les apparements permettent d'atteindre le quorum, vous allez avoir chacune de ces tendances, chacun de ces groupuscules à 0,5 ou 0,8%, qui restera indépendant et autonome mais tous se mettront ensemble pour atteindre les 5%.

M. Martial de Montmollin (VER) : — On sait qu'il y a actuellement un petit problème avec ces groupes, dans le sens que si tel ou tel député venait à démissionner, il serait remplacé par un député ou une députée d'un autre parti politique. C'est ce qui a motivé les deux dépôts des deux motions François Brélaz et Régis Courdesse. Ce problème est dû aux listes composites où l'on trouve différents partis qui se sont alliés pour faire une seule liste. La motion Courdesse est une solution assez élégante à cette problématique, car elle supprime la nécessité de faire des listes composites, en permettant aux petits partis de faire chacun sa propre liste et, par-là même, de ne plus avoir ce problème de remplacement des députés, étant donné que si un député démissionnait, une personne de la même liste et du même parti politique le remplacerait.

J'ai un peu de peine à comprendre l'argumentaire de M. Laurent Ballif. J'ai l'impression qu'il considère que si l'on divise une liste composite en plus petites entités, on multiplie les électeurs. Or, les expériences aux élections cantonales ou fédérales montrent le contraire, ou plutôt que cela ne change pas vraiment le pool d'électeurs. J'ai donc assez de peine à le suivre sur ce sujet. Je pense que cela serait également une amélioration par rapport à l'information qui est faite à l'électeur, qui pourrait réellement voter pour le parti pour lequel il souhaite voter et non pour une liste regroupant quatre ou cinq différents partis. C'est vraiment une solution intelligente et je vous invite à la soutenir.

M. Jean-Michel Dolivo (LGA) : — La roche Tarpéienne est proche du Capitole. Les Verts genevois ont récemment expérimenté ce proverbe. Ayons le respect des minorités, le respect de l'ensemble des

partis politiques qui, dans le cadre démocratique d'une élection, présentent un programme et tentent d'avoir des élus sur la base de leurs idées. De ce point de vue, la proposition de M. Courdesse me paraît tout à fait intéressante et le plaidoyer de M. Mossi pertinent. Par rapport à la COMOPAR, je trouverais utile ou du moins j'espère que lorsqu'elle va débattre plus à fond de cette motion et de la suite de la motion Brélaz, qu'elle invite à ce débat les groupes, ou la coalition, qui ne sont pas représentés dans la COMOPAR. Nous n'aurons certainement pas le droit de vote, ce qui est normal étant donné que nous ne sommes pas membres de la COMOPAR, mais il me paraîtrait utile que nous ayons une discussion ouverte et rassemblant l'ensemble des partis ou des forces qui, d'une manière ou d'une autre, sont intéressés à trouver une solution qui fasse l'unanimité dans le cadre du plénum, dans le respect des minorités et des droits démocratiques de chacun et chacune.

M. Laurent Ballif (SOC) : — Je reviens sur l'argument qui m'est opposé disant qu'on ne veut plus de listes composites. Bien sûr, nous n'aurons plus de listes composites, mais on aura des apparentements composites. Il n'y a absolument aucune différence entre une liste et un apparentement composites. Il n'y a aucune différence quant à la visibilité pour l'électeur, c'est-à-dire que l'électeur croit voter pour une liste, mais il va voter pour un pourcentage d'apparement dont il ne sait peut-être même pas qu'il a été constitué pour obtenir un 5% et que les gens n'ont pas forcément les mêmes idées. C'est strictement la même chose que pour l'établissement d'une liste composite, vis-à-vis de l'électeur on ne gagne strictement rien en lisibilité et en clarté. Je vous assure que, pour la succession d'un éventuel élu, cela posera des problèmes encore bien plus compliqués, car quand vous avez une liste composite, vous avez une liste de « viennent-ensuite » avec une hiérarchie, tandis que quand vous aurez un apparement composite, il faudra ensuite que chacune des composantes de cet apparement roule des mécaniques pour réussir à prouver que c'est elle qui a le droit de désigner l'éventuel successeur de l'élu qui abandonne sa fonction. Il est donc faux d'imaginer que cette solution résout le problème qu'elle entend résoudre. Elle ne fait que le déplacer de la liste aux nuages.

M. Régis Courdesse (V'L) : — Je souhaite répondre à M. Ballif au sujet des conglomerats. Vous êtes dans un parti qui a une certaine importance et une certaine taille. Vous n'avez sans doute pas eu souvent besoin de négocier des apparements. J'ai eu à le faire en tant que membre d'un petit parti dans le district du Gros de Vaud, pas forcément quand j'étais chez les Vert'libéraux, mais chez les libéraux. Pour obtenir un apparement avec d'autres partis, c'est la croix et la bannière, même avec d'autres partis institutionnels. Alors quand il faut, comme vous dites, des conglomerats de petits partis, je crois que vous ne connaissez pas beaucoup la stratégie au niveau de ces apparements.

Pour aller un peu dans votre sens et passer outre le problème du conglomerat, on pourrait imaginer que, dans ce groupe de listes apparementées, il en faudrait au moins une qui ait le quorum de 5%. C'est une piste qui est donnée à la COMOPAR. S'il y a trois partis, il pourrait y en avoir au moins un qui obtient les fameux 5% du quorum. C'est une piste à suivre pour la COMOPAR.

M. Martial de Montmollin (VER) : — Je trouve que M. Laurent Ballif fait un peu de la sculpture sur nuages, mais imaginons déjà le détail du mécanisme qui serait mis en place. On pourrait très bien imaginer qu'au sein d'une coalition, le poste soit gagné par la liste qui remporte le plus de suffrages. Dans ce cas, on résout totalement le problème qui nous est posé à l'heure actuelle, c'est-à-dire le remplacement d'un député par un autre député — ou une autre députée — d'un autre parti, vu que le siège appartient à la liste et non à la personne. Ces listes composites sont problématiques justement parce que les personnes qui remplacent peuvent être d'un autre parti, mais elles manquent aussi de visibilité pour l'électeur. L'électeur préfère voter pour un parti, qu'il soit petit ou grand, et dans ce cadre-là, voter pour une liste où il y a un seul parti investi, plutôt que cinq différents, est beaucoup plus clair.

Mme Claudine Wyssa (PLR), rapportrice de majorité : — Les propos échangés font la démonstration que ces questions ne sont pas simples et que les solutions simples n'existent pas. D'ailleurs, la majorité des personnes qui se sont exprimées, soit font partie de la COMOPAR, soit ont été auditionnées par la COMOPAR et sont donc complètement dans le débat.

Pour répondre à M. Dolivo, vous demandez à participer au débat, mais c'est le Bureau du Grand Conseil qui a attribué ce travail à la COMOPAR. Cette dernière siège, selon sa propre décision, dans sa constitution normale, mais elle a auditionné, notamment aussi une personne de votre « groupe » et

des autres groupes qui ont demandé à l'être. Evidemment, la COMOPAR est extrêmement attachée à une bonne représentation et à un respect des minorités. Elle travaille également dans ce sens, sans oublier le respect et la bonne représentation des majorités. Je vous remercie de soutenir cet objet afin que la COMOPAR puisse continuer son travail.

La discussion est close.

Le Grand Conseil prend la motion en considération avec 2 oppositions et quelques abstentions, et la renvoie à l'examen de la COMOPAR.

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la modification de l'article 93 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD)

et

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJETS DE LOIS

- **modifiant la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (LEDP) et**
- **modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC)**

et

RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE DE LA MODERNISATION DU PARLEMENT chargée de mettre en œuvre les motions suivantes :

- **Motion François Brélaz proposant de définir clairement la notion de groupe politique dans la loi sur le Grand Conseil (12_MOT_003) et**
- **Motion Régis Courdesse au nom du groupe vert'libéral demandant une modification de l'article 61, lettre a, chiffres 1 et 2, de la loi sur l'exercice des droits politiques (13_MOT_026)**

TABLE DES MATIERES

1. CONSIDERATIONS GENERALES	2
2. PROPOSITION DE LA COMOPAR	11
3. CONSULTATION	14
4. RAPPORTS DE LA COMOPAR SUR LA MISE EN ŒUVRE DES MOTIONS	15
5. CONSEQUENCES DU DECRET ET DES PROJETS DE LOIS	19
6. CONCLUSIONS	20
7. ANNEXE : REPONSE DU CONSEIL D'ETAT A LA CONSULTATION	28

1. CONSIDERATIONS GENERALES

1.1 Motions prises en considération par le Grand Conseil

1.1.1 Motion François Brélaz proposant de définir clairement la notion de groupe politique dans la loi sur le Grand Conseil

La motion François Brélaz a été déposée le 28 août 2012. Elle met en évidence qu'il règne un certain flou dans la définition du groupe politique à l'article 32 LGC, impression qui est confirmée à la lecture de l'avis de droit du SJL sur l'interprétation de cet article. Le motionnaire considère donc qu'il y a nécessité de préciser la définition comme l'application de certaines dispositions. Il donnait quelques exemples :

- lors de la précédente législature, à son départ, M. Borel avait été remplacé six mois avant la fin de la législature par un membre du PS, « prêté » au groupe « A gauche toute » de façon à sauvegarder l'existence de ce groupe ;
- le nombre de députés en activité au sein d'un groupe qui n'atteint plus le nombre de cinq peut provoquer quelques rapprochements parfois hétéroclites mais qui semblent parfaitement légaux ;
- la situation actuelle des groupes Vert'Libéraux et PDC-Vaud libre n'est pas claire au moment où des membres, en démissionnant, provoqueraient la suppression d'un groupe ou un ralliement à l'autre groupe, étant donné que les candidats avaient fait liste commune dans certains districts ;
- selon le motionnaire, la création d'une section UDC des villes ne semble pas illégale, même si elle permettrait d'empocher le montant forfaitaire de Frs 25'000.- versé aux groupes chaque année.

Le Bureau a confié l'examen de cette motion à la Commission thématique de la modernisation du Parlement (Comopar). Dans son rapport, la Comopar relevait de façon unanime que l'article 32 LGC doit être formulé de façon plus précise et recommandait dès lors au Grand Conseil par 14 voix pour et une abstention de prendre en considération cette motion, et de la renvoyer à une commission pour rédaction d'un projet de loi.

Dans sa séance du 26 mars 2013, le Grand Conseil prenait la motion en considération et la renvoyait à une commission pour l'élaboration de l'EMPL en découlant, sans avis contraire ni abstention. Le Bureau chargeait la Comopar de la mise en œuvre de cette motion.

1.1.2 Motion Régis Courdesse au nom du groupe vert'libéral demandant une modification de l'article 61, lettre a, chiffres 1 et 2, de la loi sur l'exercice des droits politiques

La Motion Régis Courdesse a été déposée le 21 mai 2013. Elle demande qu'il soit précisé à l'article 61, al. 1 et 2 LEDP que, pour les élections au Grand Conseil, sont éliminées les « listes ou les listes apparentées » qui n'ont pas recueilli le quorum de 5% des suffrages valables émis dans un arrondissement. Seul cet élément du système électoral actuel serait modifié. Plutôt que former des listes communes ou mixtes pour éviter le couperet du quorum, les « petites » formations politiques pourraient s'apparenter. Cette manière de faire faciliterait l'élection de députés issus des « petites » formations (tout en précisant que, dans de nombreux arrondissements électoraux, le quorum « naturel » est bien plus élevé que 5%), et permettrait de clarifier le lien entre listes électorales et groupe politiques :

- en évitant que des élus sur une même liste siègent dans des groupes politiques distincts ;
- en assurant que les viennent-ensuite soient issus d'une même formation politique et que la démission d'un député ne mette pas en cause l'existence du groupe politique auquel il appartient.

Le Bureau a confié l'examen de cette motion à la Comopar. Dans son rapport, la Comopar relevait que « *cette motion cherche à répondre à une partie des problématiques soulevées dans la Motion François Brélaz, déjà en cours de traitement par la Comopar. Les avis exprimés se rejoignent tous pour dire que cette proposition devrait faire partie des variantes et réflexions déjà entamées par la commission dans le cadre du traitement de la Motion François Brélaz* ».

La Comopar recommandait dès lors au Grand Conseil par 14 voix pour et une abstention de prendre en considération cette motion, et de la renvoyer à une commission pour rédaction d'un projet de loi.

Dans sa séance du 5 novembre 2013, le Grand Conseil prenait la motion en considération avec 2 oppositions et quelques abstentions et la renvoyait à l'examen d'une commission. Le Bureau chargeait la Comopar de la mise en œuvre de cette motion.

1.2 Synthèse des solutions proposées

En vertu de l'article 126a LGC, la Comopar est investie de la mission de rédiger un exposé des motifs et projet de décret et de lois qui mette en œuvre la Motion François Brélaz ainsi que la Motion Régis Courdesse. La Comopar estime, dans sa grande majorité, que le traitement conjoint des deux motions permet de mettre en place une solution satisfaisante aux problèmes soulevés par ces deux motions.

La Motion François Brélaz demande en effet de préciser la définition des groupes politiques, ce qui aurait pour conséquence de rendre plus difficile la constitution de groupes politiques issus des « petites » formations politiques, puisque une telle demande de précision conduit, notamment, à établir que des personnes élues sur des mêmes listes doivent siéger dans le même groupe politique. Or, on sait que si les « petites » formations politiques présentent des listes communes, c'est pour éviter l'écueil du quorum de 5% des voix qu'une liste doit obtenir pour espérer avoir des élu-e-s.

Dans ce contexte, la mise en œuvre de la Motion Régis Courdesse, qui demande que le quorum de 5% s'applique désormais également aux groupes de listes apparentées, permettra à ces petites formations d'éviter cet écueil du quorum en se présentant sur des listes apparentées entre elles. Avec un tel système, lors du départ d'un député, il n'y aurait plus de situation où les viennent-ensuite sont issus d'une formation politique différente, avec le risque de remettre en cause l'existence d'un groupe politique du Grand Conseil.

Mais la mise en œuvre de la Motion Régis Courdesse, qui nécessite une modification de l'article 93 de la Constitution du canton de Vaud, favorisera sur le plan électoral les petites formations politiques. Dès lors, la Comopar estime dans sa grande majorité que cette ouverture dans le système électoral doit aller de pair avec une consolidation des groupes politiques, notamment du point de vue du fonctionnement institutionnel du Grand Conseil. Raison pour laquelle l'entrée en vigueur des deux projets de modifications de lois est liée. Il est également précisé que la Comopar, saisie de ces deux motions, a d'emblée tenu compte des solutions que les autres cantons ont apportées à ces questions.

Aussi, la solution proposée pour la mise en œuvre de la Motion François Brélaz consiste, d'une part, à modifier l'article 32 LGC « Groupes politiques » pour en faire un article sur la « Constitution des groupes politiques *en début de législature* ». Cet article stipulerait que « *les députés appartenant au même parti politique ou élus sur une même liste forment d'office un seul groupe politique* ». Cet article précise bien entendu que les députés qui ne parviendraient pas à former un groupe peuvent s'associer pour en former un. Il est également proposé d'introduire un processus de reconnaissance des groupes politiques avant le début de législature par le Bureau en exercice à la fin de la législature précédente.

D'autre part, il est proposé de créer un article 32a (nouveau) « Groupes politiques en cours de législature » qui fixe les règles *en cours de législature*. Les règles suivantes sont proposées :

- si l'effectif d'un groupe se réduit à moins de cinq membres, ce groupe ne peut plus être représenté en commission ;
- un groupe peut décider de se dissoudre, mais aucun groupe ne peut être créé ;
- en cas de dissolution d'un groupe politique ou d'impossibilité pour un groupe politique d'être représenté en commission, ses membres sont réputés démissionnaires des fonctions auxquelles ils ont été élus par le Grand Conseil ou nommés par le Bureau en tant que membre du dit groupe ; les sièges dont le groupe disposait au sein du Bureau, des commissions de surveillance, de la commission de présentation, de la commission des visiteurs et des commissions thématiques sont repourvus par le Grand Conseil sur la base d'une proposition du Bureau ;
- le député qui quitte un groupe ou en est exclu est réputé démissionnaire des fonctions auxquelles il a été élu par le Grand Conseil ou nommé par le Bureau (commissions de surveillance, thématiques ou permanentes) ;
- un député ayant quitté ou étant exclu d'un groupe peut intégrer un autre groupe politique existant, sans que cela ne change la répartition des sièges en commission entre les groupes politiques ;
- sauf conditions exceptionnelles, le changement de groupe d'un ou plusieurs députés en cours de législature ne modifie pas la répartition des sièges en commission entre les groupes politiques.

Pour une mise en œuvre de la motion lors des élections cantonales de l'hiver 2017 :

- l'EMPL et l'EMPD pour la modification de la Constitution et de la LEDP devra avoir été adopté par le Grand Conseil au plus tard à la fin octobre 2015 ;
- la DSI devra avoir inscrit au plus tard le 1^{er} avril 2015 les montants pour la modification de l'application Votelec y relative (procédure ordinaire pour le budget 2016).

De plus, afin de garantir le fonctionnement du Grand Conseil et d'éviter que les petits groupes politiques ne soient surreprésentés dans les commissions où actuellement les groupes politiques ont, de par la loi, droit à un membre au moins, ce qui pourrait rompre les équilibres politiques, la Comopar estime par onze voix pour, deux abstentions et deux voix contre qu'il faut introduire un système proportionnel au poids respectif des groupes politiques pour la composition des commissions de surveillance, sans place réservée pour chaque groupe politique.

1.3 Motion Régis Courdesse

La motion vise à introduire de la transparence dans le système électoral en autorisant la prise en compte de listes apparentées, c'est-à-dire en appliquant le quorum à des groupes de listes (apparentées) et non plus seulement à chaque liste prise forcément séparément. En revanche, si un groupe de listes n'obtient pas le quorum, alors il est logique de l'éliminer. Le Canton de Neuchâtel connaît déjà cette possibilité d'appliquer le quorum à des listes apparentées. Ainsi, les difficultés que rencontrent les « petites » formations pour atteindre le quorum en partant seules devant l'électeur sont en grande partie atténuées.

L'article 93, alinéa 4 de la Constitution du canton de Vaud stipule que « *les listes qui ont recueilli moins de 5% du total des suffrages valables exprimés dans leur arrondissement ne sont pas prises en compte pour l'attribution des sièges* ». L'analyse des débats de la Constituante met en évidence que la notion de listes *apparentées* avait été expressément exclue de la notion de listes (Assemblée constituante du Canton de Vaud, *Bulletin de séance*, n°23 du 9 mars 2001, pp. 71-75, n°47 du 12 avril 2002, p. 4, et n°38 du 21 décembre 2001, pp. 39-47). Dès lors, la mise en œuvre de la motion nécessite de modifier l'art. 93, al. 4 Cst-VD.

Avec le système proposé par la Motion Courdesse, dès lors qu'un député est élu sur la liste d'un parti, en cas de démission, le premier viennent-ensuite de la liste, donc de son parti, le remplacera ; ceci remédie au problème des listes communes composées de plusieurs partis, où le premier viennent-ensuite n'est pas issu du même parti que le démissionnaire, avec un réel risque de modifier la composition des groupes politiques en cours de législature (sans, pour autant, une volonté de les déstabiliser) et donc de confusion pour l'électeur. Suite aux dernières élections cantonales, ce cas de figure se présente dans les arrondissements de Lavaux-Oron, du Gros-de-Vaud, de Lausanne Ville et de l'Ouest lausannois, où il concerne plus particulièrement les partis PDC et Vert'libéraux. Dans cette logique de simplification du système et de transparence accrue pour l'électeur, l'art. 61 LEDP est modifié afin d'appliquer à l'avenir le quorum aux listes apparentées.

La Comopar, du fait aussi de la prise en considération de la motion Courdesse à une très large majorité, est favorable à cette modification qui devrait donner de meilleures chances aux « petites » formations d'obtenir des élu-e-s. La Comopar a renoncé, par quatorze voix contre et une voix pour, à augmenter à 7% le pourcentage lié au quorum, qui reste fixé à 5% ; elle n'a pas non plus retenu l'obligation pour une liste au moins constituant un apparentement d'atteindre le seuil de 5%.

Elle n'a pas non plus souhaité une « cantonalisation » des listes, qu'elles soient apparentées ou non d'ailleurs, pour permettre à la diversité politique vécue dans chaque district de continuer à s'exprimer. La commission a considéré qu'une telle uniformisation serait excessive et dépasserait finalement la modification apportée par la motion. Concernant une éventuelle limite du nombre de partis pouvant constituer un apparentement, il a été décidé de ne pas réglementer ce point et de laisser, in fine, les partis politiques faire leur propre appréciation, compte tenu que plus un apparentement est « émietté », moins les formations politiques le constituant ont de chances d'avoir un-e élu-e.

La mise en œuvre de cette motion pourrait conduire à des effets tels que l'inflation du nombre des listes déposées ou l'émiettement de l'électorat ; toutefois, il faut noter que les élections au Conseil national, pour lesquelles il n'y a pas de quorum, n'engendrent pas de telles conséquences.

Concernant la constitution de listes communes ou mixtes, la commission est d'avis de ne pas les interdire, pour le motif que celles-ci peuvent continuer à représenter, par exemple pour des motifs historiques, une option intéressante pour certaines formations politiques désireuses de fusionner sur une seule liste. Il va de soi cependant que la possibilité offerte aux partis politiques de créer des listes apparentées devrait supplanter à terme la création de listes communes ou mixtes.

1.4 Motion François Brélaz

La Motion François Brélaz met en exergue le flou qui règne quant à la définition des « groupes politiques ». Par exemple, il est discutable que des élus d'une même liste siègent dans des groupes politiques différents, sans compter que le cadre actuel permet des marchandages entre formations politiques au moment de former des groupes politiques. De plus, la notion de « mêmes orientations politiques » n'est pas claire. Enfin, dès lors que la loi sur le Grand Conseil (LGC) confère des droits aux groupes politiques, une application arbitraire de l'article 32 LGC pourrait être contestée en justice.

Après avoir mis en discussion plusieurs variantes apportant des réponses diverses aux éléments précités et pris connaissance de la législation en vigueur à l'Assemblée fédérale ainsi que dans plusieurs cantons, la commission a pris le parti de travailler essentiellement sur la base de la législation fribourgeoise, laquelle offre les garanties de clarté propres à répondre en grande partie aux points soulevés dans la motion Brélaz. Le résultat en est un article 32 LGC entièrement remanié et un nouvel article 32a apportant des réponses claires aux diverses situations mises en évidence par le motionnaire dans son intervention. La commission a également pris le parti de modifier l'article 46 en ne garantissant plus un siège aux groupes politiques au sein des commissions de surveillance, celles-ci étant dorénavant composées proportionnellement au poids respectifs des groupes politiques.

