

**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

*Groupe thématique Communes de 12h15 à 13h45 au Café du Grütli*

Décision	N°		Dept	Rapporteurs maj. + min.	Date de renvoi
	1.	Communications			
	2.	Dépôts			
	3.	(18_INT_237) Interpellation Carine Carvalho et consorts - Du sexisme à vendre au Comptoir suisse ? (Pas de développement)			
	4.	(18_INT_238) Interpellation Alexandre Démétriadès et consorts - Procédures d'enquête en matière de violences policières. À cas exceptionnels, procédures exceptionnelles ? (Pas de développement)			
	5.	(18_INT_236) Interpellation Pierre Dessemontet et consorts - Après l'incendie du Musée National du Brésil : où en est le canton quant à la protection de ses biens culturels et muséaux et de ses documents et archives contre les incendies et les inondations ? (Développement)			
	6.	(18_MOT_019) Motion Maurice Mischler et consorts - Compensation équitable et supportable pour les communes vaudoises en attendant PF17	DIS, DSAS, DFIRE	Berthoud A.	
	7.	(79) Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'État un crédit d'étude de CHF 12'000'000.- pour financer la construction, en deux étapes de travaux, d'un nouvel établissement pénitentiaire de 410 places à la Plaine de l'Orbe (1er débat)	DFIRE, DIS	Schwab C.	
	8.	(GC 243) Rapport annuel 2016-2017 de la Commission des visiteurs du Grand Conseil	GC	Schwab C.	
	9.	(GC 067) Rapport annuel 2017-2018 de la Commission des visiteurs du Grand Conseil	GC	Schwab C.	

**ORDRE DU JOUR**

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

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

Décision	N°		Dept	Rapporteurs maj. + min.	Date de renvoi
	10.	(17_INT_033) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Alain Bovay et consorts - Sous perfusion, la Caisse de pension de l'Etat de Vaud est-elle en bonne santé ?	DSAS.		
	11.	(59) Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Jean-Marc Sordet et consorts - Harmoniser la pratique sociale vaudoise avec celle recommandée en Suisse	DSAS.	Gross F.	
	12.	(16_INT_637) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Alexandre Berthoud - Aide sociale: des précisions sur la prise en charge des loyers des bénéficiaires	DSAS.		
	13.	(17_POS_229) Postulat Yvan Pahud et consorts - Reconnaissance et conditions cadres pour les infirmières et infirmiers	DSAS	Venizelos V.	
	14.	(17_POS_236) Postulat Philippe Vuillemin - CHUV - EMS : relever le défi de la vieillesse passe aussi par l'égalité salariale des infirmières	DSAS	Venizelos V.	
	15.	(17_INT_677) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation François Clément et consorts - Pour faciliter le stationnement des personnes en situation de handicap	DSAS.		
	16.	(17_INT_021) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Marc Vuilleumier et consorts - Quand les PLAFAs ne plafonnent pas	DSAS.		
	17.	(18_INT_094) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Philippe Vuillemin - Le secret médical devient-il la propriété de tout un chacun ?	DSAS.		
	18.	(17_INT_040) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Thierry Dubois - Dans quelles mesures l'accroissement du secteur ambulatoire favorisé par l'Etat contribue-t-il à une augmentation constante des primes maladies ?	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
	19.	(18_INT_105) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Carole Schelker - Succès croissant pour les modèles alternatifs d'assurance maladie, quelle prise en compte pour la définition des subsides cantonaux ?	DSAS.		
	20.	(17_INT_671) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Céline Ehrwein Nihan - Les établissements médicaux vaudois sont-ils immunisés contre les virus informatiques ?	DSAS.		
	21.	(16_INT_646) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Alain Bovay - Pas de base légale pour le financement des EMS : que fait le DSAS ?	DSAS.		
	22.	(17_POS_012) Postulat Christelle Luisier Brodard et consorts - En savoir un peu plus sur les PIG (prestations d'intérêt général)	DSAS	Venizelos V.	
	23.	(17_POS_015) Postulat Thierry Dubois et consorts - Financement uniforme des prestations de santé ambulatoires et stationnaires : un sujet à transmettre à notre commission de santé publique !	DSAS	Venizelos V.	
	24.	(17_POS_022) Postulat Thierry Dubois et consorts - La facturation dans les hôpitaux publics d'une hospitalisation par un forfait de type DRG : une affaire rentable ?!	DSAS	Venizelos V.	
	25.	(17_POS_244) Postulat Jean-Michel Dolivo et consorts - Des tests de médicaments non-autorisés ont-ils été effectués sur des patients dans les cliniques psychiatriques vaudoises entre 1940 et 1980 ?	DSAS	Attinger Doepper C.	

Séance du Grand Conseil

Mardi 18 septembre 2018

de 14 h.00 à 17 h.00

## **ORDRE DU JOUR**

OA = objet adopté sans modification

OA+M = objet adopté avec modification

RET = objet retiré

REF = objet refusé

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

TRAITE = objet traité

RENV-T = objet renvoyé par manque de temps

RENV-C = objet renvoyé pour complément d'information

RENV-SD = objet renvoyé suite débat

RENV-COM = objet renvoyé en commission

RENV-CE = objet renvoyé au Conseil d'Etat

Décision	N°		Dept	Rapporteurs maj. + min.	Date de renvoi
	26.	(18_POS_029) Postulat Guy Gaudard et consorts - AMIANTE : ce n'est pas un problème du passé. Renforçons le principe de précaution	DSAS, DTE	Butera S.	

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 : 18-INT-237

Déposé le : 11.09.18

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

Du sexisme à vendre au Comptoir suisse ?

## Texte déposé

Cet été, le Conseil d'État a fait un pas important pour la promotion de l'égalité entre les femmes et hommes en proposant la modification de loi sur les procédés de réclame dans une volonté d'interdire toute forme de publicité sexiste dans l'espace public. Cette proposition est conforme aux objectifs du programme de législature 2017-2021, notamment l'affirmation des valeurs démocratiques et en particulier le principe de l'égalité femmes-hommes.

Mais certaines activités organisées dans le cadre des manifestations tout public peuvent également reproduire des stéréotypes et des préjugés ou imposer une image réductrice du groupe des femmes.

Cette année la grande innovation du Comptoir suisse est un « espace au féminin » consacré aux « nouvelles tendances en matière de mode, de beauté, de bien-être, de décoration ou encore d'aventures », dont le clou du programme sont les spectacles de « Chippendales ». En soi, il n'y a rien de mal à proposer des services spécifiques pour un groupe de la population. Mais tant les activités proposées que la façon de les présenter semblent sorties tout droit de la moitié du XXe siècle. Comme beaucoup d'efforts marketing se focalisant sur les femmes, ce type de manifestation enferme le groupe des femmes dans l'imaginaire de la futilité, de l'égoïsme et de la domesticité.

N'aurait-il pas été plus intéressant de créer un espace dédié aux femmes entrepreneures et créatrices, un lieu les permettant de démontrer leur capacité d'innovation ? La manifestation a raté l'opportunité de sortir des sentiers battus et rebattus et donner enfin une réelle place aux femmes, tant comme consommatrices plurielles que comme entrepreneures novatrices.

J'ai donc le plaisir d'adresser les questions suivantes au Conseil d'État :

- En tant qu'autorité luttant contre la publicité sexiste, que pense le CE des activités proposées dans le cadre du Comptoir suisse 2018 à l'adresse des femmes ? Le Conseil d'État cautionne-t-il, par sa présence, cette orientation sexiste de la manifestation ?
- Considère-t-il ce type de manifestation compatible avec les efforts pour contrer le sexisme ordinaire, notamment à l'égard des publicités sexistes ?
- Est-ce que le Conseil d'État compte s'approcher des organisateurs pour éviter que cela se reproduise pour une édition ultérieure ?

Commentaire(s)

Conclusions

Souhaite développer



Ne souhaite pas développer

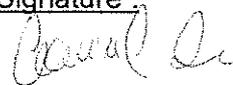


Nom et prénom de l'auteur :

Carvalho, Carine

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

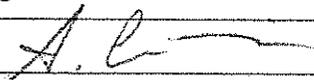
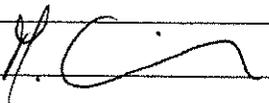
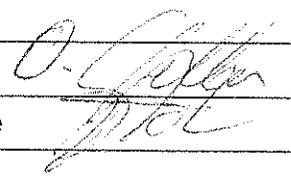
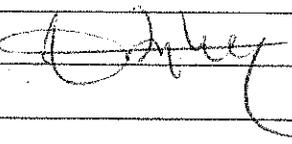
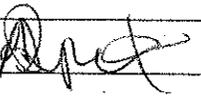
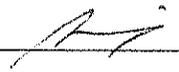
Signature :



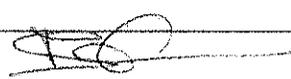
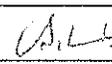
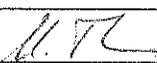
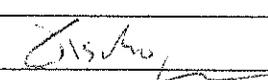
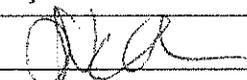
Signature(s) :

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

## Liste des député-e-s signataires – état au 28 août 2018

Aminian Taraneh	Cherubini Alberto 	Echenard Cédric
Aschwanden Sergei	Chevalley Christine	Epars Olivier
Attinger Doepper Claire 	Chevalley Jean-Bernard	Evéquois Séverine
Baehler Bech Anne	Chevalley Jean-Rémy	Favrod Pierre Alain
Balet Stéphane	Chollet Jean-Luc	Ferrari Yves
Baux Céline	Christen Jérôme	Freymond Isabelle 
Berthoud Alexandre	Christin Dominique-Ella	Freymond Sylvain
Betschart Anne Sophie	Clerc Aurélien	Fuchs Circé
Bettschart-Narbel Florence	Cornamusaz Philippe	Gander Hugues
Bezençon Jean-Luc	Courdesse Régis	Gaudard Guy
Blanc Mathieu	Creteigny Laurence	Gay Maurice
Bolay Guy-Philippe	Croci Torti Nicolas	Genton Jean-Marc
Botteron Anne-Laure	Cuendet Schmidt Muriel 	Germain Philippe
Bouverat Arnaud	Deillon Fabien	Gfeller Olivier 
Bovay Alain	Démétriadès Alexandre	Glardon Jean-Claude
Buclin Hadrien	Desarzens Eliane	Glauser Nicolas
Buffat Marc-Olivier	Dessemontet Pierre	Glauser Krug Sabine
Butera Sonya	Devaud Grégory	Gross Florence
Byrne Garelli Josephine	Develey Daniel	Guignard Pierre
Cachin Jean-François	Dolivo Jean-Michel	Induni Valérie
Cardinaux François	Dubois Carole	Jaccard Nathalie
Carrard Jean-Daniel	Dubois Thierry	Jaccoud Jessica
Carvalho Carine	Ducommun Philippe	Jaques Vincent 
Chapuisat Jean-François	Dupontet Aline 	Jaquier Rémy
Cherbuin Amélie 	Durussel José	Jobin Philippe

## Liste des député-e-s signataires – état au 28 août 2018

Joly Rebecca	Neyroud Maurice	Rydlo Alexandre
Jungclaus Delarze Susanne	Nicolet Jean-Marc	Ryf Monique
Keller Vincent	Paccaud Yves 	Schaller Graziella
Krieg Philippe	Pahud Yvan	Schelker Carole
Labouchère Catherine	Pernoud Pierre André	Schwaar Valérie 
Liniger Philippe	Petermann Olivier	Schwab Claude 
Lohri Didier	Podio Sylvie	Simonin Patrick
Luccarini Yvan	Pointet François	Sonnay Eric
Luisier Brodard Christelle	Porchet Léonore	Sordet Jean-Marc
Mahaim Raphaël	Probst Delphine	Stürner Felix
Marion Axel	Radice Jean-Louis	Suter Nicolas
Masson Stéphane	Rapaz Pierre-Yves	Thalmann Muriel 
Matter Claude	Räss Etienne	Thuillard Jean-François
Mayor Olivier	Ravenel Yves	Treboux Maurice
Meienberger Daniel	Rey-Marion Alette	Trolliet Daniel
Meldem Martine	Rezso Stéphane	Tschopp Jean 
Melly Serge	Richard Claire	van Singer Christian
Meyer Keller Roxanne	Riesen Werner	Venizelos Vassilis
Miéville Laurent	Rime Anne-Lise	Volet Pierre
Miéville Michel	Rochat Fernandez Nicolas	Vuillemin Philippe
Mischler Maurice	Romanens Pierre-André	Vuilleumier Marc
Mojon Gérard	Romano-Malagrifa Myriam	Wahlen Marion
Montangero Stéphane	Roulet-Grin Pierrette	Wüthrich Andreas
Mottier Pierre François	Rubattel Denis	Zünd Georges
Neumann Sarah 	Ruch Daniel	Zwahlen Pierre



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 : 18.INT-738

Déposé le : 11.09.18

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

**Procédures d'enquête en matière de violences policières. À cas exceptionnels, procédures exceptionnelles ?**

## Texte déposé

De récents faits divers plus ou moins dramatiques ont conduit un certain nombre d'acteurs politiques et associatifs vaudois à s'interroger, par exemple, sur l'adéquation de la formation prodiguée aux futur-e-s agent-e-s par rapport à la réalité du travail de terrain des policiers/ères ou encore à formuler plusieurs propositions relatives au contrôle de l'activité de la police. Au-delà de ces cas de violences policières, présumés ou avérés, la police se plaint malheureusement également d'une recrudescence des violences faites à son égard.

Dans ce contexte, il paraît important de savoir précisément comment sont traitées l'ensemble des dénonciations de violences policières formulées par des victimes, quelles qu'elles soient.

Les deux éléments consubstantiels à l'exercice du métier de policier/ère que représentent l'esprit de corps et la connaissance des techniques d'enquête semblent en effet rendre nécessaire une plus grande investigation lorsqu'un-e agent-e est lui/elle-même mis-e en cause.

Au vu de ce qui précède, j'ai l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'État :

1. Existe-t-il des statistiques sur les nombres de dénonciations, de plaintes et de condamnations pour violences policières contre des agents de police exerçant dans le canton de Vaud et sur leur évolution au cours des dix dernières années ?
2. Quelle est la procédure d'enquête suivie par les autorités de poursuite pénale en cas de plainte déposée par une victime présumée de violence policière physique ou verbale ?
3. Dans ce cas de figure, quels sont les acteurs chargés de mener l'enquête ?

4. Le Ministère public est-il systématiquement informé des plaintes déposées par une victime présumée de violence policière ? Si oui, de quelle manière et quelle suite y donne-t-il et si non, pourquoi ?
5. Lorsque des agent-e-s de police font l'objet d'une plainte de la part d'une victime présumée, cette dernière reçoit-elle une information spécifique quant à ses droits ?
6. Quelle est la proportion de plaignants de violences policières faisant l'objet de contre-plaintes des agents de police mis en cause pour violence ou menace contre des fonctionnaires (art. 285 CP), empêchement d'accomplir un acte officiel (art. 286 CP) ou pour tout autre type d'infraction ?

Commentaire(s)

Conclusions

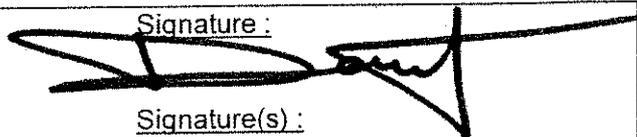
Souhaite développer

Ne souhaite pas développer

Nom et prénom de l'auteur :

Démétriadès Alexandre

Signature :



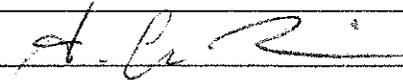
Nom(s) et prénom(s) du (des) consort(s) :

Signature(s) :

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

## Liste des député-e-s signataires – état au 28 août 2018

Aminian Taraneh

Cherubini Alberto 

Echenard Cédric

Aschwanden Sergei

Chevalley Christine

Epars Olivier

Attinger Doepper Claire 

Chevalley Jean-Bernard

Evéquois Séverine

Baehler Bech Anne

Chevalley Jean-Rémy

Favrod Pierre Alain

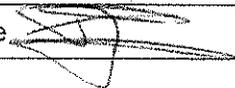
Balet Stéphane

Chollet Jean-Luc

Ferrari Yves

Baux Céline

Christen Jérôme

Freymond Isabelle 

Berthoud Alexandre

Christin Dominique-Ella

Freymond Sylvain

Betschart Anne Sophie

Clerc Aurélien

Fuchs Circé

Bettschart-Narbel Florence

Cornamusaz Philippe

Gander Hugues

Bezençon Jean-Luc

Courdesse Régis

Gaudard Guy

Blanc Mathieu

Cretegny Laurence

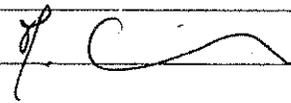
Gay Maurice

Bolay Guy-Philippe

Croci Torti Nicolas

Genton Jean-Marc

Botteron Anne-Laure

Cuendet Schmidt Muriel 

Germain Philippe

Bouverat Arnaud

Deillon Fabien

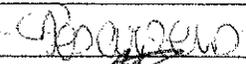
Gfeller Olivier

Bovay Alain

Démétriadès Alexandre

Glardon Jean-Claude

Buclin Hadrien

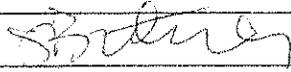
Desarzens Eliane 

Glauser Nicolas

Buffat Marc-Olivier

Dessemontet Pierre 

Glauser Krug Sabine

Butera Sonya 

Devaud Grégory

Gross Florence

Byrne Garelli Josephine

Develey Daniel

Guignard Pierre

Cachin Jean-François

Dolivo Jean-Michel

Induni Valérie

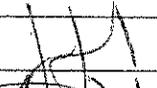
Cardinaux François

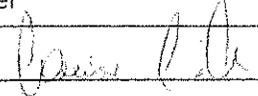
Dubois Carole

Jaccard Nathalie

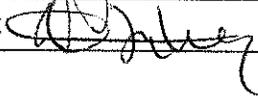
Carrard Jean-Daniel

Dubois Thierry

Jaccoud Jessica 

Carvalho Carine 

Ducommun Philippe

Jaques Vincent 

Chapuisat Jean-François

Dupontet Aline 

Jaquier Rémy

Cherbuin Amélie

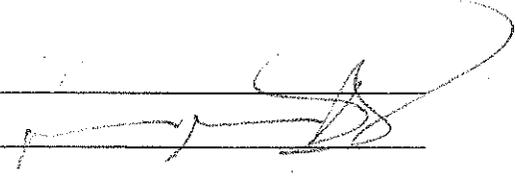
Durussel José

Jobin Philippe

## Liste des député-e-s signataires – état au 28 août 2018

Joly Rebecca

Neyroud Maurice

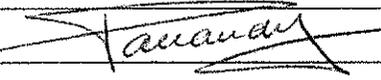
Rydlo Alexandre 

Jungclaus Delarze Susanne

Nicolet Jean-Marc

Ryf Monique

Keller Vincent

Paccaud Yves 

Schaller Graziella

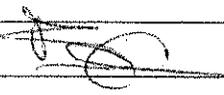
Krieg Philippe

Pahud Yvan

Schelker Carole

Labouchère Catherine

Pernoud Pierre André

Schwaar Valérie 

Liniger Philippe

Petermann Olivier

Schwab Claude

Lohri Didier

Podio Sylvie

Simonin Patrick

Luccarini Yvan

Pointet François

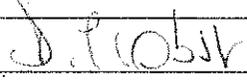
Sonnay Eric

Luisier Brodard Christelle

Porchet Léonore

Sordet Jean-Marc

Mahaim Raphaël

Probst Delphine 

Stürner Felix

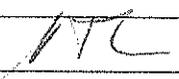
Marion Axel

Radice Jean-Louis

Suter Nicolas

Masson Stéphane

Rapaz Pierre-Yves

Thalmann Muriel 

Matter Claude

Räss Etienne

Thuillard Jean-François

Mayor Olivier

Ravenel Yves

Treboux Maurice

Meienberger Daniel

Rey-Marion Alette

Trolliet Daniel 

Meldem Martine

Rezso Stéphane

Tschopp Jean

Melly Serge

Richard Claire

van Singer Christian

Meyer Keller Roxanne

Riesen Werner

Venizelos Vassilis

Miéville Laurent

Rime Anne-Lise

Volet Pierre

Miéville Michel

Rochat Fernandez Nicolas

Vuillemin Philippe

Mischler Maurice

Romanens Pierre-André

Vuilleumier Marc

Mojon Gérard

Romano-Malagrifa Myriam

Wahlen Marion

Montangero Stéphane

Roulet-Grin Pierrette

Wüthrich Andreas

Mottier Pierre François

Rubattel Denis

Zünd Georges

Neumann Sarah 

Ruch Daniel

Zwahlen Pierre



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 : 18-INT-236

Déposé le : 11.09.18

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

Après l'incendie du Musée National du Brésil: où en est le canton quant à la protection de ses biens culturels et muséaux et de ses documents et archives contre les incendies et les inondations ?

## Texte déposé

L'incendie du Musée National du Brésil à Rio de Janeiro dans la nuit du 2 septembre 2018 a entraîné la destruction de collections et documents d'une valeur inestimable constituant une perte irréversible pour la mémoire de ce pays, et de l'ensemble de l'humanité dans de nombreux domaines allant bien au-delà de l'art – notamment via la perte de documents historiques, linguistiques et ethnographiques irremplaçables.

Il semble que les moyens de défense incendie engagés sur ce sinistre aient été totalement inadéquats. Or, ce qui a pu se produire à Rio de Janeiro peut se produire chez nous, et cela pose la question de la protection de ce type de site contre les incendies et les inondations : concrètement, que mettons-nous en œuvre pour réagir correctement à une catastrophe de ce type si elle venait à survenir dans une institution dépendant de ce Grand Conseil ?

J'ai l'honneur d'adresser au Conseil d'Etat cinq questions concernant spécifiquement les dépôts et salles des musées cantonaux, des archives cantonales et de la bibliothèque cantonale universitaire.

1. Existe-t-il une politique spécifique et adaptée de protection des biens culturels contre l'incendie et les inondations, au bénéfice des institutions cantonales depositaires de biens culturels, muséaux, documentaires et archivistiques ?
2. En particulier, les locaux dans lesquels sont entreposés les biens des institutions cantonales concernées sont-ils au bénéfice de mesures de protection spécifiques contre l'incendie et les inondations? Si oui, lesquelles ?
3. Existe-t-il une politique cantonale de sensibilisation de l'ECA et des Services d'Incendie et Secours (SDIS) appelés à intervenir sur ces institutions quant au contexte spécifique de protection et de sauvetage des biens qui y sont entreposés ?

4. En particulier, existe-t-il au sein des institutions ou des SDIS concernés des équipements spécifiquement dédiés à cette problématique, à l'exemple de la « Berce Protection des Biens Culturels » de la Ville de Genève ?
5. Enfin, existe-t-il une politique d'inventoriage et numérisation systématique des documents et artefacts numérisables, et si oui quel est le pourcentage desdits documents et artefacts d'ores et déjà inventoriés et numérisés ?

Commentaire(s)

Conclusions

Souhaite développer



Ne souhaite pas développer



Nom et prénom de l'auteur :

DESSEMONTET Pierre

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

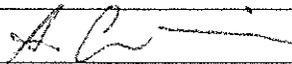
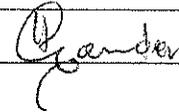
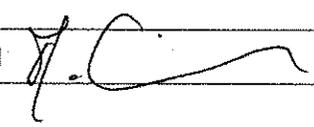
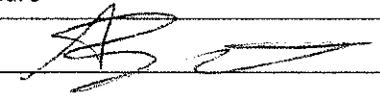
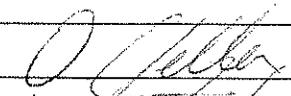
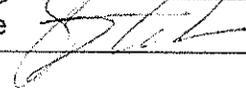
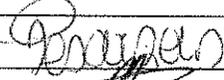
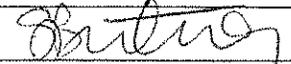
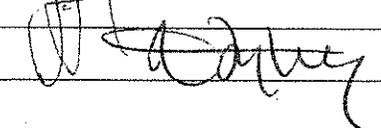
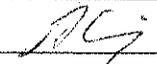
Signature



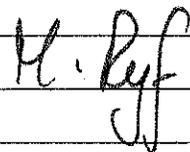
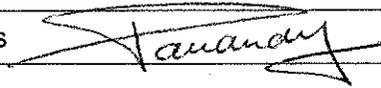
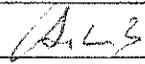
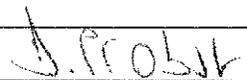
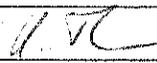
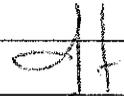
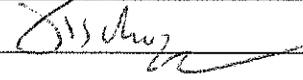
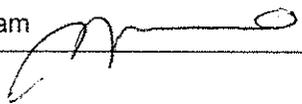
Signature(s) :

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

## Liste des député-e-s signataires – état au 28 août 2018

Aminian Taraneh	Cherubini Alberto 	Echenard Cédric 
Aschwanden Sergei	Chevalley Christine	Epars Olivier
Attinger Doepper Claire	Chevalley Jean-Bernard	Evéquoz Séverine
Baehler Bech Anne	Chevalley Jean-Rémy	Favrod Pierre Alain
Balet Stéphane 	Chollet Jean-Luc	Ferrari Yves
Baux Céline	Christen Jérôme	Freymond Isabelle
Berthoud Alexandre	Christin Dominique-Ella	Freymond Sylvain
Betschart Anne Sophie 	Clerc Aurélien	Fuchs Circé
Bettschart-Narbel Florence	Cornamusaz Philippe	Gander Hugues 
Bezençon Jean-Luc	Courdesse Régis	Gaudard Guy
Blanc Mathieu	Creteigny Laurence	Gay Maurice
Bolay Guy-Philippe	Croci Torti Nicolas	Genton Jean-Marc
Botteron Anne-Laure	Cuendet Schmidt Muriel 	Germain Philippe
Bouverat Arnaud 	Deillon Fabien	Gfeller Olivier 
Bovay Alain	Démétriades Alexandre	Giardon Jean-Claude 
Buclin Hadrien	Desarzens Eliane 	Glauser Nicolas
Buffat Marc-Olivier	Dessemontet Pierre 	Glauser Krug Sabine
Butera Sonya 	Devaud Grégory	Gross Florence
Byrne Garelli Josephine	Develey Daniel	Guignard Pierre
Cachin Jean-François	Dolivo Jean-Michel	Induni Valérie
Cardinaux François	Dubois Carole	Jaccard Nathalie
Carrard Jean-Daniel	Dubois Thierry	Jaccoud Jessica 
Carvalho Carine	Ducommun Philippe	Jaques Vincent 
Chapuisat Jean-François	Dupontet Aline	Jaquier Rémy
Cherbuin Amélie 	Durussel José	Jobin Philippe

## Liste des député-e-s signataires – état au 28 août 2018

Joly Rebecca	Neyroud Maurice	Rydlo Alexandre
Jungclaus Delarze Susanne	Nicolet Jean-Marc	Ryf Monique 
Keller Vincent	Paccaud Yves 	Schaller Graziella
Krieg Philippe	Pahud Yvan	Schelker Carole
Labouchère Catherine	Pernoud Pierre André	Schwaar Valérie
Liniger Philippe	Petermann Olivier	Schwab Claude 
Lohri Didier	Podio Sylvie	Simonin Patrick
Luccarini Yvan	Pointet François	Sonnay Eric
Luisier Brodard Christelle	Porchet Léonore	Sordet Jean-Marc
Mahaim Raphaël	Probst Delphine 	Stürner Felix
Marion Axel	Radice Jean-Louis	Suter Nicolas
Masson Stéphane	Rapaz Pierre-Yves	Thalmann Muriel 
Matter Claude	Räss Etienne	Thuillard Jean-François
Mayor Olivier	Ravenel Yves	Treboux Maurice
Meienberger Daniel	Rey-Marion Alette	Trollet Daniel 
Meldem Martine	Rezso Stéphane	Tschopp Jean 
Melly Serge	Richard Claire	van Singer Christian
Meyer Keller Roxanne 	Riesen Werner	Venizelos Vassilis
Miéville Laurent	Rime Anne-Lise	Volet Pierre
Miéville Michel	Rochat Fernandez Nicolas 	Vuillemin Philippe
Mischler Maurice	Romanens Pierre-André	Vuilleumier Marc
Mojon Gérard	Romano-Malagrifa Myriam 	Wahlen Marion
Montangero Stéphane	Roulet-Grin Pierrette	Wüthrich Andreas
Mottier Pierre François	Rubattel Denis	Zünd Georges
Neumann Sarah	Ruch Daniel	Zwahlen Pierre

**Motion Maurice Mischler et consorts – Compensation équitable et supportable pour les communes vaudoises en attendant PF17**

*Texte déposé*

La mise en œuvre de la formule vaudoise de la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III « vaudoise ») — réforme fiscale et mesures sociales d'accompagnement — sans attendre les mesures fédérales — le futur Projet fiscal (PF17) prévu pour 2020 – 2021— modifie les équilibres financiers négociés et présentés par le Conseil d'Etat en 2015 – 2016, en ce qui concerne les communes. En l'absence de la part de la compensation de la Confédération en faveur des communes, évaluée à 34 millions de francs, et de l'augmentation des rendements fiscaux des personnes morales liés à la suppression des statuts fiscaux particuliers — 16 millions de francs, il manquera 50 millions de francs dans les caisses des communes pour obtenir les équilibres obtenus lors des négociations.