1.4.1 Options retenues par la Comopar

Pour la mise en œuvre de cette motion, de nombreuses questions ont été tranchées lors des travaux de commission :

Faut-il lier la notion de groupe politique et celle de liste électorale ?

La Comopar n'a pas retenu l'idée d'une cantonalisation des listes électorales qui aurait forcé les formations politiques à présenter des listes sous la même forme dans chaque arrondissement électoral. Toutefois, elle a estimé qu'il faut clairement stipuler que les députés appartenant au même parti ou élus sur une même liste forment un seul groupe politique. Avec la modification légale proposée, il ne sera plus possible que des élus sur une même liste créent des groupes politiques distincts.

Les groupes doivent-ils avoir un représentant de droit dans les commissions de surveillance ?

Dans le cadre législatif actuel, les groupes politiques sont représentés de droit dans les commissions de surveillance (COFIN, COGES et CHSTC), dans la commission de présentation et dans les commissions d'enquêtes parlementaires (CEP). Le fait que les petits groupes politiques aient automatiquement un représentant dans les commissions de surveillance est de nature à fausser dans la composition de ces commissions les grands équilibres constatés au sein du plénum ; une large majorité de la Comopar a dès lors estimé que l'ouverture dans le système électoral créée par l'acceptation de la motion Courdesse devait s'accompagner d'une modification de l'article 46, al. 3 LGC qui garantit à chaque groupe politique au moins un membre dans les commissions de surveillance (COFIN, COGES et, par analogie, CHSTC), en ce

sens que désormais ces commissions seraient constituées « *en tenant compte du poids respectif des groupes politiques* ». La Comopar a jugé qu'il n'est pas opportun de modifier cette disposition pour la composition d'une CEP, étant entendu que de telles commissions d'enquêtes ne sont instituées que lorsque que des événements d'une grande portée l'exigent. La Comopar ne propose pas non plus de modifier cette disposition pour la commission de présentation, qui a un rôle particulier : composée de neuf membres, dont au moins un par groupe politique, elle auditionne les candidats et remet un préavis au plénum lors de l'élection des juges et juges suppléants du Tribunal cantonal et du Tribunal Neutre, du procureur général, des membres de la Cour des comptes et des assesseurs à la Cour de droit administratif et public ainsi qu'à la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal ; or, la Constitution prévoit que l'on doit, pour les élections des juges, veiller à une représentation équitable des différentes sensibilités politiques. Dès lors, il est pertinent que tous les groupes politiques siègent dans cette commission.

Faut-il fixer les groupes politiques en début de législature ?

La Comopar estime que les groupes politiques doivent refléter la volonté populaire issue des urnes. Dès lors, il s'agit de fixer les groupes politiques en début de législature. Avec un tel système, il y aura deux conséquences :

- si un groupe politique peut se dissoudre en cours de législature, il n'en peut être créé en cours de législature ;
- le calcul de la répartition des sièges entre groupes dans les commissions ne sera pas affecté par le départ, l'exclusion ou l'arrivée de députés d'un groupe politique, sous réserve de conditions exceptionnelles.

Un député qui quitte un groupe politique ou en est exclu est-il réputé démissionnaire des fonctions auxquelles il a été élu ou nommé par le Bureau ou le Grand Conseil ?

La Comopar estime que cette question doit être tranchée. En effet, dans le système actuel, un député est élu *ad personam* membre d'une commission de surveillance, permanente ou thématique : en cas de démission ou d'exclusion d'un groupe politique, voire de disparition de son groupe, il n'est pas obligé de quitter ses fonctions. Avec la solution proposée, dorénavant un député qui quitte un groupe parlementaire ou en est exclu est réputé démissionnaire des fonctions auxquelles il a été élu par le Grand Conseil ou nommé par le Bureau, les sièges vacants étant acquis au groupe politique qu'il quitte.

1.4.2 Modifications légales proposées

Par souci de clarté, et vu l'option prise de fixer les groupes politiques au début de la législature, la Comopar propose au Grand Conseil de modifier l'actuel article 32 LGC pour le consacrer à la « constitution des groupes politiques en début de législature » et de créer un article 32a (nouveau) « groupes politiques en cours de législature » consacré aux règles concernant les modifications des groupes politiques en cours de législature.

Article 32 « Constitution des groupes politiques en début de législature »

Dans le projet soumis au Grand Conseil, la Comopar propose de préciser les règles concernant la constitution des groupes politiques en début de législature de la manière suivante :

- les députés appartenant au même parti politique ou élus sur une même liste forment d'office un seul groupe politique ;

- les autres députés peuvent s’associer pour former un groupe s’ils sont cinq au moins. Ils peuvent aussi demander leur rattachement à un groupe existant ;
- les groupes sont reconnus par le Bureau du Grand Conseil en exercice avant le début de la législature et pour toute la durée de celle-ci.

Le système reste ensuite stable pendant toute la législature, parce qu’il influence la composition des commissions permanentes (de surveillance et thématiques notamment) et du Bureau. La constitution d’office d’un groupe parlementaire, connue d’autres cantons, a pour but d’éviter que les membres d’un même parti politique s’organisent après les élections en plusieurs groupes parlementaires pour « gagner des sièges » au Bureau et dans les commissions. De même, les membres élus sur une même liste présente dans plusieurs cercles électoraux ne peuvent pas se scinder en plusieurs groupes parlementaires.

La commission est d’avis que la modification proposée de l’art. 32 LGC est la meilleure solution afin de respecter les résultats des élections, et donc le choix des électeurs-trices, dont découle la répartition des membres au sein des commissions parlementaires. Le choix d’interdire la création de nouveaux groupes en cours de législature tient notamment à la difficulté, voire l’impossibilité, d’obtenir la garantie que des membres régulièrement élus dans des commissions permanentes (notamment de surveillance et thématiques) au début de la législature en démissionnent.

Article 32a (nouveau) « Groupes politiques en cours de législature »

Dans le projet soumis au Grand Conseil, la Comopar propose de préciser les règles concernant la modification des groupes politiques en cours de législature de la manière suivante :

- en cours de législature, un groupe peut décider de se dissoudre, mais aucun groupe ne peut être créé ;
- si, en cours de législature, l’effectif d’un groupe se réduit à moins de cinq membres, ce groupe ne peut plus être représenté en commission ;
- Si un groupe est dissout ou ne peut plus être représenté en commission, ses membres sont réputés démissionnaires des fonctions auxquelles ils ont été élus par le Grand Conseil ou nommés par le Bureau ; les sièges dont le groupe disposait sont repourvus par le Grand Conseil sur la base d’une proposition du Bureau ;
- le député qui quitte un groupe parlementaire ou en est exclu est réputé démissionnaire des fonctions auxquelles il a été élu par le Grand Conseil ou nommé par le Bureau. Il peut intégrer un autre groupe politique existant, sans que cela ne change la répartition des sièges en commission entre les groupes politiques ;
- la modification du nombre de députés par groupe ne modifie pas la répartition des sièges en commissions entre les groupes, pour autant que le fonctionnement du Grand Conseil ne soit pas mis en cause de façon importante et durable. Le cas échéant, le Bureau statue.

Article 46 « Nombre de membres, élection et composition » [des commissions de surveillance]

L’article 46, al. 3 de la LGC stipule que chaque groupe politique doit être représenté, respectivement, dans la COGES, la COFIN et, par analogie, dans la CHSTC. Or, simulations à l’appui, il est apparu à la Comopar que le fait que les petits groupes politiques aient automatiquement un représentant dans les commissions de surveillance est de nature à fausser dans la composition de ces commissions les grands équilibres constatés au sein du plénum au

détriment des grands groupes politiques. Par onze voix pour, deux voix contre et deux abstentions, la Comopar estime dès lors que l'ouverture créée par l'acceptation de la motion Courdesse dans le système électoral doit s'accompagner d'une modification de cet article 46, al. 3 LGC et propose que ces commissions soient désormais constituées « *en tenant compte du poids respectif des groupes politiques* ».

Autres articles modifiés

Les articles 68, al. 2, et 160, al. 2 de la LGC stipulent que chaque groupe politique doit être représenté, respectivement, dans les Commissions d'enquête parlementaire et la Commission de présentation. Du moment que le nouvel article 32a stipule qu'un groupe dont l'effectif se réduit à moins de cinq membres ne peut plus être représenté en commission, il s'agit par clarté et afin d'éviter les contradictions de préciser dans les articles précités que l'article 32a, al. 3 est réservé.

1.5 Mise en œuvre des modifications proposées

La Comopar s'est enquis des conditions à remplir pour une application de ces modifications légales lors des élections cantonales de l'hiver 2017. Par ailleurs, elle propose la mise en œuvre pour la législature 2017-2022 de ces modifications légales, sans pour autant conditionner l'entrée en vigueur de chaque projet de loi à l'acceptation de l'autre.

1.5.1 Mise en œuvre simultanée des modifications légales

La Comopar estime que la mise en œuvre de la Motion Régis Courdesse et de la Motion François Brélaz doit s'effectuer de manière coordonnée en cas d'acceptation des deux projets de loi et de la modification constitutionnelle et s'appliquer d'abord aux élections cantonales pour la nouvelle législature 2017-2022. En effet, la Comopar propose une solution équilibrée de mise en œuvre de ces motions qui consiste, d'une part, à ouvrir le jeu électoral aux « petites » formations politiques et, d'autre part, à clarifier les règles concernant la constitution des groupes politiques et la constitution des commissions de surveillance. Toutefois, la Comopar estime que les modifications de la LGC proposées doivent entrer en vigueur même si la révision de la LEDP était refusée ou rendue impossible par un refus de la modifications constitutionnelle.

Dès lors, la Comopar a estimé que l'entrée en vigueur des modifications proposées de la LGC et de la LEDP consécutivement à la prise en considération des deux motions doit concerner en premier lieu les élections cantonales.

1.5.2 Planning

Les modifications de la LGC consécutives à la mise en œuvre de la Motion François Brélaz ne nécessitent pas une modification constitutionnelle ni de modifications de systèmes d'information. Par contre, la mise en œuvre de la Motion Régis Courdesse nécessite à la fois une modification constitutionnelle et une adaptation du système Votelec. La Comopar a dès lors requis de la Direction des systèmes d'information ainsi que de la Division des affaires communales et des droits politiques du Service des communes et du logement les informations nécessaires à connaître les conditions d'une mise en œuvre de ces modifications de la LEDP lors des prochaines élections cantonales de 2017.

Mise en œuvre Motion Régis Courdesse

Les élections cantonales de 2017 devraient se dérouler comme suit :

- 12 février 2017 : élection du Grand Conseil et 1^{er} tour du Conseil d'Etat ;
- 5 mars 2017 : 2^{ème} tour du Conseil d'Etat.

Il faudrait dès lors qu'un éventuel référendum contre les modifications envisagées ait été soumis au peuple au plus tard en même temps que la dernière votation fédérale de 2016, soit le 27 novembre 2016. A noter : ces dates pourraient éventuellement être déplacées en fonction du sort qui sera réservé au Postulat Florence Golaz et consorts pour réduire le délai entre les élections générales et l'entrée en fonction des nouveaux élus (12_POS_001).

Conformément à l'art. 9 de la LEDP, le Conseil d'Etat doit fixer les objets des votations cantonales au moins douze semaines avant le jour du scrutin, soit ici la semaine du 22 au 26 août 2016. Dès lors, vu le délai référendaire, le comptage des voix, etc., la publication de la loi dans la Feuille des avis officiels devrait avoir lieu au plus tard le 29 avril 2016.

Cette modification légale nécessitant une modification constitutionnelle, la votation sur cette dernière devrait avoir lieu au plus tard le 28 février 2016. Toutefois, une publication simultanée de la modification constitutionnelle et de la modification légale est possible : dans ce cas, la publication dans la FAO pourrait avoir lieu de 26 février 2016, et la votation sur le référendum le 25 septembre 2016.

Au final, vu le délai de douze semaines pour fixer les objets des votations cantonales, il faudrait que les travaux parlementaires soient totalement achevés fin octobre 2015, début novembre 2015.

Planning modification de la Constitution et de la LEDP (Motion Régis Courdesse)

27 octobre 2015	Fin des travaux parlementaires relatifs au changement constitutionnel
9 décembre 2015	Fixation par le CE des objets de la votation cantonale du 28.2.2016
28 février 2016	Jour de scrutin - Votation relative au changement constitutionnel
29 avril 2016	Publication de la loi dans la FAO**
3 mai au 1.7.2016	Récolte de signatures (60 jours)
2 août 2016	Délai de parution relatif à l'aboutissement du référendum dans la FAO
24 août 2016	Fixation par le CE des objets de la votation cantonale du 27.11.2016
27 novembre 2016	Dernier délai pour soumettre au vote l'éventuel référendum
12 février 2017	Elections GC + CE (1 ^{er} tour)
5 mars 2017	Election 2 ^{ème} tour CE

*** Une publication simultanée de la modification constitutionnelle et de la modification légale est possible ; la publication dans la FAO peut donc avoir lieu de 26 février 2016, et la votation sur l'éventuel référendum le 25 septembre 2016.*

Modification de l'application Votelec

D'après la DSI, il s'agit « d'assouplir » la règle d'exclusion de listes apparentées lors du calcul de répartition dans le cadre du Grand Conseil. En terme de développement, le changement est très localisé. L'effort de test est néanmoins assez conséquent.

En cas de modification de l'application qui touche un scrutin à la proportionnelle, la DSI souhaite que ces travaux et les tests afférents soient terminés au minimum deux mois avant le délai. Ceci pour garantir la stabilité de l'application par rapport à l'infrastructure de la plateforme Votelec.

La DSI ne peut pas attendre la fin du processus d'un hypothétique référendum pour commencer le chantier informatique. Avec une acceptation de la modification de la Constitution lors des votations le 28 février 2016, la DSI commencerait dans l'idéal les travaux en avril 2016.

Planning modification de l'application Votelec

1 ^{er} avril 2015	Inscription au budget 2016 Votelec de la modification « Courdesse »
1 ^{er} décembre 2015	Acceptation par le GC du budget 2016 (sous entendus budget Votelec)
28 février 2016	Votation relative au changement constitutionnel
1 ^{er} juin 2016	Rédaction des spécifications fonctionnelles de la Motion Courdesse
1 ^{er} juillet 2016	Rédaction des scénarios de tests
1 ^{er} septembre 2016	Début des développements
15 septembre 2016	Début des tests
1 ^{er} décembre 2016	Fin des tests et validation de l'application

2. PROPOSITION DE LA COMOPAR

Vu les considérations ci-dessus, la Comopar propose au Grand Conseil l'adoption :

- d'un projet de décret ayant pour but la modification de la Constitution afin de rendre possible la mise en œuvre de la Motion Régis Courdesse ;
- de deux projets de lois mettant en œuvre les motions Courdesse et Brélaz.

2.1 Commentaire sur le projet de décret ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la modification de l'article 93 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD)

Article 93, alinéa 4

L'article 93, alinéa 4 de la Constitution du canton de Vaud doit être modifié pour permettre la modification de l'article 61 LEDP. La formulation retenue par la Comopar vise à ajouter que « les listes ou les groupes de listes apparentées qui ont recueilli moins de 5% du total des suffrages valables exprimés dans leur arrondissement ne sont pas prises en compte pour l'attribution des sièges ». En effet, l'ajout suggéré par la Motion Régis Courdesse de « ou les listes apparentées » pourrait prêter à confusion en ce sens que chaque liste apparentée qui n'aurait pas atteint 5% des voix ne devrait pas être prise en compte, ce qui est contraire au but même de la motion.

2.2 Commentaire sur le projet de loi modifiant la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (LEDP)

Article 61

Pour la même raison qu'à l'article 93, al. 4 Cst-VD, la Comopar propose la formulation suivante pour la mise en œuvre de la Motion Régis Courdesse :

- *alinéa 1* : « Le bureau d'arrondissement élimine d'emblée toutes les listes et tous les groupes de listes apparentées qui n'ont pas recueilli 5% au moins du total des suffrages valables émis dans l'arrondissement (quorum) » ;
- *alinéa 2* : « Ces listes et groupes de listes apparentées ainsi que les suffrages quelles qu'ils ont obtenus ne sont plus pris en compte dans les opérations qui suivent ».

Mise en vigueur pour la législature 2017-2022

A l'article 2 de la loi modifiante, il est proposé que ces modifications légales entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2017, afin de s'appliquer aux élections cantonales pour l'élection du Grand Conseil

de la législature 2017-2022. Bien entendu, il est également précisé que l'entrée en vigueur de ces modifications légales est conditionnée à l'acceptation par le peuple de la modification de l'article 93, al. 4 Cst-VD.

La mise en vigueur de ces modifications légales concernera en premier lieu les élections cantonales pour la législature 2017-2022. Pour les élections des conseils communaux élus selon le système proportionnel, le nouveau cadre légal s'appliquera dès la législature 2021-2026.

2.3 Commentaire sur le projet de loi modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC)

Article 32

Titre

La Comopar propose de modifier le titre de l'article 32 LGC afin de mettre en exergue que cet article concerne la « Constitution des groupes politiques en début de législature ».

Alinéa 1

Cet alinéa stipule que les députés appartenant au même parti politique ou élus sur une même liste forment d'office un seul groupe politique. Rappelons que cet article concerne la constitution des groupes politiques en début de législature.

Alinéa 2

Cet alinéa précise que les députés appartenant au même parti politique ou élus sur une même liste qui ne sont pas assez nombreux pour créer un groupe peuvent s'associer pour former un groupe s'ils sont cinq au moins ou peuvent demander leur rattachement à un groupe existant.

Alinéa 4

La Comopar propose d'instaurer un acte formel de reconnaissance des groupes politiques en début de législature. Dans la solution proposée, les groupes sont reconnus par le Bureau du Grand Conseil en exercice avant le début de la législature et pour toute la durée de celle-ci. En effet, le Bureau provisoire risquerait de ne pas être en mesure de gérer des situations délicates, ce que le Bureau expérimenté d'un Grand Conseil en fonction depuis le début de la législature devrait être en mesure de faire.

Article 32a

Alinéas 1 et 2

Ces alinéas stipulent, en cohérence avec l'article 32 LGC modifié, qu'en cours de législature un groupe peut décider de se dissoudre, mais qu'aucun groupe ne peut être créé.

Alinéa 3

L'article 32 fixe désormais les groupes politiques en début de législature. Il convient dès lors de prévoir les conséquences d'une baisse du nombre de ses membres sur la participation aux commissions : la Comopar propose de stipuler que si, en cours de législature, l'effectif d'un groupe se réduit à moins de cinq membres, ce groupe ne peut plus être représenté en commission. Dans un tel cas, qui signifierait qu'un groupe serait composé de moins que cinq membres, les députés encore membres de ce groupe politique sont réputés démissionnaires des commissions où ils siègeraient.

Toutefois, la diminution du nombre de députés ne remettrait, notamment, ni en cause la possibilité pour le groupe politique de faire figurer ses consignes de vote dans le matériel de vote lors des votations, ni le versement de l'indemnité due au groupe politique.

Alinéa 4

Cet alinéa précise qu'en cas de dissolution d'un groupe politique ou d'impossibilité pour un groupe politique d'être représenté en commission, ses membres sont réputés démissionnaires des fonctions auxquelles ils ont été élus par le Grand Conseil ou nommés par le Bureau en tant que membre du dit groupe ; les sièges dont le groupe disposait au sein du Bureau, des commissions de surveillance, de la commission de présentation, de la commission des visiteurs et des commissions thématiques sont repourvus par le Grand Conseil sur la base d'une proposition du Bureau.

Alinéa 5

Cet alinéa précise que lorsqu'un député quitte un groupe parlementaire ou en est exclu, il est réputé démissionnaire des fonctions auxquelles il a été élu par le Grand Conseil ou nommé par le Bureau, notamment dans les commissions où ils siègent.

Alinéa 6

Cet alinéa précise, sous réserve de l'alinéa 3, que la modification du nombre de députés par groupe en cours de législature ne modifie pas la répartition des sièges en commission entre les groupes politiques. Dans le respect des équilibres issus des urnes, un député peut donc intégrer en cours de législature un groupe politique existant, mais sans que cela ne change la répartition des sièges en commission entre les groupes politiques. Une réserve permet au Bureau du Grand Conseil de revoir dans une certaine mesure ce calcul ; ces conditions exceptionnelles doivent, pour être justifiées, être de nature à mettre en cause de façon importante et durable le bon fonctionnement du Grand Conseil.

Article 46, alinéa 3

L'article 46, al. 3 de la LGC est modifié en ce sens que chaque groupe politique ne doit plus être représenté, respectivement, dans la COGES, la COFIN et, par analogie, la CHSTC mais que désormais ces commissions seront constituées « *en tenant compte du poids respectif des groupes politiques* ».

Articles 68 et 160

Les articles 68, al. 2, et 160, al. 2 de la LGC stipulent que chaque groupe doit être représenté, respectivement, dans les commissions d'enquête parlementaire et la commission de présentation.

Du moment que le nouvel article 32a stipule qu'un groupe dont l'effectif se réduit à moins de cinq membres ne peut plus être représenté en commission, il s'agit par clarté et afin d'éviter les contradictions de préciser dans chacun des articles précités que l'article 32a, alinéa 3 est réservé.

Mise en vigueur pour la législature 2017-2022

A l'article 2 de la loi modifiante, il est proposé que ces modifications légales entrent en vigueur le 1^{er} juillet 2017, afin de s'appliquer au fonctionnement du Grand Conseil élu pour la législature 2017-2022.

Les modifications de la LGC proposées entreront en vigueur même si la révision de la LEDP était refusée ou rendue impossible par un refus de la modification constitutionnelle.

3. CONSULTATION

3.1 Motion François Brélaz

3.1.1 Auditions

Il faut signaler que les membres de La Gauche ainsi que les députés du groupe Vert'libéraux se sont déterminés par écrit au sujet de la motion et que leurs déterminations ont été transmises aux commissaires.

3.1.2 Conseil d'Etat

En vertu de l'art. 126a LGC, la commission en charge de présenter un rapport et un projet de loi ou de décret est tenue de consulter d'office le Conseil d'Etat. Celui-ci remet son avis dans un délai de deux mois au moins. L'avis du Conseil d'Etat est transmis au Grand Conseil et figure de ce fait en annexe.

3.1.3 Autres (associations de communes, partis politiques)

Cet EMPL est directement soumis au plénum sans examen préalable par une commission du Grand Conseil, tel que stipulé à l'art. 126a LGC. Aussi la Comopar a-t-elle pris le parti de consulter sur ce projet d'EMPL les partis politiques représentés au Grand Conseil par un député au moins, ainsi que l'UCV et l'AdCV, ces dispositions ayant un impact sur les élections dans les communes. Le délai de réponse à la consultation était également de deux mois.

Afin d'éviter un éparpillement jugé peu propice au fonctionnement du Grand Conseil, dans le projet mis en consultation, la Comopar proposait de fixer à sept le nombre de députés nécessaires pour créer un groupe politique. Parmi les arguments ayant conduit à proposer cette augmentation, figurait le besoin qu'un groupe politique ait suffisamment de membres pour assumer les mandats qui lui incombent, notamment lors de l'attribution des objets parlementaires à des commissions et lors de la présence aux séances des commissions de surveillance et de présentation où la loi prévoit une présence de droit aux groupes.

Cette proposition ayant été contestée par la plupart des partis ayant répondu à la consultation, la Comopar a renoncé à relever le nombre de députés nécessaires pour former un groupe politique. La problématique de la surreprésentation des petits groupes politiques dans les commissions de surveillance n'étant dès lors pas réglée, la Comopar propose donc dans la version finale de modifier l'article 46, al. 3 LGC qui garantit actuellement à chaque groupe politique au moins un membre dans les commissions de surveillance.

3.2 Motion Régis Courdesse

3.2.1 Auditions

Lors de sa séance du 3 juillet 2013, la commission a auditionné les groupes politiques Vert'Libéral, PDC-Vaud libre et La Gauche (alors non constitué).

En résumé, les positions sont les suivantes :

- le groupe Vert'Libéral estime que la motion Courdesse permettrait d'avoir des groupes politiques clairement définis par rapport aux listes électorales ; par ailleurs, il estime que le nombre de cinq députés est un minimum pour créer un groupe politique, au regard de la charge de travail ;

- le groupe PDC-Vaud libre a mis l'accent sur la question de l'accès aux commissions, les consignes de vote dans le matériel officiel, le maintien de la liberté des députés de pouvoir changer de groupe politique, les aspects difficilement applicables de la motion Brélaz (par exemple la proposition selon laquelle les partis doivent indiquer dans quel groupe ils siègeront lors du dépôt des listes), la difficulté à descendre au-dessous de cinq députés pour suivre l'activité parlementaire à travers les commissions ; le groupe PDC-Vaud libre estime que la motion Courdesse permettrait de répondre à de nombreux problèmes ;
- pour le représentant de La Gauche (groupe alors non constitué), pouvoir participer aux travaux des commissions est fondamental ; concernant le nombre de députés pour former un groupe politique, il estime que, vu la réduction du nombre de députés, le seuil aurait également dû être revu à la baisse (quatre députés).

3.2.2 Conseil d'Etat

Voir point 3.1.2 ci-dessus.

3.2.3 Autres (associations de communes, partis politiques)

Voir point 3.1.3 ci-dessus.

4. RAPPORTS DE LA COMOPAR SUR LA MISE EN ŒUVRE DES MOTIONS

4.1 Motion François Brélaz proposant de définir clairement la notion de groupe politique dans la loi sur le Grand Conseil (12_MOT_003)

4.1.1 Rappel de la motion

Lors des élections au Grand Conseil du 11 mars 2012 de nombreuses « petites » listes ont été déposées. L'obligation d'atteindre le quorum de 5% pour participer à la répartition des mandats a incité certains partis à se regrouper afin de ne présenter qu'une liste pour le Grand Conseil. D'autre part, selon l'article 32 de la loi sur le Grand Conseil (LGC), il faut être au moins 5 députés pour former un groupe et, après les élections, cela peut amener à des marchandages afin de former un groupe, d'être représenté dans les commissions et de recevoir la subvention annuelle pour le secrétariat.

Par exemple, La Gauche n'a que 4 représentants élus. Or à un certain moment il y a eu des spéculations quant à savoir si le parti socialiste « prêterait » un député afin que La Gauche puisse former un groupe. Il a aussi été évoqué que les 4 élus d'extrême gauche puissent être intégrés au parti socialiste. Dans le district de Lausanne (Lausanne ville et sous-arrondissement de Romanel), il y avait une liste représentant 5 partis : PDC, PEV, PBD, UDF et Vert'libéraux. Ces partis ont fait campagne sous la dénomination d'Alliance du Centre et ont obtenu 3 sièges de députés. Or, deux d'entre eux sont intégrés au groupe vert'libéral et un dans le groupe PDC. Dans le sous-arrondissement de Romanel un candidat partait seul en guerre sous l'égide de « parti de rien ». Or, s'il avait été élu, ce candidat aurait pu choisir le groupe avec lequel il allait siéger.

L'organisation actuelle permet donc des marchandages au moment de former les groupes politiques et il est hautement discutable que des personnes élues sur la même liste siègent dans des groupes différents.

D'autre part, dans le district Lavaux-Oron, le député élu de la liste Vert'libéraux, PDC, PBD est PDC. Or la première des viennent-ensuite est membre des Vert'libéraux. Si cette personne venait

à passer députée et qu'elle siège avec les Vert'libéraux, le groupe Alliance du centre n'aurait plus que 4 députés et par conséquent perdrait son statut de groupe représenté dans les commissions de même que son droit à l'indemnité pour le secrétariat. Il faut également réfléchir s'il est souhaitable que des groupes se créent ou disparaissent en cours de législature, tout comme il n'est pas souhaitable que des membres d'un même parti politique siègent dans deux groupes différents.

Lors de l'élection du 11 mars 2012, certains « petits » partis avaient tous comme abréviation « Alliance du centre ». On peut se poser la question de savoir si les partis faisant campagne sous cette étiquette ne devraient pas obligatoirement former un groupe, même s'il y a plus de 5 députés d'un même parti. D'autre part le mot « centre » ne signifie pas grand chose, l'UDC même étant du centre !

Début avril 2012, afin de tenter d'y voir plus clair, le Secrétariat général du Grand Conseil s'est adressé à M. Jean-Luc Schwaar afin que le Service juridique et législatif (SJL) se prononce sur l'art. 32 LGC qui dit ceci :

Art. 32 Groupes politiques

¹ Un groupe parlementaire réunit les députés d'un même parti.

² Les députés qui ne sont membres d'aucun parti et les députés membres de partis différents, mais partageant les mêmes orientations politiques, peuvent également se constituer en groupes.

³ Un groupe doit comprendre au moins 5 membres.

La réponse du SJL du 17 avril 2012 ne contient malheureusement aucun avis clair et péremptoire. Des quatre pages de la réponse, je relève notamment que :

Lors de l'élaboration de la LGC, le rapporteur de la commission indique que malgré quelques heures à tenter de définir ce qu'est un groupe parlementaire, la commission a choisi une formulation qui « est exactement celle en vigueur aux Chambres fédérales ». Il n'est donc pas possible de déterminer la volonté du législateur cantonal sur ce point.

En effet, les alinéas 1 à 3 de la LGC sont exactement les mêmes que les trois premiers alinéas de l'article 61 de la loi sur l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2002, excepté l'ajout, à l'alinéa 3, « du même Conseil » (dans la mesure où il y a le Conseil national et le Conseil des Etats).

- La notion de « mêmes orientations politiques » ne peut recevoir de réponse précise. Lors des débats au Conseil national, il a été relevé que cette notion était vague et que même au sein d'un groupe parlementaire, issu d'un même parti, l'identité d'orientation n'était pas toujours évidente.
- Toujours selon le SJL, en référence à la législature précédente, un groupe politique peut se composer de personnes issues de milieux relativement divers, les une ayant quitté le parti pour lequel elles avaient été élues, les autres représentant des formations politiques de moindre importance et dont les programmes ne se rejoignent pas nécessairement.
- Le droit genevois impose la constitution de groupes composés de 7 députés élus sur une même liste. Le canton de Fribourg est très large puisque les membres du Grand Conseil peuvent librement former des groupes s'ils sont 5 au moins. Neuchâtel permet que deux ou plusieurs partis représentant ensemble 5 députés peuvent former un groupe. Le canton de

Berne ne fait mention que du nombre de 5 députés pour former un groupe sans limiter sa constitution à l'appartenance à un même parti ou même courant politique.

La consultation des diverses législations cantonales démontre l'impossibilité de mettre à jour des critères utiles à la problématique soumise par le Secrétariat général du Grand Conseil au SJL.

En conclusion, dans la mesure où l'avis de droit du SJL n'apporte aucune réponse précise, voire définitive, l'article 32 LGC doit être retravaillé en vue d'apporter une réponse législative si possible à tous les cas d'espèce qui pourraient se présenter.

Il s'agit donc de réformer l'article 32 LGC, voire d'autres si nécessaire, en fonction des remarques ci-dessous :

- *C'est lors du dépôt des listes que les partis doivent indiquer clairement dans quel groupe les députés élus siégeront. Si les arrangements pré-électorales sont acceptables, il faut bannir la cuisine et les calculs post-électorales.*
- *Dans le district d'Aigle l'Alliance du centre, le PDC, l'UDF, le PEV et le PVL, soit 5 partis, déposent une liste avec 3 candidats seulement, sous l'abréviation « Alliance du centre ». Un parti qui figure à l'en-tête d'une liste devrait avoir au moins un candidat.*
- *Comme déjà dit auparavant, si l'élu PDC de Lavaux-Oron arrête son mandat, il sera remplacé par une Vert'libérale. Or les 2 partis forment un groupe. En cas de vacance, il serait normal que la Vert'libérale rejoigne son groupe mais alors le groupe de l'Alliance du centre, formé actuellement de 4 PDC et 1 Riviera libre disparaît en tant que tel.*
- *Définir si les groupes constitués en début de législature le sont définitivement pour les 5 ans ou si de nouveaux calculs peuvent être faits lorsque un groupe de 5 députés en perd un ou si un groupe de 4 députés en gagne un, avec les incidences que cela comporte au niveau de la répartition des commissions et de l'indemnité de secrétariat.*
- *Les « prêts » de députés, comme par exemple le « prêt » d'un député socialiste au groupe « A gauche toute ! » en fin de la législature 2007-2012 sont à prohiber.*
- *Les transfuges d'un parti à un autre ne doivent permettre au parti « gagnant » de devenir un groupe s'il ne l'est pas auparavant.*
- *Etudier la possibilité de supprimer la notion de « mêmes orientations politiques ».*

Lors de la séance de commission, je souhaite que tous les membres de celle-ci reçoivent un exemplaire de l'avis de droit du SJL du 17 avril 2012.

Cheseaux-sur-Lausanne, le 28 août 2012.

(Signé) François Brélaz et 21 cosignataires

4.1.2 Rapport de la Comopar

La Comopar estime que le projet de loi modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil qu'elle soumet pour approbation au Grand Conseil répond à la Motion François Brélaz.

La Comopar estime que la révision de la LGC suite à la prise en considération de la Motion François Brélaz doit se faire de manière coordonnée à la révision de la LEDP suite à la prise en considération de la Motion Régis Courdesse.

4.2 Motion Régis Courdesse au nom du groupe vert'libéral demandant une modification de l'article 61, lettre a, chiffres 1 et 2, de la loi sur l'exercice des droits politiques (13_MOT_026)

4.2.1 Rappel de la motion

LOI SUR L'EXERCICE DES DROITS POLITIQUES

SECTION 1 REPARTITION ORDINAIRE DES SIEGES

Article 61

a) **Quorum**

¹ Le bureau d'arrondissement élimine d'emblée toutes les listes **ou les listes apparentées** qui n'ont pas recueilli 5% au moins du total des suffrages valables émis dans l'arrondissement (quorum).

² Ces listes **ou les listes apparentées** ainsi que les suffrages qu'elles ont obtenus ne sont plus pris en compte dans les opérations qui suivent.

La modification législative s'inspire du système neuchâtelois, plus précisément de l'article 60 de la loi du 17 octobre 1984 sur les droits politiques (LDP) :

¹ La chancellerie d'Etat répartit les sièges entre les listes selon les règles suivantes :

- a) la liste ou les listes apparentées qui n'obtiennent pas au moins le 10% des suffrages valables sont éliminées de la répartition. Les suffrages recueillis par cette liste ou ces listes apparentées ne sont pas pris en considération pour la répartition des sièges entre les listes ;
- b) ... ;
- c) ... ;
- d)

² Les listes apparentées sont considérées comme une liste. Les sièges qu'elle obtient sont répartis entre les listes apparentées selon les règles de l'alinéa précédent, sauf celles relatives au quorum qui ne s'appliquent pas.

La loi neuchâteloise indique que « les listes apparentées sont considérées comme une liste » et c'est bien ce qui est demandé par cette motion. La loi neuchâteloise fixe le quorum à 10%, contre 5% dans la loi vaudoise. Il paraît judicieux de maintenir le quorum à 5% à cause du phénomène du « quorum naturel ». Ce dernier est le pourcentage des votes valables qu'une liste (parti) doit atteindre dans une circonscription électorale pour obtenir au moins un siège. Dans les plus petits arrondissements électoraux vaudois (Aigle, Broye-Vully et Gros-de-Vaud), il est de 12,5% pour obtenir un élu. Selon le Message du Conseil fédéral du 15 août 2012 concernant la garantie de la Constitution du canton de Schwyz : « Les différentes tailles des circonscriptions électorales ont pour conséquence que la voix de chaque électeur n'a pas le même poids politique selon la circonscription. Le Tribunal fédéral a décidé que les quorums naturels de plus de 10% étaient fondamentalement incompatibles avec le système proportionnel » [ATF 136 I 376, consid. 4.5]. Il faudrait ainsi aussi réformer le découpage électoral, ce que cette motion n'a pas l'ambition de faire ! Un quorum de 5% n'empêche pas les petites formations de se lancer toutes seules, ce qui est favorable à la pluralité démocratique.

Cette modification de la loi sur l'exercice des droits politiques est nettement plus simple et compréhensible pour l'électeur que le système discuté en 2010 lors de la motion de M. Bernard Borel sur l'introduction de la répartition des sièges au scrutin biproportionnel (dit « Double Pukelsheim », dénommée selon le mathématicien Friedrich Pukelsheim qui a développé cette méthode, connue également comme « Méthode diviseur doublement proportionnel et de l'arrondi standard »). Mais il faut toutefois relever, à l'égard des sceptiques, que cette méthode est en train de s'étendre en Suisse. L'arrêt de la 1^{ère} Cour administrative du Tribunal cantonal fribourgeois du 4 septembre 2012 va dans ce sens.

L'autre solution pour arriver à des listes « pures », c'est de supprimer le quorum. Mais cette disposition risque d'encourager la multiplication de listes et de compliquer le choix des électeurs !

Lausanne, le 21 mai 2013

(Signé) Régis Courdesse et 30 cosignataires

4.2.2 Rapport de la Comopar

La Comopar estime que le projet de décret ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la modification de l'article 93 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 et le projet de loi ci-après modifiant la loi du 16 mai 1989 sur les droits politiques (LEDP) qu'elle soumet pour approbation au Grand Conseil répondent à la Motion Régis Courdesse.

La Comopar estime que la révision de la LEDP suite à la prise en considération de la Motion Régis Courdesse doit se faire de manière coordonnée à la révision de la LGC suite à la prise en considération de la Motion François Brélaz.

5. CONSEQUENCES DU DECRET ET DES PROJETS DE LOIS

5.1 Légales et réglementaires

La présente révision partielle de la Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) est complétée par une révision correspondante de la Constitution du Canton de Vaud.

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

En cas d'acceptation du présent EMPL, le programme informatique Votelec devra être mis à jour en vue des élections de mars 2017. La Direction des systèmes d'information (DSI) relève que, pour la modification de la règle de calcul du quorum qui tient compte également du total des voix sur un ou plusieurs groupes de listes apparentées, en termes informatiques le changement est très localisé. L'effort de test est néanmoins assez conséquent par rapport à la partie de développement.

La DSI estime la modification du programme informatique pour les élections au Grand Conseil et les élections à la proportionnelle du Conseil Communal à CHF 60'000.-

5.3 Communes

Les communes sont impactées par le présent projet de modification de la Constitution et de la loi sur l'exercice des droits politiques, en ce sens que l'art. 82, al. 1 de la loi éponyme prévoit que « [l]es dispositions qui régissent l'élection et les vacances de sièges au Grand Conseil sont applicables par analogie aux conseils communaux élus selon le système proportionnel ». Toutefois, ce nouveau cadre légal ne s'appliquera à ces derniers qu'à partir des élections communales pour la législature 2021-2026.

5.4 Constitution (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Comme rappelé plus haut, l'art. 93 de la Constitution doit faire l'objet d'une révision partielle pour tenir compte des modifications envisagées de la loi sur l'exercice des droits politiques. En effet, les travaux de la Constituante laissent apparaître que l'art. 93 a été rédigé sans inclure, même tacitement, la notion de listes *apparentées* telle que proposée par la motion Courdesse.

5.5 Autres

Néant.

6. CONCLUSIONS

Vu ce qui précède, la Commission thématique de la modernisation du Parlement a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

- d'adopter le projet de décret ci-après ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la modification de l'article 93 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 ;
- d'adopter le projet de loi ci-après modifiant la loi du 16 mai 1989 sur les droits politiques (LEDP) ;
- d'adopter le projet de loi ci-après modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC).
- d'accepter le rapport de la Commission thématique de la modernisation du Parlement sur les motions suivantes :
 - (13_MOT_026) Motion Régis Courdesse au nom du groupe vert'libéral demandant une modification de l'article 61, lettre a, chiffres 1 et 2, de la loi sur l'exercice des droits politiques
 - (12_MOT_003) Motion François Brélaz proposant de définir clairement la notion de groupe politique dans la loi sur le Grand Conseil.

Bussigny, le 16 janvier 2015

La présidente :

(Signé) *Claudine Wyssa*

Le secrétaire général :

(Signé) *Olivier Rapin*

Art. 93 Mode d'élection, arrondissements électoraux et quorum

¹ Les membres du Grand Conseil sont élus par le corps électoral selon le système proportionnel.

² Les districts constituent les arrondissements électoraux. Les districts à forte population ainsi que ceux qui comprennent des régions excentrées à faible population peuvent être subdivisés en plusieurs sous-arrondissements; ces derniers sont regroupés pour la répartition des sièges.

³ Les sièges sont répartis entre les arrondissements proportionnellement à leur population résidente. Chaque sous-arrondissement dispose de deux sièges au moins.

⁴ Les listes qui ont recueilli moins de 5% du total des suffrages valables exprimés dans leur arrondissement ne sont pas prises en compte pour l'attribution des sièges.

PROJET DE DECRET

ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la modification de l'article 93 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de décret présenté par la Commission thématique de la modernisation du Parlement

décède

Article premier

¹ Les électeurs en matière cantonale seront convoqués par un arrêté du Conseil d'Etat afin de répondre à la question suivante :

« Acceptez-vous la modification de l'article 93 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (mode d'élection, arrondissements électoraux et quorum) ? »

Art. 93 Mode d'élection, arrondissements électoraux et quorum

¹ Sans changement.

² Sans changement.

³ Sans changement.

⁴ Les listes ou les groupes de listes apparentées qui ont recueilli moins de 5% du total des suffrages valables exprimés dans leur arrondissement ne sont pas prises en compte pour l'attribution des sièges.

Art. 2

¹ Le résultat de la votation sera communiqué au Grand Conseil.

Art. 3

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de la publication et de l'exécution du présent décret.

Ainsi adopté, en séance de la Commission thématique de modernisation du parlement, à Lausanne, le 16 janvier 2015

La présidente de la Commission thématique de modernisation du parlement :
C. Wyssa

Le secrétaire général du Grand Conseil :
O. Rapin

Texte actuel

Projet

PROJET DE LOI

modifiant la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (LEDP)

du x mois 2014

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par la Commission thématique de la modernisation du Parlement

décrète

Article premier

¹ La loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques est modifiée comme il suit :

Art. 61 a) Quorum

¹ Le bureau d'arrondissement élimine d'emblée toutes les listes et tous les groupes de listes apparentées qui n'ont pas recueilli 5% au moins du total des suffrages valables émis dans l'arrondissement (quorum).

² Ces listes et groupes de listes apparentées ainsi que les suffrages qu'ils ont obtenus ne sont plus pris en compte dans les opérations qui suivent.

b) Répartition des sièges

ba) entre les listes et groupes de listes apparentées

³ Sans changement.

Art. 61 a) Quorum

¹ Le bureau d'arrondissement élimine d'emblée toutes les listes qui n'ont pas recueilli 5% au moins du total des suffrages valables émis dans l'arrondissement (quorum).

² Ces listes ainsi que les suffrages qu'elles ont obtenus ne sont plus pris en compte dans les opérations qui suivent.

b) Répartition des sièges

ba) entre les listes et groupes de listes apparentées

³ Les sièges sont attribués aux listes admises à la répartition selon les règles suivantes, chaque groupe de listes apparentées étant dès lors considéré comme une seule liste:

- a. le nombre total des suffrages de ces listes est divisé par le nombre des sièges à pourvoir; le résultat arrondi au nombre entier immédiatement supérieur constitue le quotient électoral;
- b. chaque liste obtient autant de sièges que le total de ses suffrages contient de fois ledit quotient;
- c. si tous les sièges ne sont pas attribués, les sièges restants sont attribués aux listes qui ont les restes les plus élevés;
- d. en cas d'égalité des restes, les sièges sont attribués aux listes qui ont obtenu le moins de sièges à la lettre b. En cas d'égalité, le sort décide.

Texte actuel

bb) à l'intérieur des groupes de listes apparentées

⁴ Les sièges qu'ils ont respectivement obtenus sont ensuite répartis à l'intérieur de chacun des groupes de listes apparentées selon les règles suivantes:

- a. le nombre total de suffrages des listes apparentées est divisé par le nombre des sièges obtenus par le groupe;
- b. pour le surplus, les règles de l'alinéa 3, lettres a à d ci-dessus, s'appliquent par analogie.

Projet

bb) à l'intérieur des groupes de listes apparentées

⁴ Sans changement.

Article 2

¹ La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

² 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 la mettra en vigueur, par voie d'arrêté, conformément à l'alinéa 1.

³ L'entrée en vigueur de la présente loi est conditionnée à l'acceptation par le peuple de la modification de l'article 93, alinéa 4 de la Constitution du canton de Vaud.

Ainsi adopté, en séance de la Commission thématique de modernisation du parlement, à Lausanne, le 16 janvier 2015.

La présidente de la Commission thématique de modernisation du parlement :
C. Wyssa

Le secrétaire général du Grand Conseil :
O. Rapin

PROJET DE LOI

modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC)

du x mois 2014

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par la Commission thématique de la modernisation du
Parlement

décrète

Article premier

¹ La loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil est modifiée comme il suit :

Art. 32 Constitution des groupes politiques en début de législature

¹ Les députés appartenant au même parti politique ou élus sur une même liste forment d'office un seul groupe politique.