Si les communes vaudoises dans leur ensemble ont toujours soutenu la RIE III vaudoise, dans sa globalité, les termes de l'accord ne sont plus respectés avec le choix du Conseil d'Etat de maintenir une partie des mesures envisagées pour 2019. L'Etat de Vaud doit compenser provisoirement les communes vaudoises, afin de respecter l'ensemble des partenaires envers qui il s'est engagé dans cette réforme importante.

Le nouveau système péréquatif pour les communes vaudoises, prévu pour 2019, a été conçu pour mieux encaisser le choc de cette réforme fiscale. La couche « emplois » doit permettre de redistribuer la compensation de la Confédération et l'augmentation de la solidarité de mieux répartir les impacts financiers. Les effets escomptés ne peuvent pas être obtenus sans l'ensemble des mesures prévues. Et surtout, une partie des communes devra augmenter son taux d'impôt pour compenser les pertes fiscales plus importantes que prévues, ce qui va à l'encontre de la volonté de la réforme.

Afin de respecter les équilibres négociés et de permettre aux communes de conserver leur autonomie financière, les motionnaires demandent une compensation financière de l'Etat de Vaud à hauteur de 50 millions de francs chaque année, en attendant l'entrée en vigueur de la PF17. Cette somme sera redistribuée aux communes vaudoises :

- 34 millions de francs par le biais de la couche « emplois » déjà prévue dans le nouveau système péréquatif 2019 ;
- 16 millions de francs en diminution de la part communale à la facture sociale.

Documents complémentaires :

- « RIE III dans le canton de Vaud : Renforcement des entreprises et du pouvoir d'achat des familles », Conférence de presse du Conseil d'Etat, le 1er juillet 2015 ;
- « Flash statistique : Finances des communes vaudoises en 2016 », Communiqué de presse du 20 décembre 2017 du canton de Vaud (Statistique Vaud) ;
- « RIE III vaudoise : les communes n'ont pas les mêmes marges de manœuvre », Point CommUNE !, N°63, Union des Communes vaudoises.

*Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures*

*(Signé) Maurice Mischler  
et 54 cosignataires*

*Développement*

**M. Maurice Mischler (VER) :** — Permettez-moi tout d'abord de déclarer mes intérêts : je suis membre du comité de l'Union des communes vaudoises (UCV) et c'est à ce titre qu'avec mes

collègues, ainsi qu'avec les représentants de l'Association des communes vaudoises (AdCV), je dépose la présente motion. La mise en œuvre, pour 2019, de la version vaudoise de la Troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III) ne sera pas un long fleuve tranquille pour les communes. En effet, initialement, un manque de recettes global de 80 millions de francs était prévu. Or, en raison du refus fédéral de la RIE III, le « manco » passera à 132 millions. En termes de points d'impôt, cela représentera globalement et en moyenne, de 3 à 4 points, mais certaines communes pourront perdre jusqu'à 11,5 points. Rappelons que le but premier de la réforme était de supprimer le statut spécial accordé à certaines sociétés. Les circonstances font que ces sociétés ne paieront pas plus d'impôt, en 2019, du fait du refus fédéral de la RIE III. C'est pour le moins paradoxal !

Rappelons aussi que, chaque année, le canton voit arriver environ 10'000 nouveaux habitants, ce qui implique des investissements conséquents pour toutes les infrastructures telles que les écoles, la mobilité, les canalisations, les routes, les administrations, etc. Et pour cela, nous ne sommes pas à égalité avec le canton. Certes, l'Etat doit aussi absorber l'augmentation, mais la marge de manœuvre qu'offre la situation financière des communes et de l'Etat n'est pas la même. En effet, la proportion des recettes fiscales est d'un rapport de 1 à 1,5 en faveur de l'Etat et les communes ne touchent rien, par exemple, lorsque la Banque nationale suisse (BNS) fait des bénéfices faramineux, comme c'est le cas en 2017. De plus, l'endettement des communes augmente et leur marge d'autofinancement diminue. La *Feuille des avis officiels (FAO)* du 12 janvier et le dernier numéro du courrier statistique *Numerus*, tous deux édités par le canton lui-même, le montrent très clairement et ce ne sont pas les associations de communes qui ont commandité ces articles.

Si l'on veut simplifier, la population comprendra les choses ainsi : dans les communes, les impôts vont diminuer pour les entreprises et ils vont augmenter pour les personnes physiques. Lorsque l'on connaît les oppositions que doivent subir les communes lorsqu'une augmentation d'impôt est annoncée, un soutien du canton n'est pas superflu. C'est pourquoi nous demandons une compensation financière provisoire de l'Etat de 50 millions de francs par année, pour compenser les pertes fiscales, jusqu'à la mise en œuvre de la réforme intitulée Projet fiscal 17 (PF 17). Cette compensation peut être distribuée sur les couches « emploi » du nouveau système péréquatif, en diminution de la facture sociale, ou alors via une prolongation du système, selon le Décret réglant les modalités d'application de l'impact financier de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) sur les communes vaudoises pour la facture sociale (DRPTC). Nous rappelons enfin qu'une motion avait été déposée par Mme Claudine Wyssa et acceptée par le Grand Conseil, en 2015, et qu'une résolution avait été déposée la même année par M. Vassilis Venizelos, allant toutes deux dans le même sens que la présente motion. Jusqu'ici, le Conseil d'Etat a fait la sourde oreille vis-à-vis de ces actions parlementaires. Nous espérons sincèrement être entendus cette fois-ci.

**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 Maurice Mischler et consorts – Compensation équitable et supportable pour les communes  
vaudoises en attendant PF17**

**1. PREAMBULE**

La commission s'est réunie les jeudi 3 et mercredi 23 mai 2018 à la Salle du Bicentenaire à Lausanne. Présidée par M. le député A. Berthoud, également rapporteur, elle était composée de Mmes les députées A. Cherbuin, C. Richard et A. Baehler Bech ainsi que de MM. les députés A. Cherubini, M. Mischler, S. Melly, G. Zünd, N. Glauser, P.-A. Pernoud, G.-P. Bolay, G. Mojon, J.-M. Sordet, H. Buclin et S. Montangero. MM. les députés Sordet et Melly étaient excusés pour la séance du 3 mai 2018.

M. le conseiller d'Etat Broulis, (chef du Département des finances et des relations extérieures - DFIRE) et M. E. Birchmeier (chef du Service d'analyse et de gestion financières - SAGEFI) étaient présents aux deux séances. M. F. Mascello (Secrétariat général du Grand Conseil - SGC) s'est chargé des notes de séance et du projet de rapport.

**2. CONTEXTE DU DOSSIER**

Lors de la première séance de commission, l'Union des communes vaudoises (UCV) venait de publier certains éléments chiffrés alarmants portant sur les montants en jeu dépassant les 170 mios. Dans un contexte fédéral incertain dû à l'éventuelle mise en œuvre du Projet fiscal 2017 (PF17), cette publication a suscité une très vive émotion au sein des communes vaudoises et a eu un impact sur le déroulement des travaux de la commission. Parallèlement, la commission a été nantie d'un courrier émanant de la Conférence des Syndics de la Riviera qui demandait également un soutien financier d'un montant significativement supérieur à la motion Mischler.

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

Le conseiller d'Etat regrette la publication de données incorrectes et non encore validées par toutes les parties concernées. Il rappelle en outre que, dans le cadre du bouclage des comptes 2017, un montant de 27 mios a été préfinancé (initialement 25,8 mios) pour la compensation des pertes fiscales des communes à la suite de la baisse du taux d'imposition du bénéfice des entreprises de 8,5% à 8%. Cette baisse d'un demi-point est rendue possible par la dynamique positive de création de richesses, mais n'empêche pas le départ de certaines entreprises pour des raisons diverses. Les budgets 2019 des entreprises ne pourront être vérifiés qu'en 2021. Certaines communes auront des mauvaises surprises et devront procéder à des remboursements d'acomptes, conséquence d'effets de bord dus à la péréquation. Avec un tel manque de visibilité, cette demande de 50 mios est inadéquate, sans parler du fait que, dans les tableaux publiés par l'UCV, certains montants intègrent des éléments non récurrents qu'il aurait fallu neutraliser. Le Conseil d'Etat est d'avis que les comptes 2017 des communes seront bons et encourage les collectivités locales, pour les bouclages

2017 et 2018, à faire des provisions comptables qui permettront de mieux appréhender les inconnues liées à la péréquation dans les années 2019 – 2020.

#### **4. POSITION DU MOTIONNAIRE**

Le motionnaire répond au conseiller d'Etat en lui rappelant que la mise en œuvre, prévue pour 2019, du volet vaudois de la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III) ne sera pas aisée pour les communes vaudoises. Si initialement un manque de 82,5 mios était prévu, l'on peut estimer que ce manco, en raison du refus de la RIE III fédérale, devrait passer à environ 132 mios, voire plus (dépôt de la motion antérieure à la publication des chiffres de l'UCV). En l'absence de la part de compensation de la Confédération en faveur des communes, le député demande le soutien du Canton à hauteur de 50 mios (part de la Confédération : 34 mios / augmentation des rendements fiscaux des personnes morales liées à la suppression des statuts fiscaux particuliers : 16 mios). En attendant la mise en œuvre de PF 17, cette aide étatique permettrait d'éviter à certaines communes de devoir ponctionner leurs administrés en augmentant leurs impôts. Le motionnaire, également membre du comité de l'UCV, peut entendre le fait que ses chiffres devront faire l'objet d'une éventuelle correction, mais celle-ci ne gommara pas le principe même de compensation indispensable qui l'a motivé à déposer son texte.

Le motionnaire précise en outre que lors de la première communication des chiffres à l'UCV, il est apparu une différence fiscale de l'ordre de 177 mios. Une précision de ces chiffres a montré que l'impact de la RIE III sur les communes se monte à 132 mios seulement, le reste étant dû à d'autres raisons conjoncturelles. Cette différence justifie donc l'acceptation de la motion puisque, lors de la votation sur RIE III, il a été mentionné une perte de 82.5 mios pour les communes. Enfin, il demande que les 27 mios de la motion Wyssa ne soient pas pris en comptes dans la discussion, car ils ne concernent pas la même période fiscale.

#### **5. AUDITIONS DU 23 MAI 2018**

##### **5.1. DIS – SCL**

Compte tenu de la publication des éléments précités, la commission a souhaité entendre le Département des institutions et de la sécurité (DIS). Une délégation formée de Mme la conseillère d'Etat Métraux et Mme C. Martin (cheffe du Service des communes et du logement – SCL) a ainsi été invitée à s'exprimer sur la motion soumise à examen ainsi que sur les chiffres publiés. Une documentation complémentaire est distribuée aux commissaires qui leur permet de mieux cerner les enjeux considérables de cette réforme fédérale. La conseillère d'Etat informe en outre qu'une séance technique a eu lieu entre des collaborateurs de l'administration et des représentants des communes ; le chiffre de 130 mios a été validé par l'ensemble des parties comme étant le montant potentiel de l'effet pour les communes.

##### **5.2. SAGEFI**

Le chef du SAGEFI est également appelé à intervenir afin de commenter les grands axes de cette discussion techniques entre spécialistes de la matière ; il valide également le montant de 130 mios qui pourrait au final être inférieur. En substance, le problème de fond réside dans le fait que l'UCV a comparé une période fiscale (avec des données chiffrées homogènes) avec une année comptable (avec des données hétérogènes, dont les sources ne se rattachent pas toutes à l'année comptable concernée). En effet, certaines sociétés ne bouclent pas dans une année calendaire (1<sup>er</sup> janvier – 31 décembre), mais avec d'autres échéances (p.ex. 1<sup>er</sup> juillet – 30 juin) ; ce qui peut provoquer le report partiel de résultat d'une année sur l'autre.

#### **6. DISCUSSION GÉNÉRALE**

##### ***130 millions***

Au sortir de ces deux auditions, l'ensemble de la commission prend note que le montant de 130 mios est désormais accepté par les communes vaudoises et qu'il pourrait même être inférieur au final.

##### ***Situation des communes en 2017 et provisionnement recommandé***

Le conseiller d'Etat cite divers exemples de communes vaudoises dont les résultats 2017 sont positifs et qui ont déjà fait des provisions sur cet exercice. Pour 2019, certaines collectivités locales vont même proposer à leurs conseils communaux des baisses fiscales qui ne sauraient toutefois être compensées par le Canton. Le

provisionnement par les communes pour digérer au mieux la mise en œuvre de RIE III – VD est fortement conseillé par le Conseil d'Etat, car le résultat de cette réforme ne sera pas connu avant 2020 - 2021. En effet, la situation ne pourra être clarifiée qu'au plus tôt en juin 2020, voire 2021 en raison du bouclage différé de certaines entreprises étrangères. La seule réponse à donner aux communes est donc de faire, si possible, des provisions et de passer des écritures de bouclage durant cette période de transition (2017 – 2019).

### ***Système de répartition des 50 millions***

Selon le motionnaire, la répartition de ce montant pourrait se faire selon une couche emplois ; les associations faitières communales (UCV et AdCV (association des communes vaudoises)) ont œuvré à la mise en place d'un système commun.

### ***Documentation du DIS - envoi de questionnaires***

Le « *Rapport sur les finances communales vaudoises en 2016* » n'a pas de lien direct évident avec le thème de la péréquation financière, mais consolide néanmoins l'analyse du SAGEFI, avec différents indicateurs (degré et capacité d'autofinancement, quotité d'investissement, endettement, etc.) qui orientent sur la réelle capacité financière des communes. Ce document consacre en outre le besoin de transparence pour garantir une meilleure lecture transversale des situations financières des communes, mais relève également le fait que l'évaluation d'une collectivité locale ne peut pas se baser sur seul indicateur, mais bien sur l'ensemble des paramètres qui la concernent.

Sur cette lancée, le conseiller d'Etat indique que, de manière à avoir un inventaire complet des décisions communales et une vision plus claire de leur situation financière réelle, l'envoi d'un questionnaire aux collectivités locales demandant des informations sur les différentes opérations comptables enregistrées durant une période (amortissements extraordinaires, éventuel provisionnement, anticipation d'une baisse d'impôt, etc.) est une option à analyser.

### ***Soutien au PF 2017***

Au niveau fédéral, le conseiller d'Etat espère un soutien marqué pour PF17, car il est dorénavant urgent d'avoir une meilleure visibilité pour les entreprises. La majorité de la commission peut se rallier à cette idée.