² Les autres députés peuvent s'associer pour former un groupe. Ils peuvent aussi faire partie d'un groupe existant.

³ Un groupe politique ne peut être constitué que s'il est composé de cinq membres au moins.

⁴ Les groupes sont reconnus par le Bureau du Grand Conseil en exercice avant le début de la législature et pour toute la durée de celle-ci.

Art. 32a Groupes politiques en cours de législature

¹ Aucun groupe ne peut être créé en cours de législature.

² Un groupe ne peut être dissout que par la volonté de ses membres.

³ Un groupe dont l'effectif se réduit à moins de cinq membres ne peut plus être représenté en commission.

⁴ Si un groupe est dissout ou ne peut plus être représenté en commission, ses membres sont réputés démissionnaires des fonctions auxquelles ils ont été élus par le Grand Conseil ou nommés par le Bureau en tant que membre du dit groupe. Les sièges dont le groupe disposait au sein du Bureau, des commissions de surveillance, de la commission de présentation, de la commission des visiteurs et des

Art. 32 Groupes politiques

¹ Un groupe parlementaire réunit les députés membres d'un même parti.

² Les députés qui ne sont membres d'aucun parti et les députés membres de partis différents, mais partageant les mêmes orientations politiques, peuvent également se constituer en groupes.

³ Un groupe doit comprendre au moins cinq membres.

Texte actuel

Art. 46 Nombre de membres, élection et représentation des groupes politiques

¹ Les commissions en matière de gestion et de finances sont composées de 15 membres chacune, sans suppléants.

² Elles sont élues par le Grand Conseil lors de la première réunion de chaque législature, et pour la durée de celle-ci.

³ Les groupes politiques doivent y être représentés.

Art. 68 Constitution et désignation des membres

¹ La commission d'enquête est instituée sur requête de vingt députés, après que le Conseil d'Etat aura été entendu, par une décision du Grand Conseil qui en définit le mandat. Cette décision nécessite la majorité absolue des membres du Grand Conseil.

² Les membres de la commission sont désignés par le Bureau sur proposition des groupes politiques qui doivent tous être représentés. La commission désigne elle-même son président et son vice-président et s'organise comme elle l'entend. Même s'ils sont empêchés, ses membres ne peuvent se faire remplacer.

Art. 160 Nomination

¹ La Commission de présentation est composée de neuf députés et quatre experts indépendants. Les experts ne sont pas les mêmes selon qu'il s'agisse d'une part de l'élection des juges cantonaux et du procureur général et d'autre part de l'élection des membres de la Cour des comptes.

Projet

commissions thématiques sont repourvus par le Grand Conseil sur la base d'une proposition du Bureau.

⁵ Le député qui quitte un groupe ou en est exclu est réputé démissionnaire des fonctions auxquelles il a été élu par le Grand Conseil ou nommé par le Bureau en tant que membre du groupe.

⁶ Sous réserve de l'alinéa 3, la modification du nombre de députés par groupe ne modifie pas la répartition des sièges en commissions entre les groupes, pour autant que le fonctionnement du Grand Conseil ne soit pas mis en cause de façon importante et durable. Le cas échéant, le Bureau statue.

Art. 46 Nombre de membres, élection et composition

¹ Sans changement.

² Sans changement.

³ Elles sont constituées en tenant compte du poids respectif des groupes politiques.

Art. 68 Constitution et désignation des membres

¹ Sans changement.

² Les membres de la commission sont désignés par le Bureau sur proposition des groupes politiques qui doivent tous être représentés, l'article 32a, alinéa 3 étant réservé. La commission désigne elle-même son président et son vice-président et s'organise comme elle l'entend. Même s'ils sont empêchés, ses membres ne peuvent se faire remplacer.

Art. 160 Nomination

¹ Sans changement.

Texte actuel

² Chaque groupe politique doit y être représenté.

³ Elle est désignée par le Grand Conseil au début de la législature. La désignation des membres de la Commission de présentation se fait au scrutin de liste, à la majorité absolue au premier tour et relative au second.

⁴ Le Grand Conseil désigne deux catégories d'experts indépendants avec voix consultative :

- a. quatre experts chargés de préavisier l'élection des juges et les juges suppléants du Tribunal cantonal et du procureur général ;
- b. quatre experts chargés de préavisier l'élection des membres de la Cour des comptes.

⁵ Le choix des experts indépendants repose sur leurs qualifications, qui doivent être propres à assurer que les juges et juges suppléants du Tribunal cantonal et le procureur général d'une part, et les membres de la Cour des comptes, d'autre part, remplissent les conditions posées par la loi.

Projet

² Chaque groupe politique doit y être représenté. L'article 32a, alinéa 3 est réservé.

³ Sans changement.

⁴ Sans changement.

⁵ Sans changement.

Article 2

¹ La présente loi entre en vigueur le 1^{er} juillet 2017.

² 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 la mettra en vigueur, par voie d'arrêté, conformément à l'alinéa 1.

Ainsi adopté, en séance de la Commission thématique de modernisation du parlement, à Lausanne, le 16 janvier 2015.

La présidente de la Commission thématique de modernisation du parlement :
C. Wyssa

Le secrétaire général du Grand Conseil :
O. Rapin

7. ANNEXE : REPONSE DU CONSEIL D'ETAT A LA CONSULTATION



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Grand Conseil
Secrétariat de la Commission thématique de la
modernisation du Parlement
Place du Château 6
1014 Lausanne

Réf. : MFP/15016583

Lausanne, le 27 août 2014

EMPD ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la modification de l'article 93 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD), EMPL modifiant la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (LEDP) et EMPL modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC)

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs les Députés,

Le Conseil d'Etat a bien reçu votre courrier du 10 juin 2014 et vous remercie de l'avoir consulté au sujet des projets visés en titre qui ont retenu sa meilleure attention.

Concernant la question du quorum de 5% obtenu par des listes apparentées, le Conseil d'Etat constate qu'une telle réforme n'apporte pas de réel progrès sous l'angle de la démocratie et des droits politiques, la mesure proposée étant de nature à compliquer le processus électoral, à contribuer à un morcellement des formations appelées à siéger au Parlement et à réduire la clarté du choix de l'électeur.

Le Conseil d'Etat émet également les plus grandes réserves sur la nécessité d'obtenir 7 sièges pour la constitution d'un groupe parlementaire au Grand Conseil et doute qu'une telle exigence permette d'assurer une représentation fidèle de la volonté de l'électorat vaudois dans l'hémicycle.

Nonobstant l'importance de ces critiques, les deux questions relevant de l'organisation du Grand Conseil, il s'en remet bien entendu à l'appréciation que ce dernier en fera.

Indépendamment du fond et d'un point de vue strictement formel et juridique, le Conseil d'Etat estime que la rédaction des articles telle qu'elle est proposée ne pose pas de problèmes légaux et que l'obtention de la garantie fédérale pour la modification de la Constitution devrait être obtenue sans difficulté.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs les Députés, l'expression de notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT

Pierre-Yves Maillard

LE CHANCELIER

Vincent Grandjean

Motion Jean-Michel Dolivo et consorts pour la transparence des rémunérations dans le secteur subventionné vaudois

Texte déposé

En mars 2013, 66,75% des électrices et électeurs vaudois ont plébiscité l'initiative Minder contre les rémunérations abusives. Ce résultat marque une très forte volonté d'obtenir la plus grande transparence possible en matière de rémunération des membres de conseils d'administration et des directions des entreprises dans le secteur privé.

Pour concrétiser l'article constitutionnel accepté par le peuple et les cantons, le Conseil fédéral a adopté le 20 novembre 2013 une Ordonnance contre les rémunérations abusives (ORAb), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014. Selon cette ordonnance, l'assemblée générale votera chaque année les rémunérations des membres du conseil d'administration, de la direction et du conseil consultatif. Le vote ne pourra en aucun cas être consultatif : son résultat sera contraignant. Les statuts régleront les modalités du vote et la marche à suivre en cas de refus des rémunérations proposées. Les indemnités de départ, les indemnités anticipées et les provisions pour une restructuration au sein du groupe de sociétés seront interdites, qu'elles servent à rémunérer des activités au sein de la société ou dans d'autres entreprises du groupe. Les primes d'embauche resteront autorisées. Par ailleurs, l'article 13 de cette ordonnance prévoit qu'en lieu et place des annexes au bilan visées par l'article 663b bis du Code des obligations (CO), le Conseil d'administration établit annuellement un rapport de rémunération écrit séparé, avec les indications prévues aux articles 14 à 16 ORAb, qui correspondent matériellement pour l'essentiel à l'article 663b bis CO.

La loi vaudoise sur les subventions (LSubv ; RSV 610.15), adoptée le 22 février 2005, porte, d'une part, sur les indemnités versées à des institutions assumant des tâches déléguées par l'Etat — hospitalisation, hébergement — et, d'autre part, sur les aides financières accordées à des organismes externes accomplissant des missions d'intérêt public : encadrement spécialisé, culture, transports publics. Selon le budget 2014, le montant des subventions versées dans ce cadre par l'Etat à des entreprises publiques et privées ainsi qu'à des entreprises à but non lucratif s'élève à 2,4 milliards de francs.

Vu l'importance des subventions attribuées dans de nombreux secteurs à des sociétés anonymes ou à des fondations, comme par exemple pour les entreprises de transports publics, le canton est, dans les faits, leur propriétaire ou copropriétaire économique. Au niveau fédéral, l'Ordonnance sur les salaires des cadres prévoit la transparence des salaires pour les régies fédérales comme les CFF ainsi que pour toutes les entreprises et établissements de la Confédération soumis à la loi sur le personnel (LPers) en qualité d'unités administratives décentralisées.

Dans son rapport N°25, publié début décembre 2013, la Cour des comptes a procédé à un audit de la performance du canton de Vaud dans sa mission de contrôle de l'efficacité des transports publics, à la suite duquel elle recommande notamment une meilleure visibilité de l'utilisation des fonds publics dans ce secteur.

Dans l'objectif d'assurer également une transparence des rémunérations dans le secteur subventionné vaudois, les député-e-s soussigné-e-s demandent que soit complété l'article 17 LSubv, qui prévoit notamment que l'autorité peut impartir au bénéficiaire des charges et des conditions et l'obliger à faire réviser ses comptes par un organe de révision, par un alinéa 3 nouveau de la teneur suivante :

« Lorsque le bénéficiaire est une personne tenue de tenir une comptabilité en application de l'article 957 du Code des obligations, un rapport de rémunération écrit conforme aux articles 13 à 16 ORAb doit être établi par la personne ou l'organe chargé de tenir la comptabilité et vérifié par l'organe de révision. »

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures.

(Signé) Jean-Michel Dolivo
et 39 cosignataires

Développement

M. Jean-Michel Dolivo (LGa) : — Cette motion est l'émanation des groupes politiques La Gauche (POP-solidaritéS), socialiste et des Verts, ainsi que du député Vaud-libre Jérôme Christen.

Demander la transparence des rémunérations dans le secteur subventionné vaudois, c'est aussi partir d'une votation dont le résultat nous a certainement plus réjouis que celui du 9 février dernier, c'est-à-dire le plébiscite de l'initiative Minder, dans le canton de Vaud, initiative dite « contre les rémunérations abusives ». En fait, le résultat de ce vote marquait la volonté d'obtenir la plus grande transparence possible en matière de rémunération des membres des conseils d'administration et des directions des membres d'entreprises dans le secteur privé. Les groupes politiques et les députés signataires de la motion constatent que, dans le canton de Vaud, la loi vaudoise sur les subventions, qui règle les subventions par rapport aux tâches déléguées par l'Etat dans de nombreux secteurs — hospitalisation, hébergement, transports publics, encadrement spécialisé, culture — porte sur des montants extrêmement élevés, par rapport au budget cantonal, soit 2,4 milliards de francs pour le budget 2014.

Vu l'importance de ces subventions, attribuées à de nombreux secteurs et notamment aussi à des sociétés anonymes et à des fondations — dans les entreprises de transports publics par exemple, il nous paraît tout à fait important que les contribuables et le Grand Conseil puissent disposer d'une véritable transparence des rémunérations dans le secteur subventionné. C'est également le cas, évidemment, des employés des différentes entreprises de ce secteur subventionné, qui doivent pouvoir connaître la rémunération de leur direction, voire des membres du conseil d'administration.

Toutes ces raisons et d'autres nous ont amenés à déposer cette motion, qui propose de modifier l'article 17 de la loi cantonale vaudoise sur les subventions, en y ajoutant la disposition suivante :

« Lorsque le bénéficiaire est une personne tenue de tenir une comptabilité en application de l'article 957 du Code des obligations, un rapport de rémunération écrit, conforme aux articles 13 et 16 de l'ordonnance contre les rémunérations abusives (ORAb) doit être établi par la personne ou l'organe chargé de tenir la comptabilité et vérifié par l'organe de révision. »

Cette disposition est la décalque de ce qui a été introduit au plan fédéral suite à l'acceptation de l'initiative Minder.

La motion, cosignée par au moins 20 députés, est renvoyée à l'examen d'une commission.

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

**Motion Jean-Michel Dolivo et consorts pour la transparence des rémunérations dans le secteur
subventionné vaudois**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le lundi 28 avril 2014 à la Salle de Conférence du SCRIS, rue de la Paix 6 à Lausanne. Présidée par M. le député Jean-Michel Favez, elle était composée de Mme la députée Claire Richard ainsi que de MM. les députés Jean-François Cachin, Pierre Grandjean, Laurent Ballif, Marc-André Bory, Cédric Pillonel, Jérôme Christen et Jean-Michel Dolivo.

A participé à cette séance, M. le Conseiller d'Etat Pascal Broulis (chef du DFIRE). Les membres de la commission remercient M. Fabrice Mascello de la tenue des notes de séance.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

M. le député Dolivo précise que sa motion vise à la mise en œuvre, dans le canton de Vaud, du principe de transparence des rémunérations dans le secteur subventionné ; ledit principe a été plébiscité par le peuple suisse à la suite de l'initiative Minder¹ et a débouché sur une législation d'application de la part du Conseil fédéral qui vise essentiellement les sociétés cotées en bourse. Dans ce contexte, il est utile de rappeler que le rapport de rémunération avait fait l'objet d'un consensus lors de la discussion aux Chambres fédérales, avant même le vote de l'initiative Minder ; il avait été présenté comme un contre-projet indirect à l'initiative avec le soutien, à l'époque, des élus PLR.

Sa motion demande que le système de transparence soit adapté au niveau cantonal pour le secteur subventionné, qui représente actuellement 2,4 milliards du budget annuel, avec un champ d'application clairement défini par l'art. 957 CO². En effet, certaines sociétés anonymes (SA) font l'objet de subventions cantonales importantes (p.ex. transports) et ne sont pas soumises directement à la législation fédérale. Il en va de même pour certaines fondations, avec un chiffre d'affaires

¹ Initiative populaire Minder « contre les rémunération abusives »

² Art. 957 CO al. 1 et 2 : « ^{alinéa 1.} Doivent tenir une comptabilité et présenter des comptes conformément au présent chapitre : 1. les entreprises individuelles et les sociétés de personnes qui ont réalisé un chiffre d'affaires supérieur à 500 000 francs lors du dernier exercice ; 2. les personnes morales / ^{alinéa 2.} Les entreprises suivantes ne tiennent qu'une comptabilité des recettes et des dépenses ainsi que du patrimoine : 1. les entreprises individuelles et les sociétés de personnes qui ont réalisé un chiffre d'affaire inférieur à 500 000 francs lors du dernier exercice ; 2. les associations et les fondations qui n'ont pas l'obligation de requérir leur inscription au registre du commerce ; 3. les fondations dispensées de l'obligation de désigner un organe de révision en vertu de l'art. 83b, al. 2 CC »

important, liées notamment à l'hébergement, aux secteurs sanitaire et hospitalier, ainsi qu'à la culture. Ces structures tiennent d'ailleurs déjà une comptabilité complète de part leurs obligations légales actuelles.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

En guise de préambule, M. le Conseiller d'Etat Broulis dresse un rapide tableau des sociétés actives dans le canton (2357 associations ; 1900 fondations et 104 entreprises autonome de droit public) dont un certain nombre (malheureusement pas précisé) est effectivement subventionné.

Puis il enchaîne avec quelques commentaires sur la situation existante dans le canton :

- Chaque entité subventionnée a l'obligation de tenir des comptes (non publics) qui sont à disposition des départements fournissant les subventions ;
- Les bénéficiaires des subventions cantonales touchent également parfois un soutien financier des communes ;
- Sur recommandation du CCF, le Conseil d'Etat a procédé à une étude des systèmes de rémunération des fonctions dirigeantes des personnes morales subventionnées : un groupe de travail analyse de manière pragmatique objet par objet les possibilités d'amélioration. Cette structure a notamment mis en place un dispositif de suivi ;
- Alors que le suivi de la loi sur les participations a été confié au DFIRE, celui de la loi sur les subventions (LSubv) fera l'objet d'ici à la fin de l'année d'une modification légale car le rapport quinquennal exigé est une contrainte trop lourde pour les départements concernés (plus particulièrement DFJC et DSAS) ;
- Le DFIRE examine, à chaque modification, la situation des personnes morales concernées et fait des propositions aux départements compétents qui les acceptent bon gré mal gré :
 1. DIS : nouvelles codifications sur la rémunération de la société vaudoise pour la création de logements à loyers modérés (SVLM) ;
 2. DECS : mise en place d'un modèle de rémunération pour le fond d'investissement agricole (FIA) et la fondation d'investissement rural (FIR) ;
 3. DIRH : renouvellement des membres regroupé par paquet, par exemple des administrateurs nommés par l'Etat, afin d'avoir une vision exhaustive de la situation. Réflexion posée sur les problématiques des lettres de mission ainsi des rémunérations.
- La LSubv actuelle va, selon M. Broulis, déjà plus loin que les exigences posées par le motionnaire :
- les articles 11 lettre K3 et 194 obligent les organes subventionnés à renseigner l'Etat. Dans ce contexte et à titre d'exemple, le DSAS interpelle fréquemment les EMS pour obtenir des informations sur les rémunérations. Le DFJC ne pratique pas différemment pour les institutions s'occupant de handicapés. De manière plus générale, l'Etat est également vigilant à ce que les entités subventionnées ne thésaurisent pas de montants importants.

³ Art. 11, lettre K LSubv – Contenu de la base légale : « Les dispositions légales régissant les subventions doivent notamment contenir les règles relatives à : ...k. l'obligation de renseigner du bénéficiaire ».

⁴ Art. 19 LSubv - Obligation de renseigner et de collaborer « ¹. L'autorité compétente est autorisée à consulter les dossiers et à accéder au locaux ou aux établissements que le bénéficiaire utilise pour la réalisation de la tâche concernée par les subventions /². L'obligation de renseigner et de collaborer subsiste encore pendant toute la durée de la subvention et subsiste jusqu'à la fin du délai de prescription de l'article 34. ».

- Les articles 65 et 146 permettent de bien structurer et cadrer les demandes de subventions.
- Les représentants de l'Etat qui sont mandatés au sein de sociétés subventionnées signent une lettre de mission et doivent rendre un rapport régulièrement. Ce document aborde notamment le thème des rémunérations.

La référence à l'initiative Minder n'est, toujours selon le M. Le Conseiller d'Etat, pas pertinente, car ce texte vise les SA. Sur ce thème, il a assisté à une assemblée gérée selon les directives Minder : la procédure de votes a duré deux fois plus longtemps que par le passé.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseiller d'Etat a invité le motionnaire à transformer son texte en postulat. Sur cette base, le chef du DFIRE serait en effet à même d'apporter une réponse quant aux pratiques actuelles des divers départements. La COFIN et la COGES peuvent d'ailleurs avoir accès aux rapports et autres registres tenus à jour par les départements.

4. DISCUSSION GENERALE

La discussion générale fait rapidement ressortir un clivage entre ceux qui se satisfont du statu quo estimant que cette motion n'est pas utile et celles et ceux qui, au contraire, pensent qu'une plus grande transparence et une meilleure information sont nécessaires surtout lorsque l'on considère les montants en jeu (pour rappel plus de 2,4 milliards de subventions annuelles distribuées par l'Etat). A noter d'emblée que transparence n'est ici pas synonyme de divulgation publique.

A la suite des renseignements apportés par le Conseiller d'Etat, mais aussi en réponse à certaines questions ou remarques qui ont ponctué la séance, le motionnaire précise bien qu'il convient de ne pas se tromper sur le cercle des personnes visées par la motion.

D'après l'article 957 alinéa 1^{er} du Code des obligations, doivent tenir une comptabilité et présenter des comptes conformes au titre trente-deuxième du CO les entreprises individuelles et les sociétés de personnes – soit les sociétés en nom collectif et les sociétés en commandite – qui ont réalisé un chiffre d'affaires supérieur à 500'000 francs lors du dernier exercice ainsi que les personnes morales – soit les sociétés anonymes, les sociétés à responsabilité limitée, les sociétés coopératives, les fondations et les associations. En revanche, ne sont pas tenues de tenir une telle comptabilité les entreprises individuelles et les sociétés de personnes qui réalisent un chiffre d'affaires inférieur à 500'000 fr., les associations et les fondations qui ne sont pas tenues de s'inscrire au registre du commerce et les fondations dispensées de l'obligation de désigner un organe de révision en vertu de l'article 83b al. 2 CC (al. 2).

Lorsque le texte de la motion mentionne les personnes tenues de tenir une comptabilité, il vise la première catégorie, soit les entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires annuel supérieur à 500'000 fr. et les personnes morales inscrites au registre du commerce tenues de faire réviser leur comptes par un organe de révision. Cette proposition est du reste en cohérence avec l'article 17 de la loi sur les subventions où le nouvel alinéa devrait prendre place, puisque le deuxième alinéa de cette disposition traite de l'obligation de faire réviser les comptes imposés par l'Etat aux entités subventionnées.

En deuxième lieu, il précise également que, contrairement à ce qu'affirme le Conseiller d'Etat, la proposition de motion ne se recoupe pas avec ce qui figure à l'article 11 de la loi sur les subventions, car cette dernière disposition s'adresse au législateur et fixe les règles qui doivent figurer dans chaque loi qui régit la subvention. Or, la proposition est d'instituer une obligation générale à charge des entités subventionnées d'une certaine importance – soit les entités dont le chiffre d'affaires est

⁵ Art. 6 LSubv – Principe de la subsidiarité « *Le principe de la subsidiarité signifie que : a. d'autres formes d'actions de l'Etat ou de tiers doivent être recherchées préalablement à l'octroi des subventions ; b. la tâche en question ne peut être accomplie sans la contribution financière de l'Etat ; c. la tâche ne peut être remplie de manière plus économe et efficace.* ».

⁶ Art. 14 LSubv – Coûts pris en compte « *Seuls les coûts et les revenus engendrés par l'accomplissement économe et efficace de la tâche peuvent être pris en compte pour le calcul de la subvention.* »

supérieur à 500'000 fr. ou les personnes morales déjà soumises à une obligation de faire réviser leur compte par un organe de révision – d'établir un rapport de rémunération. Ce rapport de rémunération permet à tout actionnaire, dans une société anonyme, de pouvoir accéder aux données sur la rémunération des dirigeants. Cette proposition ne se recoupe ainsi pas non plus avec les exigences d'une éventuelle «lettre de mission» de l'Etat qui ne concerne que les rapports entre l'Etat et l'entité subventionnée, ou plus exactement entre l'Etat et son éventuel représentant au sein de l'entité subventionnée.

Un autre député relève que le champ d'application du texte Minder est plus vaste que la demande de cette motion qui se concentre uniquement sur la publication d'un rapport de rémunérations pour certaines sociétés ; le système d'élection des membres des organes dirigeants, qui peut conduire à l'allongement de la durée des assemblées générales, n'a rien à voir. Le but principal de cette motion est de déceler si certains directeurs ou administrateurs touchent des salaires exagérés, sans pour autant créer un cataclysme au sein du système associatif vaudois.

On peut bien sûr se réjouir de la précision des lettres de mission qui sont données aux représentants de l'Etat dans un certain nombre d'entités subventionnées, et qui incluent notamment la politique de rémunération. Mais il convient pourtant de préciser que, d'une part, un certain nombre de ces entités n'ont pas de représentants désignés par le canton (parfois même alors que le montant de la subvention est très important - l'inverse pouvant aussi être possible- ...) mais aussi qu'en cas de présence d'un représentant du canton, l'avis de celui-ci peut être minorisé, et donc compter pour beurre.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Après avoir reçu de nombreuses informations, et entendu les avis des un-e-s et des autres, et confortée dans l'idée que notre canton a tout à gagner à l'inscription dans la Loi sur les Subventions d'un article instaurant la transparence des rémunérations dans les entités d'une certaine importance recevant des subventions cantonales, la majorité de la commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération cette motion par 5 voix pour, 3 contre et 1 abstention et de la renvoyer au Conseil d'Etat.

Montreux, le 12 juin 2014.

*Le rapporteur :
Jean-Michel Favez*

Annexes : - exemple de tableau à remplir dans certaines institutions subventionnées et à transmettre au département concerné.

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

Motion Jean-Michel Dolivo et consorts pour la transparence des rémunérations dans le secteur subventionné vaudois

1. PREAMBULE

Le présent rapport se limite à présenter la position des commissaires minoritaires.

2. RAPPEL DES POSITIONS

La majorité de la commission apporte son soutien à cette motion qui vise à exiger, via l'ajout l'un alinéa 3 nouveau à l'article 17 la loi sur les subventions (LSubv), des entités subventionnées par l'Etat de Vaud, un rapport sur les rémunérations en leur sein.

3. POSITION DES COMMISSAIRES DE MINORITE

Une minorité des commissaires juge que cette disposition est inutile.

Se référant au débat autour de l'initiative « Minder » sur les rémunérations abusives au sein de grandes entreprises, et aux modifications apportées à la législation par la suite, la motion s'approche de ce qui est demandé aux grandes sociétés anonymes.

Il nous apparaît que les modifications apportées à la loi sur les Subventions (Lsubv) sont suffisantes pour écarter les risques de voir les directions d'établissements subventionnés s'octroyer des rémunérations disproportionnées.

La LSubv actuelle va déjà plus loin que les exigences posées par le motionnaire : les articles 11 lettre K³ et 19⁴ obligent les organes subventionnés à renseigner l'Etat. Dans ce contexte et à titre d'exemple, le DSAS interpelle fréquemment les EMS pour obtenir des informations sur les rémunérations. Le DFJC ne pratique pas différemment pour les institutions s'occupant de handicapés. De manière plus générale, l'Etat est également vigilant à ce que les entités subventionnées ne thésaurisent pas de montants importants.

Les articles 6⁵ et 14⁶ permettent de bien structurer et cadrer les demandes de subventions.

Les représentants de l'Etat qui sont mandatés au sein de sociétés subventionnées signent une lettre de mission et doivent rendre un rapport régulièrement. Ce document aborde notamment le thème des rémunérations.

Sur recommandation du CCF, le Conseil d'Etat a procédé à une étude des systèmes de rémunération des fonctions dirigeantes des personnes morales subventionnées : un groupe de travail analyse de manière pragmatique objet par objet les possibilités d'amélioration. Cette structure a notamment mis en place un dispositif de suivi.

4. CONCLUSION

Constatant que les outils législatifs actuels fixent déjà un nombre suffisant de cautions dans ce domaine, la minorité de la commission vous recommande de refuser cette motion, tout en regrettant que celle-ci n'ait pas été transformée en postulat, ce qui aurait permis au Conseil d'Etat d'établir un rapport circonstancié sur la pratique actuelle.

Carrouge, le 19 juillet 2014

*Le rapporteur :
Marc-André Bory*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Denis Rubattel – Nominations dans les Conseils d'administration : les compétences priment-elles véritablement ?

Rappel

L'Etat dispose de participations aux capitaux de nombreuses entreprises actives sur le territoire cantonal. Les statuts de ces entreprises lui accordent la plupart du temps une ou plusieurs places au conseil d'administration.

En principe, la désignation des personnes à nommer devrait tenir compte de leurs compétences avant tout. En outre, une répartition eu égard à la sensibilité politique devrait également être prise en compte.

Pour exemple, au début de cette année, huit nouvelles personnes ont été désignées par le Conseil d'Etat pour des entreprises de transport public. Plus d'un a relevé que ce sont majoritairement des femmes, d'obédience de gauche !

S'il n'y a pas lieu de contester leurs compétences respectives, il s'agit d'obtenir quelques clarifications sur le mode de désignation.

Nous prions le Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes concernant la désignation des personnes désignées par le Conseil d'Etat au sein des entreprises dont l'Etat détient des participations:

- 1. Les postulations sont-elles ouvertes ? Si oui, par qui et comment l'information des postes à repourvoir est-elle diffusée ?*
- 2. S'assure-t-on d'avoir plusieurs candidats pour chaque poste, afin de choisir les meilleurs ?*
- 3. Les personnes désignées passent-elles un assessement ou d'autres tests afin de juger de leur compétence ?*
- 4. Tient-on compte d'une saine répartition entre les forces politiques ?*

Souhaite développer.

(Signé) Denis Rubattel

Réponse du Conseil d'Etat

Remarque liminaire

A rigueur de texte, l'interpellation ne concerne que les participations financières ('L'Etat dispose de participations aux capitaux de nombreuses entreprises...'). La présente réponse est donc rédigée sous l'angle limité des participations financières.

- 1. Les postulations sont-elles ouvertes ? Si oui, par qui et comment l'information des postes à**

repourvoir est-elle diffusée ?

Il faut souligner, à titre liminaire qu'un siège à repourvoir au sein d'un organe de haute direction n'est pas un "poste" à repourvoir au sens du droit du travail. Par conséquent, les règles de ce dernier ne sont pas applicables. Dans le même ordre d'idée, aucune publication dans un organe de presse n'est prévue.

Lorsqu'un représentant doit être désigné pour siéger au sein d'un organe de haute direction d'une personne morale, en qualité de représentant de l'Etat de Vaud, le Service auquel la participation est rattachée prend contact avec la personne morale afin d'établir quels sont les besoins et compétences attendus des membres de l'organe de haute direction. En fonction des indications reçues, le Service métier examine quel candidat il peut proposer, tenant compte de sa très bonne connaissance du terrain et du domaine d'activité en relation avec la personne morale. Il est donc à même d'établir, par son réseau de connaissances et ses contacts habituels dans la gestion des dossiers de l'Etat, quel candidat pourra être proposé au Conseil d'Etat.

2. S'assure-t-on d'avoir plusieurs candidats pour chaque poste, afin de choisir les meilleurs ?

Chaque Service qui doit proposer un candidat au Conseil d'Etat prend soin de faire un choix préalable en s'appuyant sur les critères définis par le Conseil d'Etat dans la directive. Au final, un seul candidat est proposé au Conseil d'Etat dans une proposition qui précise quels sont les besoins de la personne morale et quels sont les compétences de la personne proposée. La proposition expose non seulement le curriculum vitae de la personne mais indique également dans quels autres organes de haute direction elle siège, afin de confirmer que le critère d'absence de conflit d'intérêts a fait l'objet d'un examen minutieux.

3. Est-ce que les personnes désignées passent-elles un assessment ou autres tests afin de juger de leurs compétences ?

Il convient tout d'abord de rappeler que les statuts d'une personne morale dont l'Etat détient une partie du capital peuvent prévoir que les membres de l'organe de haute direction représentant l'Etat de Vaud sont désignés directement par celui-ci ou sont élus par l'assemblée générale. Ce dernier cas de figure est juridiquement considéré comme une "désignation indirecte".

La loi sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales (LPECPM), plus précisément ses articles 7 à 9, fixe les règles relatives à la désignation des représentants de l'Etat au sein d'organes de haute direction de personnes morales. Ces dispositions prévoient notamment que le Conseil d'Etat est seul compétent pour désigner ou proposer un représentant de l'Etat au sein de la haute direction d'une personne morale et que ces désignations doivent être fondées sur des critères liés aux compétences et expériences professionnelles, au temps disponible pour exercer le mandat et à l'absence de conflit d'intérêts. Il est précisé que le département concerné, en collaboration avec la personne morale, doit établir une liste des compétences et connaissances dont doivent disposer ces représentants et que le Conseil d'Etat désigne ces derniers sur cette base.

La directive du Conseil d'Etat ne prévoit pas l'obligation de soumettre les candidats à un assessment ou à des tests particuliers afin de contrôler leurs compétences. En revanche, il est prévu que, pour les représentants proposés qui n'appartiennent pas à l'administration cantonale, un curriculum vitae soit déposé et que les compétences attendues pour siéger au sein de l'organe soient exposées et qu'il soit démontré que le candidat proposé remplit lesdites compétences.

Afin de tenir compte des principes de bonne gouvernance, il est également requis que les services s'assurent que les compétences des différents membres des organes de haute direction se complètent.

4. Tient-on compte d'une saine répartition entre les forces politiques ?

Comme décrit ci-dessus, le choix des candidats se fait en fonction des critères définis par le Conseil d'Etat. Une répartition des sensibilités politiques n'en fait pas partie, mais peut néanmoins être subsidiairement prise en compte, s'agissant notamment de faire se compléter les compétences des

différents membres des organes de haute direction d'une personne morale.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 24 septembre 2014.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean

(Séance du mardi 13 mai 2014)

MOT
(14_MOT_046)

Motion Guy-Philippe Bolay et consorts pour une meilleure prise de conscience des amendements budgétaires à la hausse

Texte déposé

La préparation du budget cantonal est un long processus qui commence déjà au printemps avec les directives du Conseil d'Etat, les réflexions des services, puis les nombreux arbitrages aux niveaux des services, des départements et, enfin, du Conseil d'Etat. La Commission des finances fait ensuite un examen complet avant sa discussion au Grand Conseil.

Notre canton a retrouvé ces dernières années une excellente et enviée situation financière qu'il convient de préserver. Il faut aussi éviter que cette bonne situation conduise à des choix trop peu réfléchis à l'occasion d'un débat budgétaire et d'une majorité d'occasion.

Il semble donc souhaitable de rendre les auteurs d'amendements proposant des augmentations de dépenses mieux conscients de la péjoration du solde budgétaire. La présente motion vise donc à rendre obligatoire la proposition simultanée d'une réduction de dépenses équivalentes.

En automne 2012, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances a réalisé une enquête concernant les règles visant à limiter les dépenses, les déficits et l'endettement.

De cette enquête, il ressort que, dans le canton de Fribourg, la loi sur les finances de l'Etat (LFE) comprend un article 41g, dont l'alinéa 4 prévoit que « Le Grand Conseil ne peut dépasser le chiffre de dépenses proposé par le Conseil d'Etat sans prévoir simultanément une réduction de dépenses équivalentes ».

Les motionnaires soussignés demandent au Conseil d'Etat d'élaborer les bases légales nécessaires à l'intégration dans la législation vaudoise d'une disposition similaire, par exemple dans la loi sur les finances (articles 9 et 10).

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures.

*(Signé) Guy-Philippe Bolay
et 39 cosignataires*

Développement

M. Guy-Philippe Bolay (PLR) : — Ainsi que vous le savez, la préparation du budget cantonal est un long processus, qui commence déjà au printemps avec les directives du Conseil d'Etat, suivies par les réflexions des services cantonaux, puis par les nombreux arbitrages au niveau des départements et enfin du Conseil d'Etat. La Commission des finances fait ensuite un examen complet, avec visite de l'ensemble des services de l'administration, avant la discussion au Grand Conseil.

Notre canton a retrouvé, ces dernières années, une situation financière excellente et enviée, qu'il convient de préserver. Il faut aussi éviter que cette bonne situation ne conduise à des choix trop peu réfléchis lors du débat budgétaire et d'une majorité d'occasion, par exemple un mercredi de décembre en fin d'après-midi. En conséquence, il semble souhaitable de rendre les auteurs d'amendements proposant des augmentations de dépenses mieux conscients de la péjoration du solde budgétaire. La présente motion vise à rendre obligatoire la proposition simultanée d'une réduction de dépenses équivalente. Cette proposition ne vise pas à museler les députés, mais à forcer au maintien des équilibres financiers.

En automne 2012, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances a réalisé une enquête concernant les règles visant à limiter les dépenses, les déficits et l'endettement. De cette enquête il ressort que, dans le canton de Fribourg, la loi sur les finances de l'Etat comprend un article

41g, dont l'alinéa 4 prévoit que le Grand Conseil ne peut dépasser le montant des dépenses proposé par le Conseil d'Etat sans prévoir simultanément une réduction de dépenses équivalentes.

La présente proposition existe ainsi déjà dans un canton voisin, où elle favorise la bonne gestion depuis 1996. Ma proposition devrait aussi permettre de réduire le nombre d'interventions « folkloriques » venant de tous les bords politiques et, de ce fait, la durée de nos débats budgétaires. En conséquence, je propose au Conseil d'Etat, par voie de motion, d'élaborer les bases légales nécessaires à l'intégration d'une disposition similaire dans la législation vaudoise, par exemple dans la loi sur les finances. Afin de favoriser une première réflexion, je demande que cette motion soit d'abord débattue en commission avant le débat de prise en considération.

La motion, cosignée par au moins 20 députés, est renvoyée à l'examen d'une commission.

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

Motion Guy-Philippe Bolay et consorts pour une meilleure prise de conscience des amendements budgétaires à la hausse

1. PREAMBULE

La commission nommée pour traiter de la motion Guy-Philippe Bolay et consorts s'est réunie en date du 19 juin 2014, à la salle de conférence du SCRIS, Rue de la Paix 6, à Lausanne.

Elle était composée de M. Michel Renaud (président – rapporteur de minorité), Mmes Anne Baehler Bech, Graziella Schaller et Valérie Schwaar, ainsi que de MM. Alexandre Berthoud (soussigné rapporteur de majorité), Guy-Philippe Bolay, Didier Divorne, Philippe Ducommun, Pierre Grandjean, Axel Marion, Stéphane Montangero, Gérard Mojon et Pierre-André Pernoud.

Le Conseil d'Etat était représenté par Monsieur le Conseiller d'Etat Pascal Broulis, chef du DFIRE.

Mme Fanny Krug, secrétaire de la commission, a pris et rédigé les notes de séance.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Le motionnaire définit cette motion comme un moyen pour freiner les dépenses. Il souhaite conserver des finances publiques saines afin de maintenir la qualité des politiques publiques et favoriser des choix raisonnés. Si la situation financière actuelle est bonne, il importe d'être d'autant plus attentif aux dépenses que par le passé.

Le motionnaire convient que la démarche réduit l'initiative des députés. Toutefois, elle a l'avantage de les obliger à rester vigilants sur l'équilibre budgétaire. Cette mesure existe déjà à Fribourg depuis 1996 et ne semble pas incommoder les députés fribourgeois dans l'exercice de leurs activités.

Au niveau vaudois, la loi sur les finances (LFin) prévoit que le Conseil d'Etat présente des compensations pour le financement d'une charge nouvelle. La présente motion vise à imposer la même obligation aux députés afin qu'ils participent à la même démarche en faveur de l'équilibre budgétaire.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Monsieur le Conseiller d'Etat fait une lecture différente de la motion, soit en termes de responsabilisation plutôt que d'économies. Ce texte est intéressant car il oblige chaque responsable politique, qu'il soit Conseiller d'Etat ou parlementaire, à proposer une source de financement pour chaque nouvelle dépense. La démarche devrait s'appliquer dans les deux sens, y compris aux coupes budgétaires, afin d'éviter que le parlement ne se décharge sur le gouvernement.

Monsieur le Conseiller d'Etat est également d'avis que la motion offre l'occasion de réfléchir également à des améliorations au niveau des procédures, en rappelant que la procédure budgétaire vaudoise est la plus complexe de Suisse.

Le mécanisme de la motion qui consiste à obtenir des sources de financement pour chaque nouvelle dépense, permettra de réduire la durée des débats budgétaires et n'empêchera pas pour autant de développer des motions, des postulats et des initiatives, en dehors du cadre du débat budgétaire.

4. DISCUSSION GENERALE

Les positions des commissaires sont variées quant au contenu de la motion.

Il est tout d'abord relevé que si la motion part d'une bonne intention en termes de responsabilité des députés et de finances saines et équilibrées, la mesure n'est pas bonne pour autant car elle pourrait introduire de la cogestion. Sa mise en œuvre nécessiterait un appui de l'administration pour garantir des propositions de non-dépense responsables et informées. Cette démarche nécessiterait un amendement au texte dans ce sens. Pour le motionnaire, l'assentiment de l'administration n'est pas indispensable pour formuler des propositions de financement.

Un député regrette que la motion se limite à des compensations au niveau des dépenses, sans proposer la possibilité d'augmentation de recette équivalente à la dépense proposée. A son avis, le raisonnement devrait pouvoir se faire dans les deux sens si le but de la motion est celui de l'équilibre budgétaire. Il propose également la possibilité de compenser les dépenses par une baisse correspondante sur un projet d'investissement. Pour répondre à cela, des députés expliquent que les propositions doivent être obtenues au niveau des dépenses car les règles relatives aux dépenses et aux recettes sont différentes.

Le motionnaire est d'avis d'une part qu'un mécanisme par la hausse des recettes serait trop facile et que d'autre part il serait injuste de compenser des dépenses pérennes par des investissements qui ne le sont pas. Sur ce dernier point, le Conseiller d'Etat explique que les coupes dans les investissements ne rapportent que peu d'argent.

Un député indique qu'il ne partage pas le principe sous-jacent de la motion qui postule, selon lui, qu'une nouvelle dépense implique qu'un autre domaine soit doté d'un budget trop important. Il considère que les arbitrages sont fondés sur de réels besoins. D'autres députés n'adhèrent pas à cette analyse du principe de la motion et considèrent que les coupes compensatoires sont fondées sur des choix politiques dans le cadre du budget disponible. De ce fait, le parlement peut demander des rocamboles, privilégier une dépense dans un domaine plutôt que dans un autre, fixer des priorités, sans pour autant estimer que le gouvernement dépense trop dans un autre domaine. Le parlement doit faire des propositions concrètes et cohérentes

Un député relève que la responsabilité du Conseil d'Etat est de proposer un budget et que celle-ci devient relative par rapport au budget tel qu'il ressort de la discussion au Grand Conseil. Si on considère que le budget est un acte politique, il est délicat de priver le Grand Conseil de sa capacité à pouvoir souverainement décider d'un certain nombre de politiques. Si une dépense s'avère indispensable, il est artificiel de devoir proposer une réduction de dépense équivalente. D'autres commissaires relèvent que la motion ne diminuera pas nécessairement le nombre de propositions de dépense à la hausse, respectivement de coupes, et risque de déboucher sur des propositions de contreparties plus ou moins « farfelues ». Des considérations stratégiques pourraient également amener à des coupes irréflechies. La motion ne règle pas non plus la question des amendements à la baisse, lesquels posent également problème. Pour le surplus, le risque est de voir augmenter le nombre de dépôts de motions, de postulats et d'initiatives si le débat budgétaire est limité à un exercice administratif. Avec pour conséquence une surcharge de l'administration qui devra prendre en considération ces dépôts et y répondre. Il est également observé que le débat budgétaire n'est pas uniquement financier ; c'est un exercice politique qui touche à la substance et au fonctionnement de l'administration, ainsi qu'à la relation entre le législatif et l'exécutif. Pour un député, se priver d'une discussion budgétaire équivaut ainsi à de l'autocensure.

Le motionnaire répond que le mécanisme de la motion vise également à éviter une remise en question au dernier moment de l'équilibre budgétaire tel qu'abouti à la fin du processus. En effet, le parlement devra être doublement convaincu, par l'amendement à la hausse et par l'amendement relatif au financement équivalent de la nouvelle dépense. De surcroît, le mécanisme proposé limitera le nombre d'amendements à la hausse, en particulier ceux qui ne font actuellement plus débat et qui sont systématiquement refusés par le parlement. Le texte de la motion équivaut certes à une forme

d'autocensure du parlement mais celle-ci n'est pas complète. Pour les propositions nouvelles, les motions, postulats ou initiatives seront privilégiés. Ceux-ci favorisent des réflexions plus complètes et des décisions plus consensuelles, lesquelles entrent en force ensuite dans le cadre de l'exercice budgétaire suivant.

Dans le cadre de la discussion, il est relevé que la lecture de la motion par le Conseiller d'Etat est différente à celle du motionnaire. Le motionnaire indique que la sienne correspond à celle du Conseiller d'Etat, à la différence que le mécanisme proposé ne concerne que les dépenses, domaine dans lequel le parlement a une meilleure capacité d'action. Il lui est répondu que la motion ne dit pas de dépenser un peu moins pour un poste et un peu plus pour un autre, mais de trouver une solution pour financer toute nouvelle augmentation de dépense. Le Conseiller d'Etat ne partage pas ce point de vue. Selon lui, le texte de la motion permet de responsabiliser le parlement. Les députés devraient aussi combattre les amendements à la hache. Ces derniers sont une incohérence, ils sont le fruit d'une certaine « créativité » de la part des députés et génèrent des tensions. Pour le Conseiller d'Etat, les motions, les interpellations, les initiatives ou les simples questions écrites sont plus appropriées que le débat budgétaire pour intervenir. A tout le moins, les amendements devraient être déposés suffisamment à l'avance pour pouvoir être examinés par le gouvernement.