### ***Communiqué de presse***

Au vu de l'importance et de la sensibilité du sujet, il est décidé de rédiger un communiqué de presse tenant compte des divers éléments évoqués (diffusé le 24 mai 2018).

## **7. VOTE DE LA COMMISSION**

*La commission recommande au Grand Conseil la prise en considération de la Motion Mischler à l'unanimité.*

Montanaire, le 15 août 2018

*Le rapporteur :  
(Signé) Alexandre Berthoud*

**EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET**

**accordant au Conseil d'État un crédit d'étude de CHF 12'000'000.- pour financer la construction, en deux étapes de travaux, d'un nouvel établissement pénitentiaire de 410 places à la Plaine de l'Orbe**

## LEXIQUE

### Acronymes spécifiques

PGM	Pénitencier des Grands-Marais (projet de nouvel établissement pénitentiaire, à Orbe)
NBM	Nouveau Bois-Mermet (dénomination précédente de PGM, abandonnée)
BM	Bois-Mermet (établissement pénitentiaire existant à Lausanne)
CPPO	Complexe pénitentiaire de la plaine de l'Orbe
EPO	Établissements de la plaine de l'Orbe (= pénitencier de Bochuz + prison de la Colonie)
DAJ	Détention avant jugement
PPL	Peine privative de liberté (ou exécution de peine)
EAP	Exécution anticipée de peine
RO	Régime ordinaire
RS	Régime/s spécial/aux

### Institutions et groupes de travail

OFJ	Office Fédéral de la Justice
DIS	Département des institutions et de la sécurité du canton de Vaud
DFIRE	Département des finances et relations extérieures du canton de Vaud
SPEN	Service pénitentiaire du canton de Vaud
SIPaL	Service immeubles, patrimoine et logistique du canton de Vaud
OCD	Office cantonal de la détention du canton de Genève
SMPP	Service médical et psychiatrique pénitentiaire du canton de Vaud
CIT-S	Direction des constructions, technique et sécurité (CHUV)
FVP	Fondation vaudoise de probation
CoPil	Comité de pilotage
CoPro	Commission de projet

### Surfaces et volumes selon norme SIA 416

SU	surface utile
SD	surface de dégagement
SI	surface d'installations
SC	surface de constructions
SP	surface de plancher (=addition des surfaces SU+SD+SI+SC)
VB	volume bâti

### Divers

ETP	Équivalent temps plein
-----	------------------------

## 1 PRÉSENTATION DU PROJET

### 1.1 Historique des décisions précédentes et contexte : Pénitencier des Grands-Marais (précédemment dénommé Nouveau Bois-Mermet)

En date du 11.06.2014, le Conseil d'État a accordé un crédit d'étude de CHF 400'000.- (I.000348.01) pour la planification d'un nouvel établissement de détention sur le complexe pénitentiaire de la plaine de l'Orbe (CPPO). Ce crédit d'étude a été approuvé par la Commission des finances (COFIN) le 28.08.2014. Ce crédit a couvert les études initiales, synthétisées dans un rapport de programmation qui dresse la liste des locaux et surfaces nécessaires pour cette nouvelle infrastructure, soit en résumé la **construction d'un nouvel établissement pénitentiaire de 410 places**, intégré au projet CPPO 2014-2029 et réunissant :

- La détention avant jugement (régime ordinaire et régimes spéciaux).
- L'exécution de peine.
- Les ateliers, équipements sportifs et autres infrastructures nécessaires.
- Les équipements administratifs,
- Les équipements médicaux.

Dans le cadre de

- La mise à jour des besoins + leur couverture future.
- L'obsolescence de la prison du Bois-Mermet à Lausanne.

L'enjeu est de doter le Canton de Vaud de structures pénitentiaires alliant des niveaux de sécurité différents et adaptés à la population carcérale, et offrant un nombre de places de détention en suffisance afin d'assurer une prise en charge des détenus conforme au but visé, et de garantir un cadre de travail adéquat aux collaborateurs et partenaires concernés.

Le programme de développement des infrastructures du Complexe pénitentiaire de la plaine de l'Orbe (CPPO) vise quatre buts :

1. L'adaptation de la capacité en places de détention aux besoins des autorités de poursuites pénales et de placements, afin de lutter efficacement contre la criminalité,
2. La sécurisation et la modernisation des infrastructures,
3. Le développement d'une prise en charge adaptée pour les populations spécifiques, notamment les personnes détenues souffrant de troubles psychiques,
4. La rationalisation de l'utilisation des ressources par le regroupement des infrastructures sur un nombre restreint de sites.

Une programmation a été définie, basée sur le recensement et de l'analyse des besoins en locaux établi par le Service pénitentiaire, sur la base d'une réflexion critique des infrastructures existantes et de la prise en compte des problématiques de différents partenaires (SMPP, OJV, MP, PolCant).

S'agissant d'un établissement accueillant, notamment, des places en exécution de peines privatives de liberté, les surfaces ont été calculées selon les normes et ratios reconnus par l'Office Fédéral de la Justice (OFJ) dans le but d'obtenir une subvention fédérale.

Au stade de la programmation le projet est estimé à CHF 278,9 millions.

L'Office Fédéral de la Justice a validé le rapport de programmation susmentionné -en particulier les locaux et surfaces proposés- permettant ainsi de compter sur une subvention de la Confédération.

Le montant nécessaire pour finaliser les études et conduire le projet jusqu'au retour d'offres détaillées (sur base desquelles le crédit d'ouvrage sera demandé) représente un montant de CHF 12'000'000.-, incluant :

Régularisation du crédit d'étude I.000344.01 (plan directeur CPPO Orbe)		400'000
Régularisation du crédit d'étude I.000348.01 (constr. du nouveau Bois-Mermet)		400'000
Conduite du projet, ETP SIPAL, 4 ans		640'000
Coordination service utilisateur, resp. infrastructures, ETP SPEN, 4 ans		640'000
Frais concours d'architecture + sondages complémentaires		1'400'000
Honoraires mandataires		8'500'000
<hr/>		
<b>TOTAL TTC</b>	<b>CHF</b>	<b>11'980'000</b>
<b>TOTAL TTC ARRONDI</b>	<b>CHF</b>	<b>12'000'000</b>

## **1.2 Historique des décisions précédentes et contexte : Nouveau Plan d'Affectation Cantonal et régularisation de sa programmation**

En date du 28.03.2007, le Conseil d'État a accordé un crédit d'étude de CHF 296'000.- (I.000309.01) pour le projet d'agrandissement du pénitencier d'Orbe, ce crédit d'étude a été approuvé par la COFIN le 03.05 2007. Ce premier crédit a débouché sur un état des lieux exhaustif du site des EPO et la programmation d'un centre de soins (projet abandonné depuis).

En date du 11.06.2014, le Conseil d'État a accordé un crédit d'étude de CHF 400'000.- (I.000344.01) pour développer les études urbanistiques nécessaires au plan directeur du complexe pénitentiaire de la plaine de l'Orbe (CPPO) et débiter le développement d'un plan d'affectation cantonal (PAC). Ce crédit d'étude a été approuvé par la Commission des finances (COFIN) le 28.08.2014. Ce crédit a permis d'élaborer le plan directeur (rapport de planification) et de lancer les bases du futur plan d'affectation cantonal, qui légalisera les conditions d'implantation et de mise en œuvre du futur établissement pénitentiaire.

## **1.3 Buts du présent EMPD**

Le présent exposé des motifs et projet de décret a pour objectif de mettre à disposition du Conseil d'Etat les moyens qui lui permettront de financer les études de projet en vue de la construction du nouvel établissement pénitentiaire Pénitencier des Grands-Marais à Orbe, et de régulariser les études liées au futur plan d'affectation cantonal.

## **2 CADRE LÉGAL**

### **2.1 Pénitencier des Grands-Marais**

Le présent projet consiste en la création d'un nouvel établissement de détention en régime fermé de 410 places.

L'article 123, alinéa 2, de la Constitution fédérale prévoit que l'organisation judiciaire et l'administration de la justice, ainsi que l'exécution des peines et des mesures en matière de droit pénal, soient du ressort des cantons, sauf disposition contraire de la loi.

Selon les bases légales, la mission de l'institution est la prise en charge de personnes détenues avant jugement selon les articles suivants :

#### **Art. 220 du Code de procédure pénale**

Définitions

<sup>1</sup>*La détention provisoire commence au moment où le tribunal des mesures de contrainte l'ordonne et s'achève lorsque l'acte d'accusation est notifié au tribunal de première instance, que le prévenu commence à purger sa sanction privative de liberté de manière anticipée ou qu'il soit libéré pendant l'instruction.*

<sup>2</sup>*La détention pour des motifs de sûreté commence lorsque l'acte d'accusation est notifié au tribunal de première instance et s'achève lorsque le jugement devient exécutoire, que le prévenu commence à purger sa sanction privative de liberté ou qu'il soit libéré.*

#### **Art. 234 du Code de procédure pénale**

Établissement de détention

<sup>1</sup>*En règle générale, la détention provisoire et la détention pour des motifs de sûreté sont exécutées dans des établissements réservés à cet usage.*

<sup>2</sup>*L'autorité cantonale compétente peut placer le prévenu en détention dans un hôpital ou une clinique psychiatrique lorsque des raisons médicales l'exigent.*

La prise en charge des personnes détenues en exécution de peines en regard des articles 75 et 76 du Code pénal.

#### **Selon l'article 75 :**

*L'exécution de la peine privative de liberté doit améliorer le comportement social du détenu, en particulier son aptitude à vivre sans commettre d'infractions. Elle doit correspondre au tant que possible à des conditions de vie ordinaires, assurer au détenu l'assistance nécessaire, combattre les effets nocifs de la privation de liberté et tenir compte de manière adéquate du besoin de protection de la collectivité, du personnel et des codétenus.*

#### **De plus l'article 76 du Code pénal a la teneur suivante :**

Lieu de l'exécution des peines privatives de liberté

<sup>1</sup>*Les peines privatives de liberté sont exécutées dans un établissement fermé ou ouvert.*

<sup>2</sup>*Le détenu est placé dans un établissement fermé ou dans la section fermée d'un établissement ouvert s'il y a lieu de craindre qu'il ne s'enfuit ou ne commette de nouvelles infractions.*

Les cantons sont donc tenus de prévoir des structures pénitentiaires comprenant des établissements fermés, comme c'est le cas du présent projet de nouvel établissement en remplacement du Bois-Mermet.

Au plan légal cantonal, l'article 10, alinéa 1, de la Loi sur l'exécution des condamnations pénales (LEP) prévoit notamment que 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.

Dès lors, la Confédération subventionne, dans les limites des crédits ouverts, la construction, l'agrandissement et la transformation des établissements affectés à l'exécution de mesures de sûreté, lorsqu'ils relèvent d'une autorité compétente pour l'exécution des peines et des mesures (art. 42 à 44 a CP) (art. 2 al. 1 let. c de la Loi fédérale sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures).

Les articles 19 et suivants de l'Ordonnance sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures précisent les modalités du versement des subventions fédérales précitées.

### **3 EXPRESSION DES BESOINS**

#### **3.1 Pénitencier des Grands-Marais**

Sous sa forme actuelle, le Bois-Mermet ne répond plus aux besoins du SPEN et plus globalement à l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale en matière de détention avant jugement. En effet, l'obsolescence de la structure existante et l'impossibilité d'expansion ou d'adaptation empêche tout projet de pérennisation du site, notamment en lien avec le projet "Métamorphose".

Le besoin de places de détention, la proximité de zones d'habitation, les enjeux sécuritaires aux abords d'un établissement pénitentiaire sont autant d'éléments prônant la construction d'un nouvel établissement permettant de remplacer les places offertes par le Bois-Mermet et de garantir une marge d'extension suffisante afin de se préparer aux besoins futurs en matière de détention.

La création en deux étapes d'un établissement, d'environ 400 places modulables et adaptables aux différents régimes de détention en fonction des besoins, situé à proximité des autres structures pénitentiaires, est un élément déterminant dans la vision du Service pénitentiaire.

D'une part, un regroupement des établissements de détention avant jugement sur un seul site, la Plaine de l'Orbe, présenterait l'avantage évident de favoriser les synergies avec les établissements pénitentiaires existants et d'autre part d'optimiser l'utilisation des ressources à disposition.

Par ailleurs, cette construction permettrait de soulager la prison de La Croisée qui vit en constante surpopulation depuis plusieurs années (150%).

La construction du nouvel établissement vise donc les buts suivants :

- L'adaptation de la capacité en places de détention aux besoins des autorités de poursuites pénales et de placements, afin de lutter efficacement contre la criminalité,
- La sécurisation et la modernisation des infrastructures,
- La rationalisation de l'utilisation des ressources par le regroupement des infrastructures sur un nombre restreint de sites.

#### **3.2 Programme des locaux résumé**

Le nouvel établissement pénitentiaire offrira 410 places de détention réparties comme suit :

136	places individuelles, DAJ
8	places individuelles adaptées aux handicapés (24 pl. si cellules double), DAJ
204	places individuelles, PPL ou EAP, régime ordinaire
50	places individuelles, PPL ou EAP, régimes spéciaux
12	places individuelles adaptées aux handicapés (24 pl. si cellules double), PPL ou EAP, régime ordinaire

en 426 cellules de détention, réparties comme suit :

390	cellules individuelles
20	cellules individuelles adaptées aux handicapés (ou cellules doubles)
10	cellules disciplinaires (non comptées comme "places de détention")
4	cellules médicalisées dont deux cellules "psy" (non comptées comme "places de détention")
2	cellules d'attente dans la zone de sport (non comptées comme "places de détention")

Ces cellules/places seront réparties en 6 divisions carcérales comprenant chacune 4 unités de vie :

Division 1	72 places DAJ : quatre unités de 18 places
Division 2	72 places DAJ : quatre unités de 18 places
Division 3	50 places régimes spéciaux PPL/EAP (aussi utilisable pour DAJ au besoin) : <ul style="list-style-type: none"><li>- deux unités de 14 places</li><li>- une unité pour les cas psychiatriques de 22 places</li><li>- une unité disciplinaire de 10 places (non comptées dans total)</li></ul>
Division 4	72 places PPL / EAP : quatre unités de 18 places
Division 5	72 places PPL / EAP : quatre unités de 18 places
Division 6	72 places PPL / EAP : quatre unités de 18 places

Bien que à priori dévolue à l'exécution de peine, la division 3 de haute sécurité est placée de manière à pouvoir accueillir des détenus en attente de jugement (DAJ) si nécessaire.

L'organisation en divisions séparées permet une prise en charge modulable, apte à recevoir simultanément différents profils de détenus et adaptée à l'évolution de la prison dans le temps. L'organisation en unités de vie permet de proposer des degrés d'enfermement différents (cellules ouvertes dans une unité fermée la journée, cellules fermées la nuit ou selon le profil des détenus, regroupement d'unités, etc). L'organisation en unités séparées permet aussi d'éviter le problème de la collusion des personnes détenues avant jugement.