Plusieurs députés préfèrent les termes de clarification et de responsabilisation à ceux de cogestion et d'autocensure. La motion permettra de rétablir un équilibre de traitement au niveau de la gestion financière du canton entre le gouvernement et le parlement, les deux pouvoirs étant astreints aux mêmes règles de compensation. La motion responsabilisera les proposant à une gestion saine et une maîtrise des charges.

Un député s'interroge sur l'opportunité de retirer la motion et la redessiner en fonction de l'objet du débat, à savoir : un mécanisme de fonctionnement institutionnel ou un mécanisme destiné à supprimer des dépenses supplémentaires.

A l'issue du débat, le Conseiller d'Etat se dit prêt à réexaminer juridiquement la possibilité d'élargir le mécanisme en intégrant des possibilités de compensations au niveau des dépenses et des recettes.

Le motionnaire indique qu'il ne souhaite pas transformer sa motion en postulat. Il indique que le gouvernement pourra répondre plus largement que le texte à la motion avec une proposition de modification de la loi sur les finances (LFin), par exemple, dans le sens d'un élargissement de la mécanique.

5. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération cette motion par 7 voix contre 6 et de la renvoyer au Conseil d'Etat.

Un rapport de minorité est annoncé.

Montanaire, le 8 novembre 2014

*Le rapporteur de majorité :
(Signé) Alexandre Berthoud*

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

Motion Guy-Philippe Bolay et consorts pour une meilleure prise de conscience des amendements budgétaires à la hausse

1. PREAMBULE

Pour la partie formelle de la séance (relevé des présences et vote final) se référer au rapport de majorité.

2. POSITION DES COMMISSAIRES DE MINORITE

La minorité de la commission, composée de Mesdames et Messieurs les député(es) Anne Baehler Bech, Valérie Schwaar, Axel Marion, Stéphane Montangéro, Didier Divorne et du rapporteur soussigné relève que :

Cette motion pourrait introduire de la cogestion. En effet, seul un appui inconditionnel de l'administration pourrait garantir des propositions d'économies précises et applicables. La manière de faire qui est proposée incite les députés à élaborer eux-mêmes le budget, ce qui est contraire au principe de séparation des pouvoirs.

Il s'agit plutôt de proposer un frein aux dépenses, et à toute modification des propositions du Conseil d'Etat. Un député qui souhaite plus de moyens pour l'exécution d'une tâche de l'Etat ne saurait être contraint de proposer une économie dans un domaine qu'il ne maîtrise pas aussi bien. Il appartient au Conseil d'Etat de défendre sa vision du budget.

La motion ne parle que de trouver une diminution des dépenses, et jamais une augmentation des recettes.

La motion ne traite pas non plus des amendements à la baisse, que faut-il en déduire ?

Le débat budgétaire doit rester un acte politique. Si dans un domaine particulier, le Parlement souhaite dépenser plus d'argent, comme on l'a vu dans la politique de sécurité, par exemple, une telle décision ne doit pas imposer aux députés de trouver des économies qui ne seraient pas forcément bien ciblées.

Cette motion crée une sorte d'autocensure. Il n'est pas souhaitable que le débat budgétaire devienne un simple acte administratif parce qu'on a limité les possibilités d'intervention des députés. Le budget touche à la substance et au fonctionnement de l'administration, à la relation entre le législatif et l'exécutif.

Il est faux de prétendre que les motions, postulats ou autres interventions des députés sont plus appropriés que les amendements budgétaires pour discuter du financement des prestations de l'Etat. Le débat actuel sur le grand nombre d'interventions des députés et les positions du

Conseil d'Etat sur ce sujet semblent le démontrer très clairement.

Finalement, le débat budgétaire est fondamental pour l'équilibre des pouvoirs et il doit pouvoir avoir lieu dans les conditions les plus ouvertes possibles et sans contraintes.

La minorité de la commission recommande donc au Grand Conseil de refuser cette motion.

Ollon, le 22 octobre 2014

Le rapporteur de minorité:

(Signé) Michel Renaud

Postulat Vassilis Venizelos – Appliquer une bonne règle à des sites d'exception

Texte déposé

En 2009, suite au vote négatif pour le projet de Bellerive, le Conseil d'Etat invitait l'ensemble des communes vaudoises à proposer de nouveaux sites susceptibles d'accueillir le nouveau Musée cantonal des Beaux-Arts (MCBA). En plus des secteurs situés dans la capitale vaudoise (cinq sites), six communes proposaient un nouvel emplacement : Ecublens, Palézieux, St-Légier-La Chiésaz, Morges, Ollon et Yverdon-les-Bains. Après évaluation, c'est finalement le site des Halles CFF qui a été retenu par le Conseil d'Etat. Ainsi, quelques années seulement après l'échec de Bellerive, cette décision nous permet aujourd'hui d'avoir un projet de qualité situé au coeur de la capitale vaudoise, sur un noeud ferroviaire national. Ce projet ambitieux permettra de valoriser et d'enrichir le patrimoine culturel de notre canton dans un lieu aisément accessible aux Vaudois et à d'autres visiteurs venus de plus loin encore.

Pour les candidatures non retenues, l'exercice aura permis de faire ressortir le potentiel remarquable de certains secteurs. Aujourd'hui, alors que le Grand Conseil s'apprête à voter un crédit de près de 45 millions de francs pour doter le canton d'un pôle muséal d'envergure, il nous semble important de poursuivre la réflexion sur les potentiels de développement des sites proposés. Que ce soit par exemple à Yverdon-les-Bains, sur une parcelle située à l'articulation d'une ville nouvelle et du centre historique, à Morges dans un des secteurs stratégiques du projet d'agglomération, ou à Saint-Légier dans le château d'Hauteville, joyau du 18^e siècle, plusieurs sites concernés sont en mesure d'accueillir un projet d'intérêt public.

Ainsi, nous demandons au Conseil d'Etat de fournir au Grand Conseil un rapport présentant le potentiel de développement des secteurs non retenus pour l'implantation du MCBA, et le cas échéant les projets de développement d'ores et déjà envisagés par les communes ou le canton. Dans son rapport, le Conseil d'Etat étudiera la possibilité de soutenir et d'accompagner le développement des projets répondant à un intérêt public majeur et qui sont conformes aux dispositions cantonales en matière d'aménagement du territoire.

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures.

*(Signé) Vassilis Venizelos
et 24 cosignataires*

Développement

M. Vassilis Venizelos (VER) : — En 2009, suite au rejet populaire du projet de Musée cantonal des Beaux-Arts (MCBA) à Bellerive, le Conseil d'Etat a lancé un appel à candidatures auprès des différentes communes du canton, en vue d'implanter ce nouveau MCBA. Suite à cette procédure, les Halles CFF ont été retenues, ce qui nous vaut aujourd'hui un magnifique projet, dont nous avons débattu tout à l'heure et que je soutiens avec énormément d'enthousiasme. Néanmoins, pour les communes qui n'ont pas été retenues et, notamment, pour les six communes qui avaient proposé une parcelle pour accueillir ce musée cantonal, la pilule est sans doute amère ! Loin de moi l'idée de remettre en question la procédure et le choix du site des Halles CFF pour implanter le MCBA. Ainsi que je l'ai dit tout à l'heure, ce projet mérite d'être soutenu.

Toutefois, l'exercice effectué en 2009 a permis de faire ressortir les diverses qualités des différentes parcelles, des qualités remarquables qui méritent d'être valorisées. Nous demandons donc aujourd'hui au Conseil d'Etat de nous renseigner sur les éventuels projets de développement qui pourraient avoir été imaginés sur ces parcelles, ou qui sont prévues dans les planifications. Nous demandons aussi au Conseil d'Etat d'imaginer des moyens de soutenir les communes qui souhaitent valoriser leurs différents secteurs.

Nous avons des exemples à Yverdon ; nous en avons d'autres à Morges et dans plusieurs communes du canton, avec des parcelles idéalement situées pour la plupart et qui méritent d'être valorisées. En bref, nous espérons que le Conseil d'Etat pourra nous donner de bonnes nouvelles, au travers de ce rapport, concernant le développement et la valorisation de nombreuses parcelles. Je vous invite à participer à la séance de commission qui sera l'occasion d'avoir les premières informations sur ces secteurs.

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

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner les objets suivants :**

Postulat Vassilis Venizelos – Appliquer une bonne règle à des sites d'exception

1. PRÉAMBULE

La Commission s'est réunie le 26 mai 2014 à la salle de conférence du SCRIS, rue de la Paix 6, à Lausanne. Elle était composée de Mesdames Ginette Duvoisin, Céline Ehrwein Nihan, et Messieurs Jean-François Cachin, Régis Courdesse, Denis-Olivier Maillefer, Claude Matter, Denis Rubattel, Jean-François Thuillard, Vassilis Venizelos, Jean-Robert Yersin, ainsi que Gloria Capt, confirmée à la présidence de cette commission.

M. le Conseiller d'Etat Pascal Broulis, chef du Département des finances et des relations extérieures (DFIRE) était accompagné de M. Philippe Pont, chef du Service Immeubles, patrimoine et logistique (SIPAL). Nous les remercions pour les explications qu'ils nous ont fournies, ainsi que Mme Sylvie Chassot, secrétaire de commissions parlementaires, pour la prise des notes de séance.

2. PRÉSENTATION DU POSTULAT

Le postulant a exposé l'objet de son postulat qui a pour but de renseigner le Grand Conseil sur les éventuels projets de développement qui ont été imaginés sur les sites proposés pour accueillir le nouveau Musée Cantonal des Beaux-Arts (MCBA). Il rappelle qu'après le vote négatif du projet de Bellerive en 2009, le Conseil d'Etat a invité l'ensemble des communes vaudoises à proposer de nouveaux sites susceptibles d'accueillir le Musée Cantonal des Beaux-Arts. En plus de cinq sites proposés dans la capitale vaudoise, six communes soit Ecublens, Palézieux, St-Légier-La Chiésaz, Morges, Ollon et Yverdon-les-Bains, proposaient un emplacement. C'est le site des Halles CFF qui a été retenu par le Conseil d'Etat. Cet appel à candidatures a toutefois permis de faire ressortir le potentiel remarquable de certains secteurs du canton. Le postulant souhaite que la réflexion continue sur le potentiel de développement des sites proposés par ces six communes. C'est la raison pour laquelle son postulat demande au Conseil d'Etat de fournir au Grand Conseil un rapport présentant le potentiel de développement des secteurs non retenus pour l'implantation du MCBA, et le cas échéant les projets de développement d'ores et déjà envisagés par les Communes ou le Canton. En outre, il souhaite que le Conseil d'Etat étudie la possibilité de soutenir et d'accompagner le développement des projets répondant à un intérêt public majeur et qui sont conformes aux dispositions cantonales en matière d'aménagement du territoire.

3. POSITION DU DÉPARTEMENT

M. le Conseiller d'Etat expose être tout à fait disposé à établir un rapport sur ce qu'il est advenu ou ce qu'il adviendra des sites présentés pour l'implantation du MCBA. Cet exercice permettra aux communes candidates d'alors, qui seront interpellées, d'exposer leur motivation et leur parcours dans le cadre du concours, ainsi que les retombées positives ou négatives de leur participation. Ainsi, s'agissant du projet d'extension du palais de Rumine, qui n'a pas été retenu, le Conseil d'Etat travaille

aujourd'hui de concert avec la Ville de Lausanne pour trouver une nouvelle utilité au bâtiment, ainsi qu'à la place adjacente. S'agissant de l'ancien bâtiment du Crédit Foncier Vaudois, M. le Conseiller d'Etat expose que les investisseurs, qui envisageaient une extension du bâtiment à l'arrière avec la construction d'une tour, se sont retirés lorsque leur projet n'a pas été retenu.

M. le Conseiller d'Etat pense qu'il sera intéressant de savoir si les autorités de la Commune de Morges envisagent un projet sur le site qu'elles proposaient. Il en va de même s'agissant du Château d'Hauteville, à St-Légier. M. le Conseiller d'Etat expose qu'à Yverdon-les-Bains, un projet est en gestation sur le site qui était proposé pour l'implantation du MCBA.

Enfin, M. le Conseiller d'Etat attire l'attention des commissaires sur la difficulté que pourrait rencontrer le Conseil d'Etat à préparer un rapport, car certains projets étaient soutenus par des investisseurs privés.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

Les commissaires s'accordent à penser qu'un rapport du Conseil d'Etat recensant le devenir des sites proposés pour l'implantation du MCBA serait intéressant et permettrait de mettre en valeur les sites qui ont été proposés. Toutefois, s'agissant du soutien de l'accompagnement du développement d'éventuels projets, un commissaire attire l'attention sur le fait que ce sont majoritairement les Communes qui ont porté ces projets d'implantation du MCBA sur leur site respectif et s'interroge sur la pertinence d'une immission de l'Etat.

5. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat à l'unanimité des membres présents et de le renvoyer au Conseil d'Etat.

Yverdon-les-Bains, le 25 novembre 2014

La rapportrice :
(Signée) Gloria Capt

Postulat Yves Ferrari et consorts pour une politique cohérente de conservation du patrimoine architectural et archéologique

Texte déposé

Les votes du Grand Conseil de mardi 25 mars et du mardi 1^{er} avril 2014 concernant le financement des travaux de l'Abbatiale de Payerne ont été l'occasion pour de nombreux députés de poser une série de questions. Questions qui n'ont que partiellement trouvé une réponse auprès du Conseil d'Etat.

L'aide financière pour la rénovation de l'Abbatiale de Payerne a été soutenue à l'unanimité du Grand Conseil et il faut s'en réjouir. Par contre, le choix de cet objet, en regard de nombreux autres sis sur le territoire vaudois, n'a pas été compris par l'ensemble des députés.

Le séquençage de la démarche, la responsabilité de la conduite des travaux par la commune, etc., pouvant se retrouver dans de nombreuses autres communes, il y a lieu de poser des règles claires. Ces règles permettront à l'ensemble des communes vaudoises d'être sur un pied d'égalité et permettra à notre Grand Conseil de ne pas se déterminer objet par objet sans avoir une vue d'ensemble.

Le présent postulat demande au Conseil d'Etat :

- de communiquer une liste exhaustive des objets du patrimoine architectural et archéologique sur le territoire vaudois méritant un financement cantonal ;
- d'élaborer une politique cohérente de conservation du patrimoine architectural et archéologique ;
- de définir les modalités permettant aux communes d'accéder au soutien financier du canton ainsi que le montant de ce dernier.

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures

Lausanne, le 1^{er} avril 2014.

*(Signé) Yves Ferrari
et 26 cosignataires*

Développement

M. Yves Ferrari (VER) : — Ce postulat a été annoncé il y a une semaine, au sein de ce plénum. Il reprend les différentes discussions que nous avons eues lorsque nous avons voté une subvention pour la rénovation de l'Abbatiale de Payerne. C'était une très bonne chose que ce parlement l'ait accepté à l'unanimité, si ma mémoire est bonne. Il n'en demeure pas moins qu'au sein du plénum, plusieurs intervenants avaient insisté sur le fait que le financement ne devait pas se faire au coup par coup.

C'est la raison pour laquelle ce postulat demande au Conseil d'Etat de communiquer une liste exhaustive des objets du patrimoine architectural et archéologique sur le territoire vaudois méritant un financement cantonal. Il lui demande d'élaborer une politique cohérente de conservation du patrimoine architectural et archéologique, que ce ne soit pas fait une fois pour l'un sans savoir quand cela se fera pour l'autre. Le cas échéant, j'ai entendu dire qu'un ordre de priorité pourrait être introduit parmi tous ces objets. Surtout, ainsi que l'a soulevé notre collègue municipale de Nyon, il s'agit de définir les modalités permettant aux communes d'accéder au soutien financier du canton, ainsi que les montants de ce dernier. Cela permettra à l'ensemble des communes du canton d'avoir une base commune pour pouvoir, le cas échéant, adresser des demandes de subventions à l'Etat lorsqu'il y aura des éléments à conserver. D'emblée, je me réjouis d'en discuter en commission avec certains d'entre vous.

Le postulat, cosigné par plus de 20 députés, est renvoyé à l'examen d'une commission.

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner les objets suivants :**

(14_POS_065) Yves Ferrari et consorts pour une politique cohérente de conservation du patrimoine architectural et archéologique

(14_POS_066) Postulat Jérôme Christen pour une véritable politique de préservation du patrimoine architectural et archéologique dans le canton de Vaud

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 25 août 2014 à la Salle de conférences du SCRIS, 2ème étage, Rue de la Paix 6, à Lausanne. Sous la présidence de Mme Christine Chevalley, elle était composée de Mmes Christiane Jaquet-Berger, Alice Glauser, Sonya Butera, Amélie Cherbuin, et de MM. François Deblüe, Jacques Perrin, Yves Ferrari, Claude Matter, Jérôme Christen, Daniel Trolliet, Philippe Jobin.

Ont également participé à cette séance :

M. Pascal Broulis (Chef du DFIRE). Qu'il soit ici remercié pour les informations fournies à la commission.

M. Cédric Aeschlimann a tenu les notes de séance. Qu'il soit ici remercié pour son travail.

2. POSITION DU POSTULANT (14_POS_065)

Monsieur le postulant évoque le crédit voté au printemps par le parlement pour venir en aide à l'Abbatiale de Payerne. Comme membre de la COGES, il s'était rendu sur place et avait fait mention de l'état alarmant de ce bâtiment dans le rapport annuel de gestion. Cette décision a permis la réfection de l'Abbatiale, un bâtiment important pour le canton. Lors des débats, il avait interpellé le CE sur le financement d'autres objets qui mériteraient une aide financière. Il pense important, afin que toutes les communes puissent disposer de la même donnée de base et ainsi savoir si l'objet pour lequel elles ont besoin d'un financement, figure sur une liste cantonale. Le but étant d'avoir une politique cohérente de conservation du patrimoine architectural et archéologique.

La révision devrait permettre d'amener un certain nombre d'éléments, comme les modalités pour les communes d'accéder au soutien financier du canton ou d'arriver à montrer que si la commune doit mener un certain nombre de tâches, le canton pourrait venir en appoint. Une transparence sur l'action de l'Etat dans ce domaine est souhaitable.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT (14_POS_065)

Dans son intervention, Monsieur le Conseiller d'Etat souligne d'emblée le cas d'exception que représente l'Abbatiale de Payerne. Tout d'abord la demande n'émanait pas de la commune, mais d'une association. La confédération, considérant cet objet comme important et en mauvaise posture a très exceptionnellement déboursé une importante somme ; de son plan annuel d'une part et d'un legs dédié à la pierre d'autre part. Elle a versé CHF 3,8 millions. Monsieur le Conseiller d'Etat relève le caractère tout à fait exceptionnel de ce don.

Il relève aussi que les questions sont posées au bon moment, puisqu'il est question de revisiter la loi sur le patrimoine et que ces sujets feront partie des modifications envisagées dans la révision. Les sujets évoqués dans ce postulat permettront de fixer des critères d'intervention, ainsi que permettront de délimiter les actions du Canton ou des Communes.

Monsieur le Conseiller d'Etat donne en exemple à la commission plusieurs cas concrets démontrant l'action du Canton en la matière et tout l'intérêt et l'attention qui sont portés par le SIPAL pour assurer le suivi de ces dossiers. Sont évoqués des sujets tels qu'une muraille à Payerne apparue lors de la construction d'un EMS, la préservation de l'amphithéâtre de Nyon ou encore le Château de Grandson. L'Etat peut contribuer par des aides ponctuelles pour des fouilles ou de la documentation. Ce sont ainsi près de CHF 300 millions qui sont ouverts en permanence.

La sécurité des sites patrimoniaux est aussi évoquée, et la collaboration entre les communes et le Canton à ce propos est essentielle aussi bien pour le financement que pour la surveillance dans le terrain.

4. DISCUSSION GENERALE (14_POS_065)

La discussion fut intéressante et fournie. Elle nous a fait voyager dans plusieurs régions du Canton possédant des sites remarquables, et assez vite il a été démontré que les questions posées méritent une réponse et que le Conseil d'Etat répondra à ce postulat lors de la révision de la loi sur le patrimoine. Le postulant a d'ailleurs accepté qu'il en soit ainsi.

5. VOTE DE LA COMMISSION (14_POS_065)

Prise en considération du postulat

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat à l'unanimité des 12 membres présents, et de le renvoyer au Conseil d'Etat.

6. POSITION DU POSTULANT (14_POS_066)

Monsieur le postulant évoque la question des incompatibilités entre les décisions du SIPAL et le peuple ou ses représentants. De son point de vue et dans la situation idéale, qui paie commande et qui commande paie. Or les communes ne sont pas maîtresses de la situation. Elles ne décident pas du classement des bâtiments, mais par contre, elles paient les factures. Il cite un exemple précis à Vevey, dont la préservation a été refusée par le Conseil communal, mais comme elle représente un intérêt pour l'Etat, ce dernier devrait payer la facture de sa préservation.

Lors de la révision de la loi sur le patrimoine immatériel, Monsieur le Postulant avait craint que l'Etat fasse un inventaire et exige du propriétaire la conservation du bien. Les choses ont été heureusement clarifiées et lors d'un tel inventaire, si l'Etat décide qu'il y a nécessité de conserver un bien, il peut intervenir en finançant, mais il ne va rien imposer au propriétaire.

Monsieur le postulant relève un double langage entre le département de la culture qui recommande le classement de certains objets remarquables alors que le département des finances, n'est pas forcément d'accord de financer. Une politique claire est donc souhaitée.

7. POSITION DU CONSEIL D'ETAT (14_POS_066)

Tout comme dans le postulat 065, Monsieur le Conseiller d'Etat relève que pour ce postulat aussi les réponses seront apportées lors de la révision de la loi sur le patrimoine. Il explique qu'au départ, la loi sur la préservation du patrimoine se devait d'être une "main invisible" de l'Etat permettant une prise de conscience du peuple sur le patrimoine qui lui appartient. Le cas de Payerne et son Abbatale, ainsi qu'un cas aux Ormonts ou celui d'un site vaudois au bord du lac de Neuchâtel sont évoqués. Le rôle de l'Etat de garant de l'état patrimonial est démontré. Il doit parfois dans l'intérêt de la sauvegarde faire bloquer des réfections, mais ne participe pas forcément au financement. Au moment de la révision de la loi, il faudra bien évoquer ces points et définir une politique claire définissant les responsabilités et les financements.