Conformément aux directives de l'Office Fédéral de la Justice, la surface intérieure des cellules individuelles est de 13 m<sup>2</sup>. Elle comprend une partie habitat et une zone sanitaire avec lavabo, WC et douche. La douche individuelle renforce le sentiment d'intimité des personnes détenues, et rend caduque la surveillance des douches communes, lieu de possibles violences. En termes d'investissement ce coût est compensé, pour partie par la suppression des douches communes, et en termes d'exploitation par l'économie des ETP de surveillance.

Les ateliers prévoient 338 places de travail, soit une place de travail par détenu en exécution de peine (266) et une place de travail pour deux détenus en détention avant jugement (144/2=72). Pour minimiser les flux de circulation et le déplacement des détenus, les ateliers sont distribués par division pour être accessibles le plus directement possible.

Pour les mêmes raisons chaque division possède sa propre zone de promenade extérieure. Les surfaces dévolues au sport sont aussi organisées par division (fitness, cour de promenade) à l'exception des équipements communs - salle de sport divisible et terrain extérieur.

Les repas sont préparés dans la cuisine centralisée - aussi un atelier - et distribués dans les divisions/unités de vie. Les buanderies - aussi des ateliers - pour le lavage/séchage du linge des détenus sont dans les divisions, à l'exception d'une buanderie centrale dévolue aux locaux communs.

Les locaux dévolus à l'administration, au personnel, aux visites et au pôle médical sont situés dans une zone centralisée. L'administration et les locaux du personnel ne sont pas accessibles aux détenus. Le secteur médical et celui dévolu aux visites sont accessibles aux détenus accompagnés, selon le principe de la double circulation : l'accès des détenus est séparé de l'accès personnel/visiteurs.

L'infrastructure médicale permet une présence permanente (locaux de garde) et en tout temps le tri des pathologies, le traitement sur place des urgences bénignes et les consultations, permettant ainsi de limiter les transferts vers les hôpitaux. Les soins sont dispensés dans la zone centralisée, à l'exception de la distribution quotidienne de médicaments (méthadone exclue) qui pourra se faire dans les unités. Il est envisagé que la garde médicale de nuit/weekend puisse à terme couvrir l'ensemble du site du CPPO.

La programmation des locaux et surfaces du nouvel établissement pénitentiaire a été élaborée par une commission de projet composée de collaborateurs du SPEN représentatifs - personnel de terrain, représentants des directions d'établissement et du service -, appuyés par un mandataire professionnel d'envergure, et sous la conduite d'un chef de projet architecte.

Elle s'inscrit dans la planification générale des infrastructures pénitentiaires de la plaine de l'Orbe, et plus particulièrement dans la ligne des études du masterplan du CPPO qui débouchera sur un nouveau plan d'affectation cantonal.

Elle est basée sur l'inventaire et l'analyse exhaustifs des besoins et contraintes du service utilisateur, et s'appuie aussi sur

l'examen critique d'établissements de référence dans le canton ou au-dehors, parmi lesquels de fructueux échanges avec l'OCD à Genève sur leurs projets récemment achevés ou à l'étude, ou encore en considérant les établissements de référence d'Offenburg en Allemagne et de Halden en Norvège.

La faisabilité du programme des locaux et surfaces proposé a été testée, puis validée, dans des scénarios de projet avec simulation de surfaces et de volumes, et d'implantation dans les limites du site dévolu au projet. Cette faisabilité a été confirmée dans la perspective d'une mise en œuvre du projet par étapes.

Ainsi la programmation proposée - de l'organisation générale à la typologie des unités de vie en passant par la quantification des ratios de surface utile par rapport à la surface totale - répond-elle qualitativement et quantitativement aux besoins, méthodes, objectifs et perspectives du SPEN à moyen et long terme, ainsi qu'au cadre légal y relatif. Elle est conséquemment validée par la direction des services concernés (SPEN et SIPaL), par la Conférence latine des chefs de départements de Justice et Police (Concordat latin sur la détention pénale des adultes), et par l'Office Fédéral de la Justice qui confirme le principe de l'octroi d'une subvention.

Les besoins peuvent être détaillés comme suit :

Secteurs OFJ	Locaux et activités	m2 SU Surface utile	m2 SP Surface de plancher	m2 SAA Surface des abords aménagés
<b>1 Sécurité</b>	Sas de sécurité, accès, locaux de contrôle, locaux de commandement, centrale de surveillance, ...	794	1'223	
	Extérieur : fouille véhicules, stationnement véhic. d'urgence			210
<b>2 Administration</b>	Direction, secrétariat, administration, administrations du service social et des autres secteurs : sécurité, travail, etc...	803	1'237	
	Extérieur : fumoirs, terrasse			200
<b>3 Personnel</b>	Réfectoire, cantine divisible, office, salle de réunion, locaux de repos, chambres de piquet, bureaux, vestiaires, ...	600	924	
	Extérieur : fumoirs, terrasse			200
<b>4 Détenus</b>	Encadrement, service médical, psychiatrique et dentaire, locaux de visite, sport, enseignement, formation, ...	4'882	8'215	
	Extérieur : terrains de sport			9'066
<b>5 Entrée/sortie</b>	Contrôle personnes et bagages, vestiaires visiteurs, dépôt matériel personnel des détenus, ...	758	1'330	
	Extérieur : pas de surfaces			0
<b>6 Habitat</b>	Cellules, zones communes, salles de réunion, buanderies, cabines téléphoniques, locaux de surveillance, cellules disciplinaires, ...	7'144	12'859	
	Extérieur : promenades			4'230
<b>7 Travail</b>	Ateliers de production et d'occupation, réception/expédition de marchandises, dépôts, déchets, magasin de vente, ...	6'816	10'520	
	Extérieur : jardins potagers, fumoirs			700
<b>8 Economie domestique</b>	Buanderies collectives, cuisine, dépôts et conditionnement, réparation et entretien, garage, matériel anti-incendie, ...	1'739	2'803	
	Extérieur : stationnement véhicules de service, terrasses			300
<b>Total</b>	<b>surface selon secteurs OFJ</b>	<b>23'536</b>	<b>39'111</b>	<b>14'906</b>
Hors secteurs OFJ	Locaux techniques divers		1'534	
	Extérieur : parking 270 places (hors enceinte)			7'572
	Extérieur : route de service périmètre (hors enceinte)			13'153
	Extérieur : allée centrale d'accès (hors enceinte)			11'393
<b>Total</b>	<b>surface de plancher</b>		<b>40'645</b>	
<b>Total</b>	<b>surface des abords aménagés</b>			<b>47'024</b>

### Mise en oeuvre par étapes

Une première étape verra la réalisation des divisions 4, 5 et 6, soit 216 places de détention en PPL/EAP, dont 30 en régimes spéciaux (18 en haute sécurité + 12 pour les cas psychiatriques) et 10 cellules disciplinaires non comptées dans le total.

Les ateliers réalisés dans la première étape offriront 1 place de travail par détenu, soit 216 places. Le solde des ateliers (338-216 = 122 places) sera réalisé en seconde étape.

Les locaux dévolus à l'administration, au personnel, aux visites et au pôle médical (communs à l'ensemble de l'établissement) seront intégralement réalisés en première étape. L'option d'une réalisation de ces locaux communs en deux étapes a été étudiée puis abandonnée, d'une part parce qu'elle présentait plus d'inconvénients que d'avantages sur le plan technique et logistique, et d'autre part parce qu'elle aurait fait augmenter le surcoût lié à la mise en oeuvre en étapes.

Les aménagements extérieurs et l'enceinte de sécurité sont réalisés au prorata des besoins de la première étape.

### 3.3 Planning sommaire des études et travaux de la première étape

#### 3.3.1 Délais de planification et de construction

Le présent planning est basé sur :

- des dates de début et de fin du processus conformes à la planification budgétaire de l'Etat,
- des durées des phases successives estimées sur base de projets d'ampleur et/ou déroulement similaires.

Phase	Dates
Obtention du crédit d'étude	automne 2018
Etude de faisabilité	hiver 2018 à été 2019
Concours de projets (cahier des charges, organisation, jugement)	été 2019 à printemps 2020
Etude d'avant-projet et descriptif des travaux	printemps 2020 à printemps 2021
Appel d'offres pour la réalisation des travaux	printemps 2021 à printemps 2022
Obtention du crédit d'ouvrage et adjudication des travaux	automne 2021
Étude du projet définitif et dossier d'autorisation de construire	printemps 2022 à hiver 2022
Obtention du permis de construire	automne 2022
Début des travaux de la première étape	hiver 2022-2023
Fin des travaux de la première étape	hiver 2025
Mise en service de la première étape	hiver 2025 à printemps 2026

### 3.4 Coûts sommaire des études et travaux

Le crédit d'étude de CHF 400'000.- (I.000348.01 - constr. du nouveau Bois-Mermet) accordé le 11.06.2014 par le Conseil d'Etat et approuvé le 28.08.2014 par la commission des finances du Grand Conseil est régularisé par le présent crédit d'étude. Au 31.03.2018, les engagements se montent à CHF 399'530.-.

Le crédit d'étude de CHF 400'000.- (I.000344.01 - plan directeur CPPO Orbe) accordé le 11.06.2014 par le Conseil d'Etat et approuvé le 28.08.2014 par la Commission des finances est régularisé par le présent crédit d'étude. Au 31.03.2018, les engagements se montent à CHF 390'972.20.

#### Coûts du projet

Le projet est estimé à CHF 278'900'000.-, pour les CFC 1 à 9, inclus toutes prestations et honoraires, ainsi que les frais d'études et de mise en concurrence, la régularisation des deux crédits d'étude initiaux et la charge des ETP nécessaires à la conduite du projet.

CFC	Libellé	Coût	% du total
0	Terrain	-	-
1	Travaux préparatoires	7'648'236	3 %
2	Bâtiment	195'241'466	70 %
3	Équipements d'exploitation	18'780'345	7 %
4	Aménagements extérieurs	8'322'159	3 %
5	Frais secondaires - comptes d'attente	10'347'798	4 %
6	Réserves / divers et imprévus	29'649'805	11 %
7	Appareils d'exploitation (mobiles)	-	-
9	Ameublement et décoration	8'910'191	3 %
<b>0 à 9</b>	<b>total couts de réalisation</b>	<b>278'900'000</b>	<b>100 %</b>

Ce coût correspond aux ratios et coûts moyens d'établissements similaires en Suisse romande.

Le CFC 6 comprend des réserves liées au stade très précoce des études. Il sera réajusté au fur et à mesure que diminue l'incertitude dans le développement du projet.

#### Indice de référence du coût des travaux TTC : 134.0

Le coût des travaux ci-dessus est basé sur des estimations à l'indice de la construction de la région lémanique d'avril 2016 (base oct 1998). Ceci signifie que les éventuelles hausses de coûts se calculeront à partir de cette date et que ces montants entreront dans le décompte final de l'opération.

#### Coûts sommaires des études et de la première étape de travaux (216 places en PPL/EAP)

La mise en œuvre de la première étape du projet est estimée à CHF 186'309'323.-, pour les CFC 1 à 9, inclus toutes prestations et honoraires, ainsi que les frais d'étude et de mise en concurrence, la régularisation des deux crédits d'étude initiaux et la charge des ETP nécessaires à la conduite du projet.

CFC	Libellé	Coût	% du total
0	Terrain	-	-
1	Travaux préparatoires	5'262'299	3 %
2	Bâtiment	128'986'039	69 %
3	Équipements d'exploitation	13'313'395	7 %
4	Aménagements extérieurs	6'335'836	3 %
5	Frais secondaires - comptes d'attente	6'836'260	4 %
6	Réserves / divers et imprévus	19'528'302	10 %
7	Appareils d'exploitation (mobiles)	-	-
9	Ameublement et décoration	6'047'192	3 %
<b>0 à 9</b>	<b>total couts de réalisation de l'étape 1</b>	<b>186'309'323</b>	<b>100 %</b>

#### Subventions fédérales (cf. 1.4 Bases légales)

La Confédération subventionne, dans les limites des crédits ouverts, la construction, l'agrandissement et la transformation des établissements affectés à l'exécution de mesures de sûreté, lorsqu'ils relèvent d'une autorité compétente pour l'exécution des peines et des mesures (art. 42 à 44 a CP) (art. 2 al. 1 let. c de la Loi fédérale sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures).

La subvention fédérale correspond à 35% des frais reconnus par l'Office Fédéral de la Justice, soit en résumé :

- un montant par place de détention, estimé sur la base d'un coût unitaire multiplié par une surface utile reconnue (y compris suppléments pour sport, thérapie et formation, si admis)
- un montant par place pour les aménagements extérieurs, en pourcentage du montant initial
- un montant par place pour le mobilier et la décoration, en pourcentage du montant initial
- un supplément pour la sécurisation, montant forfaitaire par place
- un supplément pour les travaux préparatoires, sur la base des coûts réels
- un supplément pour la construction des enceintes extérieures, sur la base des coûts réels

Sur la base du programme des locaux et surfaces et d'une justification des besoins, l'OFJ

- estime la part des coûts reconnus, en particulier pour les locaux servant à la fois à l'exécution des peines privatives de liberté (subventionné) et à la détention avant jugement (non subventionné),
- estime les différents suppléments admissibles, en fonction de l'argumentaire proposé,
- applique une réduction des prix de secteur de 10% pour les grands établissements (incluse ci-dessous)
- détermine le montant de la subvention, qui sera versée à la fin des travaux.

L'estimation est basée sur le document "*Nouveau Bois-Mermet - Bilan des surfaces et estimation financière*" (courrier de l'OFJ au SPEN du 14.02.2017). A l'exception des suppléments "travaux préparatoires" et "enceintes de sécurité" qui seront calculés sur la base des coûts effectifs, lors du décompte final, les montants ci-dessous sont basés sur des forfaits pour le nombre de places donné :

Objet	Calcul	Montant estimé
Subvention par secteur - CFC 1 2 3 5	266 places PPL, selon montants OFJ	99'709'637
Subvention par secteur - CFC 4	266 places PPL : 6.7% du montant CFC 1 2 3 5	6'680'546
Subvention par secteur - CFC 9	266 places PPL : 5.1% du montant CFC 1 2 3 5	5'085'191
Suppl. sécurité 1	266 places PPL : 85'000.- /pl. (+ ajust. ISPC)	22'883'508
Suppl. travaux préparatoires CFC 1	Montant estimé (à confirmer sur décompte final)	2'665'882
Suppl. enceintes de sécurité CFC 6	Montant estimé (à confirmer sur décompte final)	7'484'512
<b>Total</b>		<b>144'509'276</b>
Total arrondi	Montant admis, donnant droit à la subvention	145'000'000
<b>Montant de la subvention</b>	<b>35% du montant admis</b>	<b>50'750'000</b>

Répartition Etat de Vaud / Confédération :

<b>Budget total du projet</b>	<b>278'900'000</b>
Part Confédération (subvention)	50'750'000
Part État de Vaud	228'150'000

La part de la subvention correspondant à la première étape des travaux sera calculée sur la base ci-dessus pour l'établissement de frais de reconnus, au prorata des surfaces et places de détention PPL-EAP réalisées ; dans la mesure où dans la première étape ces places-là seront prépondérantes sur les places de détentions avant jugement (non subventionnés par l'OFJ), la part de subvention perçue à l'issue de la première étape de travaux sera elle aussi plus importante, c'est-à-dire probablement supérieure à la part proportionnelle au coût de l'étape.

#### 3.4.1 Contenu de la demande de crédit d'étude

Le crédit d'étude est composé des éléments suivants :

Description	Montant CHF	Sous-total CHF
Études préliminaires		800'000
Régularisation crédit initial planification masterplan	400'000	
Régularisation crédit initial programmation Nouveau Bois-Mermet	400'000	
ETP Projet		1'280'000
Conduite projet SIPaL : 1 ETP, pendant 4 ans	640'000	
Coordination service utilisateur SPEN : 1 ETP, pendant 4 ans	640'000	
Concours d'architecture		1'400'000
Mandataire organisation du concours	100'000	
Études complémentaires, sondages terrain	100'000	
Frais de jury (honoraires jurés et experts)	500'000	
Prix et achats	600'000	
Frais de communication	100'000	
Développement du projet		8'500'000
Avant-projet, estimation des coûts	1'050'000	
Projet définitif, étude de détail, devis	4'200'000	
Dossier d'autorisation de construire	450'000	
Appel d'offres (plans, cahier des charges, analyse des offres)	2'800'000	
<b>TOTAL DU CREDIT D'ETUDE</b>	<b>TTC</b>	<b>11'980'000</b>
<b>TOTAL DU CREDIT D'ETUDE</b>	<b>ARRONDI</b>	<b>12'000'000</b>

Le crédit d'étude permet de financer :

1. L'organisation d'un concours de projets d'architecture (selon SIA 142) et le choix d'un projet lauréat
2. Le développement du projet lauréat jusqu'à l'obtention du permis de construire
3. L'organisation du/des appel/s d'offres en vue de l'adjudication des travaux
4. La préparation de deux demandes de crédit d'ouvrage, pour chacune des deux étapes de réalisation.

Le montant de la demande de crédit, environ 4.3% du budget total du projet, est estimé sur la base de la norme SIA 102 et suivantes et réajusté pour tenir compte du montant élevé des travaux.

Ce montant inclut également les ETP nécessaires à la conduite du projet.

## Procédure retenue

### 1. Concours de projets d'architecture

La procédure choisie pour la mise en concurrence du projet est un concours de projets d'architecture au sens du règlement SIA 142 (édition 2009). La forme de la participation (ouverte ou sur présélection) et le nombre de degrés (un ou deux) seront déterminés lors de l'élaboration du cahier des charges, compte tenu de

- la complexité du programme, qui exige des concurrents qu'ils possèdent l'expérience requise,
- la relative exigüité du site et le degré d'exigences en termes d'organisation et gestion de l'infrastructure,
- les exigences d'une mise en œuvre par étapes.

Cette procédure comprend

- La conduite d'une étude de faisabilité,
- La préparation d'un cahier des charges du concours, comprenant les conditions de participation, la description des objectifs et du fonctionnement, le programme des locaux, les informations relatives au site, les contraintes, etc.
- La pré-sélection des concurrents admis à participer, le cas échéant,
- Le concours de projets, qui débouchera sur la soumission par les concurrents de leurs projets respectifs,
- L'analyse approfondie des projets et le choix d'un projet lauréat,
- La publication d'un rapport présentant le contexte, les objectifs, le jury, ainsi que les projets proposés, primés, et le lauréat du concours.

### 2. Développement du projet

Dans une seconde phase le projet lauréat du concours sera développé avec l'utilisateur, sous la conduite du chef de projet

SIPaL, en vue de

- l'élaboration d'un avant-projet,
- l'élaboration d'un descriptif des travaux,
- l'élaboration d'un appel d'offres d'entreprises.

### **3. Organisation d'un appel d'offres**

La procédure proposée est un appel d'offres d'entreprises totales pour la réalisation du projet, qui comprend

- L'élaboration d'un dossier d'appel d'offres, comprenant les conditions générales et particulières, les descriptifs et plans du projet, et tous les détails, références techniques, informations et autres documents nécessaires à la remise d'offres complètes pour la mise en œuvre,
- une pré-sélection d'entreprises invitées à proposer leurs offres, pour chacune des deux étapes,
- la réception, l'analyse détaillée et la notation des offres reçues, selon les critères préalablement établis,
- une proposition d'adjudication du/des marché/s, et la préparation du/des contrat/s,

A noter que l'appel d'offres pour la réalisation du projet peut être réalisé en une seule fois pour des travaux réalisés en deux étapes, la seconde selon un calendrier à déterminer : Cette manière de faire permet de garantir dès la 1<sup>ère</sup> étape le coût de la mise en œuvre de l'ensemble du projet, mais présente l'inconvénient que des prix bloqués pour une longue période peuvent être pondérés d'une plus-value financière. L'appel d'offres peut aussi être réalisé en deux fois -au démarrage de chaque étape- dans un cadre et des conditions qui permette de garantir la cohérence du projet (par ex. en exigeant lorsque nécessaire des entreprises, modèles/types d'éléments, marques, matériaux, etc... identiques pour les deux étapes) : Cette manière de faire permet l'adjudication au plus près des prix "du marché", sans plus-value pour des prix bloqués, mais n'offre en revanche pas de garantie quant au coût total, dès la mise en œuvre de la 1<sup>ère</sup> étape.

Le choix pour l'appel d'offres sera déterminé en fonction des incidences techniques, logistiques et financières.

### **4. Demandes de crédit d'ouvrage**

Sur la base de la phase précédente (projet définitif et retour des offres chiffrées), préparation et soumission au Grand Conseil d'une demande de crédit d'ouvrage pour la réalisation des travaux de la première étape, puis d'une seconde demande de crédit d'ouvrage pour la seconde étape de travaux, selon le même processus, et un calendrier à déterminer.

#### **Avantages de cette procédure**

La procédure choisie dissocie la mise en concurrence du projet architectural de sa réalisation, permettant ainsi que l'utilisateur s'approprie le projet, et que celui-ci soit développé dans le sens d'une réalisation au plus près des exigences et des besoins. Vu l'importance et la complexité d'une telle infrastructure, ce "temps d'ajustement" est un facteur de qualité pour le projet, d'autant qu'il est sans influence notable, à ce stade, sur les délais et les coûts.

#### **Procédure non retenue**

Une procédure de "concours de projets d'entreprise totales" a été envisagée puis finalement rejetée après mûre réflexion.

Cette procédure impliquerait la rédaction préalable d'un cahier des charges exhaustif et détaillé, sur base duquel des équipes pluridisciplinaires (entreprise, architecte, ingénieurs) élaborent ensuite un projet, et soumettent un dossier comprenant le projet proposé et une offre financière pour sa réalisation.

Cette procédure oblige le maître d'ouvrage et l'utilisateur à formuler des choix définitifs en amont de tout projet ; Elle ne permet pas le développement et l'ajustement d'un projet dans le sens souhaité par l'utilisateur, en termes de dimensionnement et d'aménagement, de matérialisation ou de finition, etc. et dans la perspective d'une réalisation par étapes. Comme, par ailleurs, cette procédure n'offre pas d'avantage significatif en termes de délais, et que les éventuels avantages en termes de coûts sont à ce stade spéculatifs, elle n'a pas été retenue.

### **4 MODE DE CONDUITE DU PROJET**

Le mode de conduite du projet, mis en place dans le cadre du crédit d'étude, répond à la Directive 9.2.3 (DRUIDE), concernant les bâtiments et constructions, chapitre IV Réalisation, ses articles sont d'application.

Dès l'obtention du crédit d'étude, objet de la présente demande, le projet sera conduit selon les étapes suivantes :

1. étude de faisabilité
2. organisation d'un concours de projets d'architecture (selon SIA 142) et choix d'un projet lauréat
3. développement du projet lauréat
4. organisation d'un appel d'offres en vue de l'adjudication des travaux
5. préparation d'une demande de crédit d'ouvrage
6. soumission au Grand Conseil d'une demande de crédit d'ouvrage pour la réalisation de la 1<sup>ère</sup> étape.

Puis dès l'obtention du crédit d'ouvrage :

7. adjudication, contrat d'entreprise
8. développement du projet définitif et autorisation de construire
9. élaboration des plans d'exécution du projet complet
10. ouverture du chantier et travaux de réalisation de la 1ère étape
11. mise en service de la 1ère étape de l'établissement.

Comme en entreprise totale l'architecte est rémunéré par l'entreprise adjudicataire, dès le stade de la mise en œuvre la commission de projet sera renforcée par un architecte délégué du maître d'ouvrage, pour assurer le suivi du projet (contrôle financier et planification).

Le suivi financier s'effectuera selon les directives administratives pour les constructions de l'Etat de Vaud, chapitre 7.10 - Suivi financier de l'affaire dès l'obtention du crédit d'ouvrage.

Ce processus est conduit par le SIPAL, représenté par un chef de projet-architecte secondé par un bureau mandataire d'appui à la maîtrise d'ouvrage (AMO).

Pour assurer le développement du projet par le chef de projet du SIPAL, il est nécessaire d'engager :

- un collaborateur SIPAL en charge de la conduite du projet, en CDD sur la durée du projet,
- un collaborateur SPEN en charge de la coordination des infrastructures, en CDD sur la durée du projet.

ETP	MISSION	DURÉE	COUT/AN	TOTAL	TOTAL (arrondi)
1	Direction de projet (SIPAL) : 1 ETP	4 ans	160'000.-	640'000.-	640'000.-
1	Resp. des infrastructures (SPEN) : 1 ETP	4 ans	160'000.-	640'000.-	640'000.-

## 5 OCTROI DES MANDATS

### 5.1 Pénitencier des Grands-Marais

Tous les mandats sont conformes à la législation sur les marchés publics.

Le mandat de programmation a fait l'objet d'un contrat passé de gré à gré avec un mandataire architecte.

Les mandats d'études préliminaires (sondages complémentaires, organisation du concours d'architecture, etc) seront adjugés à des mandataires spécialisés, selon un mode d'adjudication (gré à gré ou mise en concurrence) en fonction des montants.

La conception et la mise en œuvre du projet seront adjugées à l'architecte ou l'équipe d'architectes lauréats du concours, conformément au règlement SIA 142 (édition 2009) sur les concours d'architecture.

S'ils ne font pas partie de l'équipe désignée suite au concours, les mandataires spécifiques (architectes, ingénieurs, paysagistes, etc) seront adjugés après mise en concurrence, sur la base d'offres conformes aux directives en vigueur, et notamment les règlements SIA 102, 103, 105 et 108.

Les travaux de réalisation seront adjugés sur la base d'un appel d'offres d'entreprises totales.

## 6 CONSÉQUENCES DU PROJET DE DÉCRET

### 6.1 Conséquences sur le budget d'investissement

L'objet d'investissement est inscrit sous l'EOTP I.000348.03 et libellé " CrE PGM Pénitencier Grands-Marais Orbe ". Il est prévu au budget 2018 et au plan d'investissement 2019-2022 avec les montants suivants :

Intitulé	Année 2018	Année 2019	Année 2020	Année 2021 et suiv.	Total
a) Transformations immobilières : dépenses brutes	500	2'500	3'000	6'000	12'000
a) Transformations immobilières: recettes de tiers					-
<b>a) Transformations immobilières : dépenses nettes à charge de l'Etat</b>	<b>500</b>	<b>2'500</b>	<b>3'000</b>	<b>6'000</b>	<b>12'000</b>
b) Informatique : dépenses brutes	--	--	--	--	+
b) Informatique : recettes de tiers	--	--	--	--	-
<b>b) Informatique : dépenses nettes à charge de l'Etat</b>	<b>--</b>	<b>--</b>	<b>--</b>	<b>--</b>	<b>+</b>
c) Investissement total : dépenses brutes	500	2'500	3'000	6'000	12'000
c) Investissement total : recettes de tiers					-
<b>c) Investissement total : dépenses nettes à la charge de l'Etat</b>	<b>500</b>	<b>2'500</b>	<b>3'000</b>	<b>6'000</b>	<b>12'000</b>

2018	CHF	2'000'000.-
2019	CHF	4'000'000.-
2020	CHF	3'000'000.-
2021	CHF	2'600'000.-
2022	CHF	0.-

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

### 6.2 Amortissement annuel

L'investissement consacré à l'étude de la construction d'un nouvel établissement pénitentiaire à la plaine de l'Orbe sera amorti en 10 ans (12'000'000/10), ce qui correspond à CHF 1'200'000.- /an, dès 2019.

### 6.3 Charges d'intérêt

La charge théorique d'intérêt annuelle pour l'investissement demandé, calculée au taux actuel de 4% ((12'000'000 x 4 x 0.55)/100), se monte à CHF 264'000.-, dès 2019.

### 6.4 Conséquences sur l'effectif du personnel

#### 6.4.1 Conséquences sur l'effectif du personnel pour la conduite des études

Selon indications au chapitre 4 :

- un collaborateur SIPaL en charge de la conduite du projet, en CDD sur la durée du projet,
- un collaborateur SPEN en charge de la coordination des infrastructures, en CDD sur la durée du projet.

Ces ressources sont incluses dans le montant du crédit d'études.

#### 6.4.2 Conséquences sur l'effectif du personnel SMPP

L'unité médicale du futur établissement pénitentiaire fonctionnera de manière autonome par rapport aux autres établissements, ceci du fait que le nombre de places de détention justifie une présence permanente au sein de l'établissement. De fait cette permanence 7/7 jours, 24/24h pourra faire office de piquet de garde de nuit et weekend pour les autres établissements du site.

L'offre de services médicaux sera déclinée selon 3 axes:

1. Dans la prison, décentralisé à proximité des divisions cellulaires : tri des demandes/pathologies, distribution de médicaments et autres produits prescrits.
2. Dans la prison, centralisé dans une unité médicale de l'établissement : infirmerie avec bloc d'intervention, consultation somatique et psychiatrique, pharmacie, radiologie, cellules d'observation, préparation des transferts, locaux d'administration et du personnel, locaux de veille, etc.
3. Externe en hôpital (transferts) : urgences chirurgicales, consultations spécialisées, traitements lourds ou invasifs, etc.