8. DISCUSSION GENERALE (14_POS_066)

Lors de la discussion générale, le manque de vision globale de tout le patrimoine cantonal, sis dans les diverses communes a été évoqué, il a aussi été demandé au département d'envisager une meilleure cohérence dans les décisions relevant de plusieurs services. Il a été dit qu'il est nécessaire d'avoir une approche philosophique en matière de loi sur le patrimoine. La volonté européenne, contrairement aux approches asiatiques ou américaines, est de maintenir et sauvegarder les traces du passé. C'est une responsabilité collective pour laquelle à chaque intervention une pesée d'intérêt doit être effectuée. Plusieurs exemples de sauvegarde financés ou non sont évoqués devant la commission, le problème des bâtiments classés en note 1 ou 2 posent parfois problème dans des petites communes qui n'ont souvent pas les ressources pour en assurer l'entretien. Au final, il est relevé que le dialogue entre les différents acteurs doit absolument subsister pour que des solutions puissent intervenir pour le bien des objets à sauvegarder. Une souplesse d'action doit être maintenue.

La commission et le postulant constatent et acceptent que les réponses apportées aux questions du postulat interviennent au moment de la révision de la loi.

9. VOTE DE LA COMMISSION (14_POS_066)

Prise en considération du postulat

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat à l'unanimité des 12 membres présents, et de le renvoyer au Conseil d'Etat.

Veytaux, le 26 septembre 2014.

*La rapportrice :
(Signé) Christine Chevalley*

Postulat Jérôme Christen pour une véritable politique de préservation du patrimoine architectural et archéologique dans le canton de Vaud

Texte déposé

La politique vaudoise en matière de préservation et de mise en valeur du patrimoine architectural souffre d'une situation paradoxale. Le canton protège et classe, mais le plus souvent ne finance pas, sauf s'il est propriétaire.

La restauration d'un bâtiment ne dépend actuellement pas de son intérêt patrimonial, mais des moyens de son propriétaire et de sa bonne volonté. Depuis environ vingt ans, l'Etat ne subventionne plus la restauration de monuments historiques appartenant à des communes et à des tiers, à de rares exceptions près, comme récemment l'abbatiale de Payerne.

Seul le patrimoine propriété de l'Etat par les aléas de l'histoire — et non celui qui a la plus grande valeur patrimoniale — a l'assurance d'être restauré et sauvegardé, soulignait l'an dernier le journaliste de *24 heures*, Justin Favrod, dans une analyse largement reprise dans le présent texte.

L'effort consenti par le Conseil d'Etat pour l'abbatiale de Payerne, grâce à une pression intense de la députation de la Broye et de la députée-syndique de Payerne, ne doit pas cacher la réalité. Depuis vingt ans, les mosaïques romaines d'Orbe dorment sous une couche de sable, alors que de nombreuses oeuvres moins spectaculaires sont exposées et valorisées.

Autre exemple, le théâtre antique d'Avenches a fini par être restauré, alors que les murailles romaines, d'une longueur de 5,5 km — qui n'ont pas d'équivalent en Suisse — ne doivent leur salut qu'à un don important de la Société de tir des bourgeois.

Les communes ne disposent pas toujours de moyens financiers suffisants lorsqu'il s'agit de rénover leurs monuments.

Paradoxe, dans un autre registre, la commune de Vevey s'est vue refuser la démolition d'une marquise dont personne ne veut financer la restauration au vu de son peu d'intérêt : le Conseil communal a refusé un crédit en ce sens et le Conseil d'Etat n'est jamais entré en matière sur une participation financière. La commune de Vevey se contente dès lors d'un entretien sommaire surtout parce qu'il permet de maintenir les places de parc situées sous ce témoin d'une époque passée.

Le présent postulat demande au Conseil d'Etat :

- de définir notamment quels sont les critères scientifiques qui permettent de décider dans quelles conditions il apporte son soutien financier et quelle est la hauteur de ce dernier.
- d'informer le Grand Conseil sur les moyens qu'il entend consacrer pour mener à bien sa politique de conservation, notamment en relation avec les communes qui n'ont pas les ressources financières suffisantes.
- d'expliquer comment il entend régler les éventuelles incompatibilités entre des décisions administratives du Service immeubles, patrimoine et logistique (SIPAL) et celles du peuple ou/et de ses représentants élus.

Renvoi à une commission sans 20 signatures.

(Signé) Jérôme Christen

Développement

M. Jérôme Christen (AdC) : — Mon collègue Yves Ferrari a presque tout dit. Nos deux postulats sont relativement proches, mais ils sont complémentaires. C'est ce qui nous a poussés à les déposer tous les deux, suite à la discussion que nous avons eue ici en plénum au sujet de l'Abbatiale de

Payerne. Nous avons tous deux annoncé le dépôt d'une intervention et nous nous sommes concertés, de telle sorte que nos interventions soient complémentaires.

Il faut savoir que la restauration d'un bâtiment, aujourd'hui, ne dépend pas forcément de son intérêt patrimonial, mais parfois du seul hasard des décisions du Conseil d'Etat, ainsi que des moyens de son propriétaire et de sa bonne volonté. Seul le patrimoine propriété de l'Etat du fait des aléas de l'Histoire et non parce qu'il a une plus grande valeur patrimoniale, a l'assurance ou du moins toutes les chances d'être sauvegardé et restauré. C'est cette incohérence que nous soulignons, afin de provoquer le débat via l'examen de ces deux postulats.

Le postulat, cosigné par plus de 20 députés, est renvoyé à l'examen d'une commission.

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner les objets suivants :**

(14_POS_065) Yves Ferrari et consorts pour une politique cohérente de conservation du patrimoine architectural et archéologique

(14_POS_066) Postulat Jérôme Christen pour une véritable politique de préservation du patrimoine architectural et archéologique dans le canton de Vaud

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 25 août 2014 à la Salle de conférences du SCRIS, 2ème étage, Rue de la Paix 6, à Lausanne. Sous la présidence de Mme Christine Chevalley, elle était composée de Mmes Christiane Jaquet-Berger, Alice Glauser, Sonya Butera, Amélie Cherbuin, et de MM. François Deblüe, Jacques Perrin, Yves Ferrari, Claude Matter, Jérôme Christen, Daniel Trolliet, Philippe Jobin.

Ont également participé à cette séance :

M. Pascal Broulis (Chef du DFIRE). Qu'il soit ici remercié pour les informations fournies à la commission.

M. Cédric Aeschlimann a tenu les notes de séance. Qu'il soit ici remercié pour son travail.

2. POSITION DU POSTULANT (14_POS_065)

Monsieur le postulant évoque le crédit voté au printemps par le parlement pour venir en aide à l'Abbatiale de Payerne. Comme membre de la COGES, il s'était rendu sur place et avait fait mention de l'état alarmant de ce bâtiment dans le rapport annuel de gestion. Cette décision a permis la réfection de l'Abbatiale, un bâtiment important pour le canton. Lors des débats, il avait interpellé le CE sur le financement d'autres objets qui mériteraient une aide financière. Il pense important, afin que toutes les communes puissent disposer de la même donnée de base et ainsi savoir si l'objet pour lequel elles ont besoin d'un financement, figure sur une liste cantonale. Le but étant d'avoir une politique cohérente de conservation du patrimoine architectural et archéologique.

La révision devrait permettre d'amener un certain nombre d'éléments, comme les modalités pour les communes d'accéder au soutien financier du canton ou d'arriver à montrer que si la commune doit mener un certain nombre de tâches, le canton pourrait venir en appoint. Une transparence sur l'action de l'Etat dans ce domaine est souhaitable.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT (14_POS_065)

Dans son intervention, Monsieur le Conseiller d'Etat souligne d'emblée le cas d'exception que représente l'Abbatiale de Payerne. Tout d'abord la demande n'émanait pas de la commune, mais d'une association. La confédération, considérant cet objet comme important et en mauvaise posture a très exceptionnellement déboursé une importante somme ; de son plan annuel d'une part et d'un legs dédié à la pierre d'autre part. Elle a versé CHF 3,8 millions. Monsieur le Conseiller d'Etat relève le caractère tout à fait exceptionnel de ce don.

Il relève aussi que les questions sont posées au bon moment, puisqu'il est question de revisiter la loi sur le patrimoine et que ces sujets feront partie des modifications envisagées dans la révision. Les sujets évoqués dans ce postulat permettront de fixer des critères d'intervention, ainsi que permettront de délimiter les actions du Canton ou des Communes.

Monsieur le Conseiller d'Etat donne en exemple à la commission plusieurs cas concrets démontrant l'action du Canton en la matière et tout l'intérêt et l'attention qui sont portés par le SIPAL pour assurer le suivi de ces dossiers. Sont évoqués des sujets tels qu'une muraille à Payerne apparue lors de la construction d'un EMS, la préservation de l'amphithéâtre de Nyon ou encore le Château de Grandson. L'Etat peut contribuer par des aides ponctuelles pour des fouilles ou de la documentation. Ce sont ainsi près de CHF 300 millions qui sont ouverts en permanence.

La sécurité des sites patrimoniaux est aussi évoquée, et la collaboration entre les communes et le Canton à ce propos est essentielle aussi bien pour le financement que pour la surveillance dans le terrain.

4. DISCUSSION GENERALE (14_POS_065)

La discussion fut intéressante et fournie. Elle nous a fait voyager dans plusieurs régions du Canton possédant des sites remarquables, et assez vite il a été démontré que les questions posées méritent une réponse et que le Conseil d'Etat répondra à ce postulat lors de la révision de la loi sur le patrimoine. Le postulant a d'ailleurs accepté qu'il en soit ainsi.

5. VOTE DE LA COMMISSION (14_POS_065)

Prise en considération du postulat

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat à l'unanimité des 12 membres présents, et de le renvoyer au Conseil d'Etat.

6. POSITION DU POSTULANT (14_POS_066)

Monsieur le postulant évoque la question des incompatibilités entre les décisions du SIPAL et le peuple ou ses représentants. De son point de vue et dans la situation idéale, qui paie commande et qui commande paie. Or les communes ne sont pas maîtresses de la situation. Elles ne décident pas du classement des bâtiments, mais par contre, elles paient les factures. Il cite un exemple précis à Vevey, dont la préservation a été refusée par le Conseil communal, mais comme elle représente un intérêt pour l'Etat, ce dernier devrait payer la facture de sa préservation.

Lors de la révision de la loi sur le patrimoine immatériel, Monsieur le Postulant avait craint que l'Etat fasse un inventaire et exige du propriétaire la conservation du bien. Les choses ont été heureusement clarifiées et lors d'un tel inventaire, si l'Etat décide qu'il y a nécessité de conserver un bien, il peut intervenir en finançant, mais il ne va rien imposer au propriétaire.

Monsieur le postulant relève un double langage entre le département de la culture qui recommande le classement de certains objets remarquables alors que le département des finances, n'est pas forcément d'accord de financer. Une politique claire est donc souhaitée.

7. POSITION DU CONSEIL D'ETAT (14_POS_066)

Tout comme dans le postulat 065, Monsieur le Conseiller d'Etat relève que pour ce postulat aussi les réponses seront apportées lors de la révision de la loi sur le patrimoine. Il explique qu'au départ, la loi sur la préservation du patrimoine se devait d'être une "main invisible" de l'Etat permettant une prise de conscience du peuple sur le patrimoine qui lui appartient. Le cas de Payerne et son Abbatale, ainsi qu'un cas aux Ormonts ou celui d'un site vaudois au bord du lac de Neuchâtel sont évoqués. Le rôle de l'Etat de garant de l'état patrimonial est démontré. Il doit parfois dans l'intérêt de la sauvegarde faire bloquer des réfections, mais ne participe pas forcément au financement. Au moment de la révision de la loi, il faudra bien évoquer ces points et définir une politique claire définissant les responsabilités et les financements.

8. DISCUSSION GENERALE (14_POS_066)

Lors de la discussion générale, le manque de vision globale de tout le patrimoine cantonal, sis dans les diverses communes a été évoqué, il a aussi été demandé au département d'envisager une meilleure cohérence dans les décisions relevant de plusieurs services. Il a été dit qu'il est nécessaire d'avoir une approche philosophique en matière de loi sur le patrimoine. La volonté européenne, contrairement aux approches asiatiques ou américaines, est de maintenir et sauvegarder les traces du passé. C'est une responsabilité collective pour laquelle à chaque intervention une pesée d'intérêt doit être effectuée. Plusieurs exemples de sauvegarde financés ou non sont évoqués devant la commission, le problème des bâtiments classés en note 1 ou 2 posent parfois problème dans des petites communes qui n'ont souvent pas les ressources pour en assurer l'entretien. Au final, il est relevé que le dialogue entre les différents acteurs doit absolument subsister pour que des solutions puissent intervenir pour le bien des objets à sauvegarder. Une souplesse d'action doit être maintenue.

La commission et le postulant constatent et acceptent que les réponses apportées aux questions du postulat interviennent au moment de la révision de la loi.

9. VOTE DE LA COMMISSION (14_POS_066)

Prise en considération du postulat

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat à l'unanimité des 12 membres présents, et de le renvoyer au Conseil d'Etat.

Veytaux, le 26 septembre 2014.

*La rapportrice :
(Signé) Christine Chevalley*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

à l'interpellation José Durussel – Sécurité des sites et monuments historiques, attention danger, on ferme !

Rappel

La visite qui a engendré les craintes d'un avocat genevois avec sa famille a-t-elle influencé la seule fermeture d'une tour sur le site de l'ancien Château de Saint-Martin du Chêne, sis sur la commune de Molondin, rien n'en est moins sûr !

Ce monument appartenant au canton depuis une centaine d'années a donc été fermé au public depuis cet été.

Lieu de visite et de passage de nombreux promeneurs, cette tour est équipée depuis 1962 d'un escalier métallique à l'intérieur, afin d'accéder à son sommet à 22 mètres de hauteur. Certes, ce dernier est assez raide et nécessite une certaine prudence avant de l'emprunter.

Dès lors, que vont devenir les sommets, cimes, ou autres points de vue de notre canton, là où il y a de possibles dangers et risques de chute lors de promenade familiale ?

Au vu de ce qui précède, je me permets de poser les questions suivantes:

- 1) Y a-t-il réellement nécessité de sécuriser cet endroit ?*
- 2) Si oui, l'investissement est-il important ?*
- 3) Ne serait-il pas plus judicieux d'interdire les visites au public seulement au moment des travaux ?*
- 4) Quand la réouverture de cet édifice est-elle prévue ?*

Je remercie d'ores et déjà le Conseil d'Etat pour ses réponses.

Souhaite développer.

(Signé) José Durussel

Réponse du Conseil d'Etat

Réponse du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'interpellation José Durussel – Sécurité des sites et monuments historiques, attention danger, on ferme ! (13_INT_169)

Comme l'indique l'interpellateur, l'Etat a pris en été 2013 la décision de fermer au public l'accès à la Tour Saint-Martin sise sur la colline de Molondin.

Avant de répondre aux questions soulevées, le Conseil d'Etat tient à réaffirmer l'intérêt qu'il porte à ce site important sur le plan patrimonial. L'Etat de Vaud a d'ailleurs entrepris les démarches nécessaires à sa préservation il y a un siècle déjà.

La Tour Saint-Martin constitue en effet le dernier témoin d'un bourg et d'un château des XIIe et XIIIe siècles qui constituèrent au Moyen-Âge le centre d'une seigneurie importante. Le site fut détruit par les

troupes bernoises lors de la conquête du Pays de Vaud en 1536 et servit longtemps de carrière de pierres aux villages environnants. Afin d'en sauver les derniers vestiges, l'Etat classa la tour en 1902 et, dans un but de conservation, acheta le site à un propriétaire privé en 1914. D'importants travaux de consolidation et de restauration ont été effectués dans les années 1960.

1) Y a-t-il réellement nécessité de sécuriser cet endroit ?

Alerté par un particulier, le Service immeubles, patrimoine et logistique s'est rendu sur place et a confirmé que, selon les normes actuelles, le site présentait un danger pour les visiteurs. Le Bureau de prévention des accidents a établi un rapport confirmant cette analyse. Presque à tous les niveaux de la tour, une personne en tombant ferait une chute dangereuse, voire mortelle. L'ascension se fait par des marches très raides et étroites qui évoquent davantage une échelle qu'un escalier. L'espace entre les marches est important et ajouré. Enfin, les balustrades de l'escalier et les rampes du chemin de ronde au sommet de la tour sont basses, ouvertes et constituées d'un simple tube en acier de quelques centimètres de diamètre.

La Tour Saint-Martin est un but d'excursion apprécié dans toute la région. La présence d'un foyer destiné aux grillades en fait un lieu de pique-nique familial. A cela, il faut ajouter la proximité du village. Ces constats impliquent la présence de nombreux enfants qui peuvent se trouver sans surveillance. Le risque d'un accident est réel.

2) Si oui, l'investissement est-il important ?

La sécurisation du site impliquerait le remplacement complet de l'escalier ainsi que la pose de garde-corps sur le chemin de ronde. L'investissement est estimé à 150'000 francs.

3) Ne serait-il pas plus judicieux d'interdire les visites au public seulement au moment des travaux ?

Au vu des réponses à la première question, le Conseil d'Etat estime qu'une réouverture de la Tour Saint-Martin au public ne peut être envisagée avant la sécurisation du site.

4) Quand la réouverture de cet édifice est-elle prévue ?

Après discussion avec les Municipalités de Molondin et de Chêne-Pâquier, il a été convenu que l'Etat finance à hauteur de 100'000 francs la sécurisation des lieux, tandis que les deux communes s'engagent à financer le solde, à assurer l'entretien des nouvelles installations et à gérer l'accès à la tour. Si cet accord est entériné par les deux conseils généraux, les travaux pourront commencer cet hiver encore. Dans ces conditions, la Tour Saint-Martin sera réouverte au public dès le printemps 2015.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 3 décembre 2014.

Le président :

P.-Y. Maillars

Le chancelier :

V. Grandjean

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

à l'interpellation Jean-Marc Chollet : A qui profitera la vente du courant électrique produit par des panneaux photovoltaïques posés ou à poser sur des bâtiments de l'Etat de Vaud ?

Rappel de l'interpellation

Les décisions fédérales de se passer de l'énergie nucléaire à moyen terme impliqueront la nécessité d'utiliser des énergies de substitution ayant le moins d'impact possible sur l'environnement. L'énergie solaire en est une qu'il convient d'exploiter. La politique fédérale prévoit également de limiter la consommation d'énergie, car force est de constater que l'énergie économisée est celle qu'il n'est pas nécessaire de produire et, de fait, elle est la moins polluante !

La loi vaudoise sur l'énergie fraîchement modifiée et qui entrera en vigueur très prochainement s'inscrit pleinement dans le sens voulu par la volonté fédérale, et nous ne pouvons que nous en réjouir.

Toutefois il y a lieu de constater que l'Etat qui devrait être exemplaire en la matière, ne fait pas preuve jusqu'à aujourd'hui d'un grand enthousiasme en matière de proposition d'installation de panneaux photovoltaïques sur ses propres bâtiments, existants ou à construire. En effet les seuls panneaux photovoltaïques qui ont été posés ou qui le seront, soit à la HEIG-VD d'Yverdon, à la prison de la Croisée à Orbe, à l'UNIL et sur un toit de substitution en compensation de ceux qui ne seront pas posés sur le nouveau parlement, l'ont été ou le seront suite à des amendements largement acceptés par le Grand Conseil. Dans presque chaque cas ces amendements ont été combattus par le Conseil d'Etat qui argumentait que des conventions étaient en négociation avec des services industriels ou d'autres fournisseurs d'énergie et que ce n'était pas à l'Etat de produire de l'électricité !

En l'état actuel du prix des installations et de la RPC, les installations photovoltaïques sont d'un bon rendement financier alors que la location des toitures ou autres emplacements adéquats, n'est à ma connaissance pas très lucrative, sauf pour celui qui est au bénéfice d'un droit de location.

Ajoutons que de telles installations ne nécessitent que très peu, voire pas d'entretien.

Au regard de ce qui précède j'ai l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat:

- 1. A quel stade en est la création de ces conventions ?*
- 2. Quel(s) type(s) de conventions ou de contrat(s) les services de l'Etat pourraient-ils signer... et avec qui ?*
- 3. Dans le cadre de l'élaboration des conventions précitées un calcul de manque à gagner entre la location des toitures ou d'emplacements adéquats et l'installation et l'exploitation par l'Etat a-t-il été effectué ?*
- 4. Si oui, quelle serait la différence de rendement financier en % entre la location des toitures ou d'autres emplacements et l'installation et l'exploitation par l'Etat ? Si non, l'Etat a-t-il l'intention de faire ce calcul ?*

5. *L'installation et l'exploitation de centrales photovoltaïques par l'Etat pose-t-elle un problème constitutionnel ?*

6. *La location par l'Etat de surfaces de toit lui appartenant est-elle juridiquement problématique ?*

Question subsidiaire :

Sera-t-il prévu systématiquement, à l'avenir, que dans toutes les constructions et transformations de bâtiments publics, l'on pose des panneaux photovoltaïques, sous réserve d'intégration ou de protection d'un site ?

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

Souhaite développer

(Signé) Jean-Marc Chollet

Réponse du Conseil d'Etat

En préambule et comme le rappelle l'interpellateur, le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas du ressort de l'Etat de produire de l'électricité. Le gouvernement juge en effet qu'il doit laisser cette tâche aux services industriels et aux autres compagnies productrices d'énergie. Cette position ne relève pas d'une posture idéologique mais procède d'une réflexion pratique. En devenant producteur, l'Etat se verrait contraint de créer de nouvelles structures qui existent déjà dans les entreprises électriques. Ces dernières sont, dans les faits, majoritairement en main des collectivités publiques. En devenant producteur direct d'électricité, l'Etat créerait un doublon. Toutefois une telle structure nouvelle de l'Etat ne permettrait pas de produire davantage d'énergies renouvelables, puisqu'elle utiliserait des surfaces qui seraient sinon exploitées par les compagnies électriques. D'autant plus que ces compagnies qui ont pour vocation de produire du courant ont largement pris conscience de l'importance d'investir dans ce domaine. Elles le font chaque fois que c'est techniquement et économiquement possible.

Cette remarque liminaire faite, le Conseil d'Etat peut répondre aux questions de la manière suivante.

A quel stade en est la création de ces conventions ?

La convention avec la société SI-REN, détenue à 100% par la Ville de Lausanne, est sur le point d'être conclue. Ce document servira de modèle à la rédaction de conventions avec d'autres sociétés, notamment avec la Romande Energie. Cette dernière a en effet manifesté son intérêt pour plusieurs toitures de bâtiments cantonaux.

Quel(s) type(s) de conventions(s) ou de contrat(s) les services de l'Etat pourraient-ils signer et avec qui ?

En concertation avec le Service juridique et législatif, il a été arrêté que la convention constitue la forme juridique la plus adaptée pour fixer les principes et les modalités de la mise à disposition par l'Etat de Vaud à la société utilisatrice des surfaces de toiture des bâtiments cantonaux. Toute société disposant des ressources financières et des compétences requises pour construire et exploiter des installations solaires photovoltaïques peut contracter avec l'Etat.