A ce stade environ 30 ETP sont pressentis pour le SMPP. La part nécessaire au fonctionnement de la première étape sera déterminée lors de la demande de crédit d'ouvrage de l'étape 1.

#### 6.4.3 Conséquences sur l'effectif du personnel SPEN

A titre informatif et après une première estimation qui devra être approfondie en parallèle de la phase d'étude du projet, le personnel nécessaire au fonctionnement du futur établissement complet, de 410 places, est défini comme suit :

Pénitencier des Grands-Marais / ETP	ETP direction élargie	ETP sécurité	ETP social, exécution de peines, admin	ETP médicaux (SMPP / DSAS)	ETP transversaux SPEN (direction, OEP, etc.)	ETP totaux SPEN sans médicaux	Coûts annuels supplémentaires charge personnel SPEN	Coûts annuels supplémentaires SMPP
Total : 410 places	19	188	33	30	17	257	25'540'000	2'961'660

Le personnel nécessaire pour le SPEN pour la première étape sera détaillé dans la demande de crédit d'ouvrage.

#### 6.5 Autres conséquences sur le budget de fonctionnement

Néant.

#### 6.6 Conséquences sur les communes

Néant.

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

Néant.

#### 6.8 Programme de législation et PDCn (conformité, mise en oeuvre, autres incidences)

Le projet de décret pour la construction d'un nouvel établissement pénitentiaire de 410 places à la plaine de l'Orbe s'inscrit dans le programme de législature 2017-2022 adopté le 1er novembre 2017 par le Conseil d'Etat. L'axe " Assurer un cadre de vie sûr et de qualité " prévoit en effet les mesures et actions suivantes :

- Mesure 1.5. Renforcer la sécurité.
- Action en cours : Mettre en oeuvre la stratégie de construction d'infrastructures pénitentiaires par la création de nouvelles places de détention et la flexibilisation des structures existantes ; Veiller au recrutement et à la formation du personnel nécessaire.

Les EPO sont un établissement pénitentiaire concordataire pour l'exécution de peines d'hommes adultes. Ainsi, le projet profitera à l'ensemble des cantons du Concordat sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes des cantons latins.

Plan directeur Cantonal :

Les dispositions transitoires de la LAT (art. 38a) impliquent qu'en l'absence d'un nouveau Plan directeur cantonal (PDCn), toute nouvelle zone à bâtir soit compensée par un déclassement d'une surface identique. Le projet global d'extension du CPPO (masterplan) conduisant à une diminution globale de la zone à bâtir, le projet est conforme au moratoire, indépendamment du nouveau Plan directeur cantonal (PDCn).

Le projet du Pénitencier des Grands-Marais est l'objet quantitativement le plus important du masterplan CPPO. Ce projet

aura une emprise sur des surfaces d'assolement (SDA), emprise partiellement compensée.

La nouvelle mesure F12 du Plan directeur cantonal (PDCn) a identifié le projet parmi ceux pouvant empiéter sur les SDA. Selon l'art. 8 al. LAT, les projets qui ont une incidence importante sur le territoire et l'environnement doivent être prévus par le plan directeur cantonal ; La nouvelle mesure B44 du Plan directeur cantonal (PDCn) a identifié le projet comme tel, au sens de l'article 8 al. 2 LAT.

Les incidences sur le Plan directeur cantonal (PDCn) ont été soumises au Grand Conseil dans le cadre du masterplan du CPPO.

#### **6.9 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA**

Néant.

#### **6.10 Conformité de l'application de l'article 163 Cst-VD**

Conformément à l'article 163, alinéa 2 de la Constitution cantonale (Cst-VD) et aux articles 6 et suivants de la loi du 20 septembre 2005 sur les finances (LFin), le Conseil d'Etat, lorsqu'il présente un projet de décret entraînant des charges nouvelles, est tenu de proposer des mesures compensatoires ou fiscales simultanées d'un montant correspondant. Les charges nouvelles sont définies par opposition aux charges dites "liées", soustraites à l'obligation citée. Une charge est liée lorsqu'elle est imposée par une disposition légale en vigueur ou par l'exécution d'une tâche publique, de sorte que l'autorité de décision n'a aucune marge de manœuvre quant à son principe, à son ampleur et au moment où elle doit être engagée.

##### *6.10.1 Principe de la dépense*

Les études proposées au bénéfice du SPEN sont indispensables pour répondre à la mise en œuvre du Code pénal, articles 75 et 76. Par ailleurs, afin de faire face à la surpopulation carcérale et garantir une réponse adaptée en termes d'incarcération aux acteurs de la chaîne pénale, la construction de places de détention supplémentaires est indispensable. Ces places permettront également de concilier les lieux de placement des personnes détenues à leur régime de détention dans un but de réinsertion sociale et de lutte contre la récidive.

Ainsi, l'ensemble des travaux envisagés s'assimile à des charges liées.

##### *6.10.2 Quotité de la dépense*

Le montant de la demande de crédit représente environ 4.3% du budget total du projet. Ce montant couvre les études préalables, l'organisation d'un concours de projets, et les honoraires d'études jusqu'à l'ouverture du chantier, estimés sur la base de la norme SIA 102 et suivantes, et réajustés pour tenir compte du montant élevé des travaux.

##### *6.10.3 Le moment de la dépense*

Les études nécessaires doivent être entreprises dans les plus brefs délais pour respecter le calendrier général de l'opération et ainsi doter, à l'horizon 2025, le canton de Vaud de structures pénitentiaires suffisantes et adaptées à la prise en charge des différents régimes et typologie des personnes détenues, eu égard à la surpopulation carcérale précitée au point 6.10.1. et aux besoins des partenaires de la chaîne pénale.

#### **6.11 Découpage territorial (conformité à DecTer)**

Néant.

#### **6.12 Incidences informatiques**

Néant.

#### **6.13 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Néant.

#### **6.14 Simplifications administratives**

Néant.

#### **6.15 Protection des données**

Néant.

## 6.16 Récapitulation des conséquences du projet sur le budget de fonctionnement

Intitulé	Année 2018	Année 2019	Année 2020	Année 2021	Total
Personnel supplémentaire (ETP)					
Frais d'exploitation					
Charge d'intérêt	0	264	264	264	792
Amortissement	0	1'200	1'200	1'200	3'600
Prise en charge du service de la dette					
Autres charges supplémentaires					
<b>Total augmentation des charges</b>	<b>0</b>	<b>1'464</b>	<b>1'464</b>	<b>1'464</b>	<b>4'392</b>
Diminution de charges					
Revenus supplémentaires					
<b>Total net</b>	<b>0</b>	<b>1'464</b>	<b>1'464</b>	<b>1'464</b>	<b>4'392</b>

## 7 CONCLUSION

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

## **PROJET DE DÉCRET**

### **accordant au Conseil d'Etat un crédit d'étude de CHF 12'000'000.- pour financer la construction, en deux étapes de travaux, d'un nouvel établissement pénitentiaire de 410 places à la Plaine de l'Orbe**

du 20 juin 2018

---

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

*décète*

#### **Art. 1**

<sup>1</sup> Un crédit d'étude de CHF 12'000'000.- est accordé au Conseil d'Etat pour financer, en deux étapes de travaux, **la construction d'un nouvel établissement pénitentiaire de 410 places à la Plaine de l'Orbe.**

#### **Art. 2**

<sup>1</sup> Ce montant sera prélevé sur le compte *Dépenses d'investissement*. Il sera amorti en 10 ans.

#### **Art. 3**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 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 20 juin 2018.

La présidente :

*N. Gorrite*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

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

**Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'État un crédit d'étude de CHF 12'000'000.- pour financer la construction, en deux étapes de travaux, d'un nouvel établissement pénitentiaire de 410 places à la Plaine de l'Orbe**

**1. PREAMBULE**

La commission nommée pour traiter de l'objet cité en titre s'est réunie le 20 août 2018 à Lausanne.

Elle était composée de Monsieur Claude Schwab, confirmé dans son rôle de président et rapporteur, ainsi que de Mesdames Pierrette Roulet Grin, Jessica Jaccoud et Circé Fuchs, et de Messieurs Claude Matter, Pierre-André Romanens, Patrick Simonin, Olivier Gfeller, Yvan Pahud, Denis Rubattel, Etienne Räss, Vassilis Venizelos, Jean-Michel Dolivo.

Ont également participé à cette séance, Madame la Conseillère d'Etat Béatrice Métraux, Cheffe du Département des institutions et de la sécurité (DIS) et Monsieur Pascal Broulis, Chef du Département des finances et des relations extérieures (DFIRE), ainsi que Madame Sylvie Bula, Cheffe du Service pénitentiaire (SPEN), Monsieur Philippe Pont, Chef du Service immeubles, patrimoine et logistique (SIPaL) et Monsieur Raphaël Brossard, Chef adjoint du SPEN et Directeur *ad interim* des EPO.

Le Secrétariat de la commission était assuré par Madame Fanny Krug et les notes de séance ont été rédigées par Madame Marie Poncet Schmid, respectivement Secrétaire de commissions parlementaires et Rédactrice au Secrétariat général du Grand Conseil. La commission leur exprime ses remerciements.

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

Sous sa forme actuelle, le Bois-Mermet ne répond plus aux besoins du SPEN et plus globalement à l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale en matière de détention avant jugement. En effet, l'obsolescence de la structure existante et l'impossibilité d'expansion ou d'adaptation empêche tout projet de pérennisation du site, notamment en lien avec le projet "Métamorphose".

Le besoin de places de détention, la proximité de zones d'habitation, les enjeux sécuritaires aux abords d'un établissement pénitentiaire sont autant d'éléments prônant la construction d'un nouvel établissement permettant de remplacer les places offertes par le Bois-Mermet et de garantir une marge d'extension suffisante afin de se préparer aux besoins futurs en matière de détention.

La création en deux étapes d'un établissement, de 410 places modulables et adaptables aux différents régimes de détention en fonction des besoins, situé à proximité des autres structures pénitentiaires, est un élément déterminant dans la vision du Service pénitentiaire. La première étape est prévue pour 216 places.

D'une part, un regroupement des établissements de détention avant jugement sur un seul site, la Plaine de l'Orbe, présenterait l'avantage évident de favoriser les synergies avec les établissements pénitentiaires existants et d'autre part d'optimiser l'utilisation des ressources à disposition.

Par ailleurs, cette construction permettrait de soulager les prisons qui vivent en constante surpopulation depuis plusieurs années.

La construction du nouvel établissement vise donc les buts suivants :

- L'adaptation de la capacité en places de détention aux besoins des autorités de poursuites pénales et de placements, afin de lutter efficacement contre la criminalité,
- La sécurisation et la modernisation des infrastructures,
- La rationalisation de l'utilisation des ressources par le regroupement des infrastructures sur un nombre restreint de sites.

### 3. DISCUSSION GENERALE ET EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS

**Consultation préalable** Un député s'étonne que la discussion sur les besoins se soit déroulée assez largement en vase clos. Certes, une consultation a été organisée, mais il aurait été intéressant d'entendre des associations ou des personnes susceptibles d'apporter leur point de vue et de partager leur expérience. Le Conseil d'Etat répond que la commission de projet a mené une réflexion sur la typologie des détenus avec les directeurs de prisons, l'Office d'exécution des peines (OEP) et le Service médical et psychiatrique pénitentiaire du canton de Vaud (SMPP) ainsi que les personnes qui utiliseront les locaux du bâtiment. Il a fallu prévoir suffisamment de locaux pour les différentes activités des détenus, mises en place dans une perspective de réinsertion. Les locaux modulaires permettront la tenue de séances de groupes et d'associations. Il est encore possible d'intégrer d'autres personnes à la consultation et la phase d'étude permettra d'affiner la réflexion sur les besoins.

**Zones de rétention** A la question de savoir si la nouvelle construction soulagera les zones de rétention, en particulier celles de Lausanne où la durée légale de détention — 2 jours — est régulièrement dépassée, le Conseil d'Etat répond que si l'on propose 216 places et, à terme, 410, c'est pour vider les zones carcérales. L'opération vise à remplacer le Bois Mermet et à rendre légale l'utilisation des zones carcérales.

**Collaborations intercantionales** A la question des collaborations intercantionales il est répondu qu'il existe une planification intercantonale et une collaboration intercantonale. Chaque canton définit sa typologie d'établissements pénitentiaires. Vaud abrite les établissements concordataires des mineurs, des femmes et de haute sécurité, qui résultent de la coordination entre cantons. Chacun d'eux analyse ses besoins, dès lors que la planification concordataire existe, qui se chiffrent, pour Vaud, à 410 places. Neuchâtel vient de terminer la rénovation de Bellevue et Fribourg et Genève développent des projets. Les projets sont coordonnés pour que chaque canton puisse répondre à ses propres besoins et aux besoins concordataires, et pour éviter les doublons.

**Locaux modulables** Qu'entend-on par « modulable » et « adaptable selon les besoins » ? Cela concerne l'exploitation des locaux et non leur construction (il ne s'agit pas de portakabins). On souhaite des locaux adaptables pour pouvoir les réaffecter en fonction de l'évolution de la population carcérale et réagir rapidement en cas de pic d'une certaine population. Cela permet la division en secteurs de populations, par exemple les femmes, pour éviter l'interaction avec d'autres populations détenues. Il s'agit aussi d'aller dans le sens de la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) qui recommande de limiter le temps passé en cellule et de prévoir différentes activités pour les personnes détenues (travail, formation, etc.).

A la crainte que le projet modulable ne conduise à des mélanges de populations carcérales qui doivent rester séparées, le Conseil d'Etat répond que l'organisation en divisions permettra de séparer les détenus en exécution de peine et les détenus avant jugement ou en détention provisoire, qui ne doivent pas se côtoyer. L'objectif est de répondre au mieux à la loi.

Des personnes en détention provisoire peuvent être dangereuses pour la prise en charge quotidienne. Très rarement — environ une fois par année — des personnes présentent une dangerosité très importante ou un risque de fuite marqué, notamment les personnes qui peuvent bénéficier d'aides extérieures à l'évasion. Dans ces cas, il faut pouvoir appliquer un régime en détention provisoire qui correspond à de la haute sécurité, ce que prévoit la Loi sur l'exécution de la détention avant jugement (LEDJ). Aujourd'hui, de tels locaux n'existent qu'aux Etablissements de la plaine de l'Orbe (EPO) en exécution de peine. Il s'agit d'adapter la disponibilité des locaux à la mise en application de ce régime.

**Etablissements de la Plaine de l'Orbe** Quant à la coordination avec les autres établissements de la plaine de l'Orbe, le Conseil d'Etat explique qu'au vu du nombre de détenus présents à terme sur le site d'Orbe, des éléments de sécurité logistique doivent être pris en considération. Par exemple, une unique cuisine centralisée aux EPO présenterait un risque trop important. Il faut donc des structures transversales pour assurer une suppléance en cas de problème. La cuisine est un des ateliers les plus utiles dans un établissement pénitentiaire, en particulier pour la formation de nombreux détenus qui travaillent à un rythme réel. Les réflexions sont en cours pour estimer les besoins en locaux et éviter les redondances, mais c'est l'étude qui apportera toutes les précisions.

**Cas psychiatriques** Un député demande pourquoi la proportion des cas psychiatriques, qui augmente depuis plusieurs années (le député évoque 60-80% des détenus), ne se retrouve pas dans la répartition des cellules. Il est répondu que toutes les personnes souffrant de troubles psychiques n'ont pas besoin d'intégrer une unité psychiatrique, au sens médical. Un médecin ou le corps infirmier peut assurer le suivi et apporter les soins nécessaires. De plus, garder un rythme proche du quotidien grâce à des activités est souvent bénéfique, alors que l'isolement peut être contre-productif. Le projet prévoit tout de même 22 places de type unité psychiatrique pour compléter les places existantes.

**Concours d'architecture** Un député s'interroge sur la pertinence d'organiser un concours d'architecture, dans la mesure où la marge de manœuvre de l'architecte est réduite en raison des exigences légales et sécuritaires. Un appel d'offres de prestations a-t-il été envisagé ? Le Conseil d'Etat s'est posé la question mais estime qu'au regard de la somme en jeu, un concours d'architecture est logique. Il ne génère pas vraiment de surcoût. Le jury comprendra une quinzaine de personnes, dont 7-8 architectes. Le conseiller d'Etat a pris des engagements vis-à-vis de la SIA, il y a plusieurs années. Ce concours sera international. A partir de là, le jury sélectionnera dix concurrents au maximum, regroupés en un consortium qui comprend l'ingénieur civil, l'ingénieur en environnement, l'ingénieur CVCS (chauffage, ventilation, climatisation, sanitaire), etc. Le groupe portera l'avant-projet, sur lequel on se déterminera. Pour un projet de cette ampleur, on aura recours à l'accompagnement à la maîtrise d'ouvrage. La procédure choisie dissocie donc la mise en concurrence du projet architectural de sa réalisation. Ainsi, le cahier des charges doit être extrêmement précis, cela fait partie des 12 millions de francs pour le crédit d'étude.

Actuellement, c'est un objet global qui se déclinera dans le projet avec le crédit d'ouvrage. C'est là que les différents espaces apparaîtront. Les espaces indiqués dans le présent EMPD vont être rediscutés, car ce sont les utilisateurs qui donneront le ton et appuieront les architectes. De plus, les techniques en matière pénitentiaires évoluent.

**Calendrier** Quant à la planification et au calendrier du projet et le risque soulevé par un député qu'il soit retardé par les exigences d'aménagement du territoire, le Conseil d'Etat répond que le bâtiment fait partie du premier groupe qui sera construit en dehors de la zone constructible actuelle. Il doit donc faire l'objet d'un plan d'affectation cantonal, dont les travaux sont en cours et dont la planification du projet tient compte. Le Service du développement territorial (SDT), le SPEN et SIPaL préparent un paquet avec une entrée en vigueur prévue à l'automne 2019, sous réserve d'oppositions. Pour l'instant, la procédure se déroule normalement, sans rencontrer d'obstacle majeur. Des discussions se tiennent également avec la commune d'Orbe. Le projet figure déjà dans le plan directeur cantonal approuvé par la Confédération et y fait l'objet d'une fiche. Mais par prudence, la planification est annoncée à titre indicatif.

**Choix d'une entreprise totale** Un député demande la raison du choix d'une entreprise totale, la sous-traitance y étant souvent problématique. Le Conseil d'Etat explique que c'est en raison du volume et de la complexité du bâtiment. Avec les lauréats du concours total (l'architecte passe dans le contrat de l'entreprise), on arrive à un degré de perfection permettant un concours d'entreprises pour la réalisation. Cela évite les dépassements et les incertitudes liées aux coûts qui règnent dans le mode traditionnel. Les entreprises totales se battent non au détriment de la qualité, mais au niveau des prix. Elles font état d'idées en matière d'ingénierie et de développement. On parle de délais, de réalisation et de budget. Et l'on contrôle chaque soumission. On n'est pas à l'abri de travailleurs non conformes, mais on opère le maximum de contrôles (cartes identités pour pénétrer dans l'enceinte du chantier, par exemple). Un représentant du SPEN sera présent dans les étapes du projet jusqu'à la fin des travaux.

**Personnel** Quant à l'engagement du personnel, il se fera au fur et à mesure des travaux. On ne va pas attendre l'ouverture de la prison.

**Route d'accès** Un député relève la vétusté de la route d'accès actuelle, alors que le trafic (logistique, collaborateurs, etc.) augmentera. L'Etat prendra-t-il en charge les travaux de rénovation ? Cette route d'accès à la prison est communale. L'Etat mène donc déjà des discussions avec la commune d'Orbe, qui détient des infrastructures sur cette route (STEP, séchoir à herbe). Il sera fait en sorte que les accès soient sécurisés, praticables pour le personnel, les familles des personnes détenues et les accompagnants. Mais le but n'est pas que les gens viennent massivement devant l'établissement. Vu l'éloignement des transports publics, un membre de la commission soutient l'idée de navettes gare-prison pour les familles de détenus.

#### **4. DISCUSSION SUR LE PROJET DE DECRET ET VOTES**

##### **4.1. COMMENTAIRES, AMENDEMENTS ET VOTE**

L'article 1 du projet de décret est accepté à l'unanimité.

L'article 2 du projet de décret est accepté à l'unanimité.

##### **5. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE DECRET**

Le projet de décret est accepté à l'unanimité en vote final.

#### **6. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE DECRET**

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

Saint-Légier, le 6 septembre 2018

*Le rapporteur :  
(Signé) Claude Schwab*



**JUIN 2017**

**GC 243**

**RAPPORT DE LA COMMISSION PERMANENTE  
DES VISITEURS DU GRAND CONSEIL**

**ET**

**DETERMINATIONS DU CONSEIL D'ETAT  
AUDIT RAPPORT**

**Du 1<sup>er</sup> Juillet 2016 au 30 juin 2017**

## TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES.....	2
COMPOSITION DE LA COMMISSION DES VISITEURS DU GRAND CONSEIL.....	3
MOT DE LA PRÉSIDENTE .....	4
RAPPORT GENERAL .....	5
1. INTRODUCTION .....	5
2. ACTIVITES 2016-2017.....	6
2.1 Remarques générales.....	6
2.2 Rencontres.....	6
2.3 Statistiques .....	6
3. ETABLISSEMENTS VISITES .....	7
3.1 Visites inopinées dans des établissements gérés par la police .....	7
3.2 Visites annoncées dans des établissements pénitentiaires situés dans le canton de Vaud .....	7
3.3 Visites annoncées de suivi dans des établissements pénitentiaires situés dans le canton de Vaud	10
3.4 Visites annoncées dans des établissements pénitentiaires sis hors du canton .....	10
4. OBSERVATIONS, CONSTATS ET RECOMMANDATIONS .....	12
4.1 Etablissements gérés par la police.....	12
4.2 Etablissements pénitentiaires situés dans le canton de Vaud.....	13
4.3 Etablissements pénitentiaires situés hors du canton de Vaud .....	23
5. RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DES VISITEURS DU GRAND CONSEIL ..	32
6. CONCLUSION .....	33
7. LISTE DES PRINCIPAUX ACRONYMES .....	34
8. ANNEXE : DETERMINATIONS DU CONSEIL D'ETAT SUR LE RAPPORT DE LA COMMISSION DES VISITEURS DU GRAND CONSEIL .....	35

## **COMPOSITION DE LA COMMISSION DES VISITEURS DU GRAND CONSEIL**

### **COMMISSAIRES**

Présidente et rapportrice

Mme Mireille Aubert, PS

Vice-président

M. Pierre Guignard, UDC

Membres

M. Alexandre Démétriadès, PS  
M. Hans Rudolf Kappeler, PLR  
M. Claude Matter, PLR  
M. Jean-Marc Nicolet, les Verts  
M. Denis Rubattel, UDC

### **SECRETAIRE**

Mme Fanny Krug

## MOT DE LA PRESIDENTE

La Commission permanente des visiteurs du Grand Conseil a trouvé son rythme d'activité. La charge de travail reste importante, mais certaines thématiques étant traitées systématiquement à chaque rencontre, l'expérience des commissaires au terme de cette législature est conséquente et permet de travailler de façon plus concentrée. Le soutien et les compétences de nos quatre experts nous ont été d'une aide précieuse et nous les remercions chaleureusement.

Trois sujets ont spécialement retenu l'attention des membres de la commission. Tout d'abord la détention d'animaux domestiques en milieu carcéral, la question se posant aux EPO. La loi sur la détention des animaux s'est durcie. Néanmoins la décision finale appartient à la direction de l'établissement pénitentiaire. Même si leur présence peut être une compagnie bienfaitrice pour les détenus, les animaux, en principe, ne seront plus autorisés en prison pour des motifs d'hygiène.

La CPVGC souhaitait rencontrer Mme la Préposée à la protection des données et à l'information, cette délicate question se posant tout particulièrement dans le contexte de la détention. Notre commission souhaitait s'assurer que son mode de fonctionnement soit en adéquation avec la protection des données et les règles de confidentialité. Nous avons reçu un document très précis du Bureau de la préposée à la protection des données et à l'information. Lors de la prochaine législature, il sera nécessaire d'adapter la loi sur le Grand Conseil (LGC) et le règlement interne de la commission pour répondre aux exigences de ce document.

Une troisième problématique a été discutée conjointement avec la présidente de la COGES et les commissaires de la sous-commission DIS. Il s'agit de l'engagement d'agents de sécurité privés à la Colonie. Les missions d'accompagnement et de sécurité des agents de détention sont primordiales et les agents privés n'ont pas reçu la même formation. La commission craignait que leur intervention se fasse avec plus de force et moins de philosophie. Des centaines de places de prison ont dû être construites dans l'urgence, sans avoir vraiment les moyens d'anticiper l'engagement de personnel suffisant. Ce problème se résout petit à petit. L'un des avantages de l'engagement de personnel privé, outre un soulagement bénéfique et mérité pour les agents de détention, est qu'il a pu susciter des vocations.

Cette dernière année de législature s'est extrêmement bien passée. Les commissaires se sont investis sans compter et ont exécuté leur mandat avec intérêt et motivation. Nous avons pu bénéficier de l'aide, la disponibilité et le professionnalisme de notre secrétaire, Mme Fanny Krug. Que toutes et tous soient ici vivement remerciés.

# RAPPORT GENERAL <sup>1</sup>

**Mme Mireille Aubert, présidente de la Commission permanente des visiteurs du Grand Conseil (CPVGC), rapportrice:**

## 1. INTRODUCTION

La Commission des visiteurs du Grand Conseil (ci-après CPVGC) a débuté ses travaux le 1<sup>er</sup> juillet 2012. Composée de 7 députés, elle bénéficie de la collaboration et des conseils de 4 experts :

**Mme Maria Teresa De Agazio Dozio**, juriste et criminologue, responsable des cours de base latins auprès du Centre Suisse de formation pour le personnel pénitentiaire (CSFPP) à Fribourg.

**Mme Hedi Decrey Wick**, médecin interne FMH.

**M. Jean-Sébastien Blanc**, conseiller en matière de détention à l'Association pour la prévention de la torture (APT).

**M. Daniel Lambelet**, psychosociologue, professeur à la Haute école de travail social et de la santé de Lausanne (EESP).

La CPVGC est chargée d'examiner les conditions de détention dans tous les lieux de détention situés dans le canton de Vaud, à la suite d'une décision rendue en vertu d'une disposition pénale ou du chapitre X, section 5 de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr), privant une personne de sa liberté. Dans ce cadre, la CPVGC se préoccupe du traitement des personnes dès leur arrestation provisoire et pendant toute la durée de leur détention. Elle n'est pas compétente pour examiner les demandes ou griefs relatifs à des procédures pénales ou administratives, que ce soit au sujet de l'instruction de celles-ci ou au sujet des décisions ou jugements rendus. D'autre part, la gestion et le fonctionnement du SPEN ainsi que des lieux de détention visités sont prioritairement examinés par la Commission de gestion (COGES).

La CPVGC visite également des lieux sis hors canton où sont détenues les personnes ayant fait l'objet d'une décision rendue par une autorité vaudoise en vertu d'une disposition pénale ou du chapitre X, section 5 de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr). Lors de ces visites, seules les personnes détenues suite à une décision rendue par une autorité vaudoise sont entendues par la commission.

Pour réaliser cette mission, la CPVGC a librement accès à tous les lieux de détention qu'elle visite. Elle peut avoir accès au dossier personnel des personnes détenues qui font appel à elle. La personne détenue en est informée au préalable et peut s'opposer à cet accès. La CPVGC effectue des visites régulières (annoncées) dans des établissements sis à l'intérieur et hors du canton de Vaud et, le cas échéant des visites inopinées dans les lieux de détention situés dans le canton. Lors de ses visites, la commission s'entretient avec la direction de la prison et entend les personnes privées de liberté qui en ont fait la demande. A titre exceptionnel, elle peut également entendre les personnes privées de liberté qui en font la demande en cours de visite, régulière ou inopinée. Elle visite également les locaux utilisés par et pour les détenus.

Conformément à l'art. 63j, al.1 de la loi sur le Grand Conseil (LGC), la CPVGC présente une fois par année un rapport au Grand Conseil mentionnant l'ensemble des visites effectuées ainsi que ses observations et recommandations. Telle est la nature du présent rapport.

---

<sup>1</sup> Dans ce document, la forme masculine désigne, lorsqu'il y a lieu, aussi bien les femmes que les hommes. L'emploi du masculin a pour but de faciliter la lecture du texte.

## **2. ACTIVITES 2016-2017**

### **2.1 Remarques générales**

En septembre 2016, le Bureau du Grand Conseil a adopté la version actualisée du règlement interne de la commission, conformément à la procédure prévue à l'art. 63k de la loi sur le Grand Conseil (ci-après LGC).

En début d'année 2017, la commission a engagé un processus avec le Bureau de la préposée vaudoise à la protection des données et à l'information, afin de s'assurer que sa pratique soit en adéquation avec la protection des données et les règles de la confidentialité.

En janvier 2017, le Grand Conseil a soutenu la détermination de Mme la Députée Mireille Aubert demandant au Conseil d'Etat de faire l'effort financier nécessaire à la survie de la fondation Relais Enfants Parents Romands (REPR). Ce vœu fait suite à la réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Mireille Aubert au nom de la