Dans le cadre de l'élaboration des conventions précitées un calcul de manque à gagner entre la location des toitures ou d'emplacements adéquats et l'installation et l'exploitation par l'Etat, a-t-il été effectué ?

Oui, ce calcul a été effectué.

Si oui, quelle serait la différence de rendement financier en % entre la location des toitures ou d'autres emplacements et l'installation et l'exploitation par l'Etat ? Si non, l'Etat a-t-il l'intention de faire ce calcul ?

La réponse à la première question dépend de nombreux paramètres. On peut citer la taille de l'installation, le tarif de rachat par le gestionnaire du réseau Swissgrid, le tarif du fournisseur local

d'électricité, etc.

Les surfaces des toitures des bâtiments de l'Etat de Vaud ne permettent pas d'installations dépassant les 500 kW (ce qui correspond à une surface d'environ 3'800 m²). Au vu de ce constat, il n'est pas possible de compter sur des économies d'échelle qui permettraient d'augmenter la rentabilité des installations.

Différents scénarios ont été étudiés sur les bases suivantes:

- Puissance d'une installation de référence de 300 kW soit une surface d'environ 2'300 m².
- Durée de vie des installations¹: 20 ans.
- Investissement basé sur des coûts actualisés en 2014 de Swissolar, l'association suisse des professionnels de l'énergie solaire.
- Tarifs électriques de la Romande Energie et de la Ville de Lausanne.
- Conditions financières de calcul des annuités selon les exigences de la loi sur les finances (amortissement sur 10 ans et taux d'intérêt de 5%).
- "Location" des toitures de l'Etat de Vaud par un tiers à un taux de 3% du montant versé par Swissgrid pour la vente de l'électricité produite.
- 100% du courant produit est revendu à Swissgrid.
- Tarif de rachat du courant produit et racheté par Swissgrid admis comme constant.
- Tout le courant produit par les panneaux solaires revendu à Swissgrid est compensé par un achat équivalent de courant vert certifié. En raison de la volonté de l'Etat de Vaud de diminuer sa dépendance aux énergies non renouvelables, il ne serait en effet pas concevable de produire de l'énergie renouvelable et de consommer ensuite de l'énergie non renouvelable.

¹Cette durée correspond à la durée de rétribution de la redevance à prix coûtant (RPC).

Conformément aux conditions énoncées, le tableau ci-dessous compare respectivement l'investissement de l'Etat de Vaud et celui d'une société tierce.

COÛTS AVEC REDEVANCE A PRIX COUTANT (RPC)			Etat de Vaud		Société tierce	
Investissement			630'000	Frs	630'000	Frs
La charge théorique d'intérêt pour l'investissement demandé, calculée au taux actuel de 5% ((CHF INV x 5% x 0.55)/100)	10 ans		173'000	Frs	173'000	Frs
Frais d'exploitation et d'entretien selon Swissolar	0.045 ct/kWh		251'000	Frs	251'000	Frs
Montant RPC perçu			1'228'000	Frs	1'228'000	Frs
Mise à disposition de la toiture					37'000	Frs
Gain sur la durée de la RPC			174'000	Frs	137'000	Frs
Variante avec des bâtiments desservis par la Romande Energie			Etat de Vaud		Société tierce	
Surcoût pour achat de courant vert pour compenser l'injection dans le réseau						
Produit: Terre Romande de Romande Energie	1.60		89'280	Frs	89'280	Frs
Gain avec rachat du courant vert Terre Romande de Romande Energie			84'720	Frs	47'720	Frs
Variante sur le territoire desservi par la Ville de Lausanne			Etat de Vaud		Société tierce	
Surcoût pour achat de courant vert pour compenser l'injection dans le réseau						
Produit: Nativa, courant vert fourni par défaut par Lausanne, pas de surcoût	0.00		-	Frs	-	Frs
Gain avec rachat du courant vert Nativa de la Ville de Lausanne			174'000	Frs	137'000	Frs

Le montant versé par la société tierce pour l'utilisation des toitures explique la différence entre les deux scénarios Etat de Vaud / Société tierce. Les gains annuels pour l'Etat de Vaud ne sont que de l'ordre de quelques milliers de francs. Car si un investissement par l'Etat de Vaud dans des installations solaires photovoltaïques semble se solder par un léger bénéfice sur la durée de vie de l'installation, ce bénéfice dépend de la perception de la RPC de Swissgrid. Or la liste d'attente actuelle pour obtenir cette RPC est de 5 ans. Au vu de ce délai, il s'ensuit que l'opération ne serait pas bénéficiaire pour l'Etat.

Comme exposé en préambule, le Conseil d'Etat souligne que la mission de l'Etat de Vaud n'est pas de devenir un producteur d'énergie. Cette mission est laissée au secteur privé auquel l'Etat peut s'associer. Il le fait par exemple avec la Romande Energie puisqu'il en est actionnaire à hauteur de 38,6 %. Par ailleurs, au fil des années, le secteur privé a acquis une expertise dans la production et l'exploitation de l'électricité d'origine photovoltaïque, alors que l'Etat devrait se doter de nouvelles compétences en la matière.

De ce fait, le Conseil d'Etat ne souhaite pas investir dans des installations photovoltaïques. Elles entraînent des charges supplémentaires pour l'Etat ou un éventuel bénéfice minime dans un futur incertain.

L'installation et l'exploitation de centrales photovoltaïques par l'Etat pose-t-elle un problème constitutionnel ?

Aucun article constitutionnel n'empêche l'Etat d'installer et d'exploiter des centrales photovoltaïques.

La location par l'Etat de surfaces de toits lui appartenant est-elle juridiquement problématique ?

Un examen attentif par le Service juridique et législatif a permis de conclure que l'Etat peut louer des surfaces de toits.

Question subsidiaire : Sera-t-il prévu systématiquement à l'avenir, que dans toutes les constructions et transformations de bâtiments publics, la pose de panneaux photovoltaïques, sous réserve d'intégration ou de protection d'un site ?

La nouvelle loi sur l'énergie entrée en vigueur en juillet 2014 répond en grande partie à cette question. Comme n'importe quel propriétaire, l'Etat est tenu à respecter ce texte. L'article 28b intitulé "Part

minimale d'énergie renouvelable pour les besoins en électricité des bâtiments" exige que "Les constructions nouvelles sont équipées de sorte que les besoins d'électricité, dans des conditions normales d'utilisation, soient couverts pour au moins 20% par une source renouvelable. Le règlement peut prévoir des exceptions, notamment si le bâtiment est mal disposé ou si la surface disponible est insuffisante ". La manière la plus fréquente et la plus aisée de produire cette électricité issue d'une source renouvelable consiste à poser des panneaux photovoltaïques. Dans les cas où la surface de la toiture permettrait de produire plus que les 20% exigés par la loi, il sera vérifié pour chaque construction ou transformation de bâtiments publics si une société tierce serait intéressée par la pose de panneaux photovoltaïques sur l'ensemble de la surface disponible. De cette manière il sera possible de maximiser l'utilisation des toitures des bâtiments de l'Etat pour une production d'électricité renouvelable. L'Etat entend ainsi remplir son rôle qui est de favoriser le développement des énergies renouvelables.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 5 novembre 2014.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Julien Eggenberger : " Les Vaudoises et les Vaudois paieront-ils les amendes des banques ? "

Rappel de l'interpellation

Les activités aventurières de nombreuses banques suisses à l'étranger ont contribué à provoquer une importante crise économique et ont nécessité l'engagement d'argent public. Elles ont aussi provoqué des réactions des autorités de ces pays et ont abouti, parfois, à des amendes conséquentes. Aujourd'hui, ces mêmes institutions bancaires prétendent utiliser les zones grises de la législation fiscale afin de déduire ces montants, provoquant des baisses considérables de recettes fiscales.

Dans sa réponse à la conseillère nationale socialiste Susanne Leutenegger Oberholzer, le Conseil fédéral a estimé que, dans le domaine des impôts sur le revenu et sur le bénéfice, il ne fait aucun doute que les amendes fiscales ne constituent pas une charge justifiée par l'usage commercial et, par conséquent, elles ne sont pas déductibles — loi sur l'impôt fédéral direct et la loi sur l'harmonisation des impôts directs). Le postulat invitant le Conseil fédéral à légiférer a été accepté.

Toutefois, le Conseil fédéral différencie les amendes en tant que sanction financière prévue par le droit pénal, et dont la déductibilité n'est pas autorisée au niveau fédéral, des sanctions financières infligées à titre de prélèvement sur le bénéfice n'ayant pas de but pénal et qui sont, en principe, déductibles des impôts à titre de charges justifiées par l'usage commercial. Sur ces deux points, les politiques suivies par les administrations fiscales cantonales varient.

La jurisprudence dans ce domaine est encore maigre. Les différents jugements connus concernent essentiellement des personnes physiques et contestent la déductibilité. Dans le domaine des personnes morales, l'administration fiscale zurichoise attend un jugement du Tribunal administratif cantonal.

De plus, les stratégies d'écrêtage du bénéfice et de transfert de charges entre entités d'un même groupe entrent aussi en ligne de compte. En résumé, les marges de manœuvre à disposition des banques sont vastes, elles se font au détriment des recettes fiscales des collectivités publiques et il est évidemment absolument inacceptable que les contribuables suisses et vaudois doivent payer pour les démarches irresponsables et illégales commises par nos banques à l'étranger.

Dans le cadre de cette interpellation, les questions suivantes sont posées:

- 1. Le Conseil d'Etat partage-t-il l'opinion qu'il est choquant que des sanctions dues à des agissements illicites soient déductibles à titre de charges commerciales ?*
- 2. Quelle est la politique suivie par l'administration cantonale des impôts concernant la déductibilité des sanctions à caractère pénal encourues par les banques ? Et pour les autres personnes morales ?*
- 3. Quelle est la politique suivie par l'administration cantonale des impôts concernant la*

déductibilité des autres sanctions encourues par les banques ? Et pour les autres personnes morales ?

4. *Quelle est la base légale sur laquelle s'appuie cette pratique ?*
5. *Est-ce que des procédures judiciaires qui permettraient de sécuriser la pratique sont en cours ?*
6. *Cette pratique est-elle comparable à celle des autres cantons ? Si non, pour quelles raisons ?*
7. *Pour les banques qui se sont rendues punissables aux Etats-Unis, quelles seraient les conséquences financières de la déductibilité fiscale en termes de pertes de recettes pour le canton et les communes ?*

Réponse du Conseil d'Etat :

A Introduction

Pour ce qui est de la déduction des impôts directs et des amendes, la législation fiscale prévoit ce qui suit en ce qui concerne les personnes morales : les impôts fédéraux, cantonaux et communaux sont déductibles du bénéfice au titre de charges justifiées par l'usage commercial, mais pas les amendes fiscales.

Il s'agit de droit fiscal harmonisé au niveau suisse puisque cette solution est prévue pour l'impôt fédéral direct (art. 59 al. 1 let. a LIFD) et pour les impôts cantonaux et communaux (art. 25 al.1 let. a LHID).

Les articles 59 al. 2 LIFD et 25 al. 1bis LHID prévoient par ailleurs que les commissions occultes, au sens du droit pénal suisse, versées à des agents publics suisses ou étrangers, ne font pas partie des charges justifiées par l'usage commercial.

La déduction des amendes fiscales du bénéfice d'une personne morale est donc exclue.

En revanche, la possibilité de déduire des amendes **autres que fiscales** n'est ni prévue ni interdite dans la loi. Il convient donc de se référer à la notion de charges justifiées par l'usage commercial et de déterminer si les amendes autres que fiscales peuvent ou non en faire partie. Ceci donne lieu à des controverses, notamment dans la doctrine fiscale. Le Tribunal fédéral a refusé il y a 70 ans d'assimiler à des charges justifiées par l'usage commercial une amende infligée à un distillateur indépendant pour violation de dispositions sur les denrées alimentaires mais ne s'est jamais prononcé sur de telles amendes frappant une personne morale.

Dans un rapport du 12 septembre 2014 en réponse au postulat Leutenegger Oberholzer, le Conseil fédéral a illustré la complexité de la problématique.

Il propose, pour les personnes morales, de modifier les articles 59 LIFD et 25 LHID sur trois points :

1. Suppression de la mention selon laquelle les amendes **fiscales** ne sont pas déductibles.
2. Introduction du refus de déduire **toutes** les amendes (fiscales et non fiscales) infligées en raison d'un acte punissable et les sanctions financières de nature administratives, **mais seulement dans la mesure où elles ont un caractère punitif.**
3. Possibilité de déduire les amendes sous chiffre 2) dans la mesure où elles visent à **réduire le bénéfice.**

B Réponse aux questions posées

1. Les explications ci-dessus montrent que la problématique des amendes est complexe et qu'il y a lieu de distinguer entre les amendes fiscales, non déductibles, et les autres amendes, dont le caractère de charge justifiée par l'usage commercial devrait être apprécié de cas en cas en l'état actuel de la législation.
2. /
3. Jusqu'ici, l'Administration cantonale des impôts n'a pas été confrontée à de tels problèmes pour les banques. Dans les cas qui lui ont été soumis, concernant des personnes morales autres que des banques, elle a en principe refusé la déduction des amendes, à caractère pénal ou non.

4. La base légale est l'art. 95 al. 1 let. a LI, qui est le pendant des art. 59 LIFD et 25 LHID précités.
5. Aucune procédure judiciaire sur cette problématique n'est en cours dans le canton. En revanche, pour une personne morale ayant son siège dans le canton de Zürich, le Tribunal fédéral devrait rendre un arrêt ces prochains mois.
6. Comme indiqué ci-dessus, les base légales sont les mêmes dans toute la Suisse mais laissent une marge d'interprétation pour les amendes non fiscales. A la connaissance du Conseil d'Etat, les pratiques des cantons en la matière ne devraient pas diverger de manière importante.
7. Il est impossible de répondre à cette question. En effet, jusqu'ici aucune banque vaudoise n'est touchée. S'agissant des banques ayant une activité sur Vaud mais dont le siège se trouve dans un autre canton, les recettes fiscales vaudoises dépendent de la répartition intercantonale du bénéfice faite par l'autorité fiscale du siège de la société. Cette autorité devrait faire un calcul respectivement avec ou sans amende, lequel n'existe pas à ce jour.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 26 novembre 2014.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Vassilis Venizelos – Un impôt heureux, une fiscalité durable

Texte déposé

Le Conseil d'Etat a récemment présenté les éléments liés à la réforme de la fiscalité des entreprises. La stratégie fiscale proposée vise notamment à abaisser le taux d'imposition des bénéficiaires pour certaines entreprises. S'ils reconnaissent que cette réforme peut s'avérer judicieuse pour préserver l'attrait économique du canton et les emplois, les Verts souhaitent que les conséquences des mesures envisagées sur les recettes fiscales cantonales et communales soient évaluées. En outre, les Verts demandent que des propositions soient faites pour en compenser les effets, non seulement sur le plan cantonal, mais aussi communal.

Enfin, les changements annoncés doivent être l'occasion de faire le bilan des réformes fiscales menées ces dernières années, à savoir :

- deuxième réforme fédérale de l'imposition des entreprises (RIE II) acceptée à une majorité de 50.5% lors de la votation populaire du 24 février 2008, bien que refusée par notre canton ;
- modification de la loi sur les impôts directs cantonaux acceptée par plus de 70% des Vaudois le 8 février 2009.

Avant de se prononcer sur la feuille de route proposée par le Conseil d'Etat, les Verts souhaitent être informés des effets de ces différentes réformes.

Nous avons donc l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

Réformes précédentes

1. Quels ont été les effets de la RIE II sur les recettes fiscales cantonales et communales ?
2. Quels ont été les effets de la modification de la loi sur les impôts directs cantonaux sur les recettes fiscales cantonales et communales ?

Feuille de route du Conseil d'Etat

3. Quelles sont les conséquences attendues de la mise en oeuvre de la stratégie fiscale annoncée par le Conseil d'Etat sur les recettes fiscales cantonales et communales ?
4. Combien d'entreprises seraient-elles concernées par une baisse de leur taux d'imposition ? Quels sont les montants concernés ?
5. Combien d'entreprises seraient-elles concernées par une hausse de leur taux d'imposition ? Quels sont les montants concernés ?
6. Quelles sont les mesures prévues par le Conseil d'Etat auprès des entreprises touchées par une hausse ?
7. Les efforts consentis par la promotion économique sont-ils menacés ?
8. Quelles mesures le Conseil d'Etat prévoit-il de mettre en oeuvre pour compenser les pertes fiscales

importantes auxquelles devront faire face certaines communes ?

9. Est-il prévu de compenser le manque à gagner des communes qui y perdront ? Si oui, par quel moyen ?

Ne souhaite pas développer.

(Signé) Vassilis Venizelos

Réponse du Conseil d'Etat :

A Réformes précédentes

1. *Quels ont été les effets de la RIE II sur les recettes fiscales cantonales et communales ?*
2. *Quels ont été les effets de la modification de la loi sur les impôts directs cantonaux sur les recettes fiscales cantonales et communales ?*

Les deux questions sont liées car la modification de la loi sur les impôts directs cantonaux acceptée par le peuple en février 2009 est due pour l'essentiel à l'adoption de la RIE II au niveau suisse. En effet, les cantons ont dû modifier leur législation fiscale pour tenir compte des nouveautés apportées par cette réforme à la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (ci-après : LHID).

D'autre part, il convient de souligner que certaines dispositions introduites par le droit fédéral laissent un certain pouvoir d'appréciation aux cantons. Par exemple, ces derniers peuvent fixer librement le taux d'abattement de l'imposition des dividendes provenant de participations qualifiées et, par voie de conséquence, le niveau de réduction des recettes fiscales qui en résulte. Un coût " direct " de la RIE II ne peut donc être établi. Les chiffres ci-après sont dès lors à mettre en regard avec les mesures effectivement adoptées dans la LI.

Mesures directement liées à la RIE II

Type de mesure	Obligatoire	Marge de manœuvre du canton	Effet estimé (canton/communes, toutes choses étant égales)
Principe de l'apport de capital	Oui	Aucune	Impossible à calculer ou même estimer
Allégements lors de la liquidation d'une entreprise	Oui	Limitée	Fr. 2'300'000
Imputation de l'impôt sur le bénéfice sur l'impôt sur le capital	Non	Non limitée	Fr. 32'100'000
Imposition réduite des dividendes	Non	Grande	Fr. 36'000'000
Total			Fr. 70'400'000

Autres mesures

Type de mesure	Obligatoire	Marge de manoeuvre	Effet estimé (canton/communes, toutes choses étant égales)
Augmentation des frais de garde	Non	Grande	Fr. 10'300'000
Déductions pour famille	Non	Grande	Fr. 62'000'000
Limitation cumul impôt sur la fortune et impôt sur le revenu (bouclier fiscal)	Non	Grande	Fr. 18'500'000
Total			Fr. 90'800'000

Le coût total de la modification de la LI est ainsi de quelque 160 millions de francs, à répartir environ à 2/3 pour le canton et 1/3 pour les communes, sur la base des coefficients communaux et cantonal en vigueur à l'époque.

B Feuille de route du Conseil d'Etat

3. *Quelles sont les conséquences attendues de la mise en oeuvre de la stratégie fiscale annoncée par le Conseil d'Etat sur les recettes fiscales cantonales et communales ?*

Le Conseil d'Etat a estimé le coût de la réforme à quelque 390 millions de francs pour le canton et les communes, sur la base du taux d'impôt sur le bénéfice déjà adopté pour 2016 (taux légal de 8,5%). Il souligne qu'en l'absence de baisse d'impôt, les pertes seraient supérieures à ce montant en raison du départ de sociétés importantes et de la perte de recettes, notamment fiscales, liés aux emplois directs et indirects procurés par ces entreprises.

4. *Combien d'entreprises seraient-elles concernées par une baisse de leur taux d'imposition ? Quels sont les montants concernés ?*

Les sociétés concernées sont les sociétés de capitaux et les coopératives soumises à l'impôt ordinaire sur le bénéfice et qui paient de l'impôt. Elles sont au nombre d'environ 10'000 et paieront quelque 440 millions de francs en moins.

5. *Combien d'entreprises seraient-elles concernées par une hausse de leur taux d'imposition ? Quels sont les montants concernés ?*

Les sociétés qui paieront plus d'impôt sont celles qui jouissent d'un statut spécial (tout particulièrement : sociétés holding, sociétés de base). Au nombre d'environ 300, elles paieront quelque 50 millions d'impôt supplémentaire. A vrai dire, il s'agit d'une estimation comprenant un risque d'erreur important car il suffit qu'une ou deux grandes sociétés quittent le canton ou au contraire y développent davantage leurs affaires pour que l'on s'écarte de manière importante du montant de 50 millions. A cela s'ajoute que les effets des modalités prévues par le projet fédéral actuellement soumis en consultation (en particulier déduction d'intérêts notionnels, imposition privilégiée des revenus de la propriété intellectuelle, réévaluation en neutralité fiscale à la sortie des statuts) ne sont encore que partiellement définis et susceptibles d'importantes modifications.

6. *Quelles sont les mesures prévues par le Conseil d'Etat auprès des entreprises touchées par une hausse ?*

La mesure principale en faveur de ces sociétés est la baisse générale des taux, qui évite que la perte de leur statut s'accompagne d'une augmentation trop importante de leur charge fiscale. A cela s'ajoutent les autres mesures prévues par le droit fédéral (voir réponse à la question précédente).

7. *Les efforts consentis par la promotion économique sont-ils menacés ?*

La stratégie du Conseil d'Etat vise précisément à conserver l'attractivité du canton pour les sociétés actuellement au bénéfice d'un statut spécial. Pour les sociétés imposées aujourd'hui selon les règles ordinaires, la baisse des taux donnera un argument supplémentaire à la promotion économique pour l'implantation de nouvelles entreprises.

8. *Quelles mesures le Conseil d'Etat prévoit-il de mettre en oeuvre pour compenser les pertes fiscales importantes auxquelles devront faire face certaines communes ?*

Le Conseil d'Etat se préoccupe de la situation des communes et de la perte de recettes fiscales à laquelle elles devront faire face, tout comme le canton. Depuis quelques mois déjà, un groupe de travail composé de représentants de l'Etat et des communes examine comment répartir équitablement cette baisse.

9. *Est-il prévu de compenser le manque à gagner des communes qui y perdront ? Si oui, par quel moyen ?*

Il est prématuré de répondre à cette question dans le détail. Le groupe de travail doit présenter au cours du 1^{er} semestre 2015 une ou plusieurs solutions pour répartir les pertes de recettes fiscales entre le canton et les communes.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 14 janvier 2015.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean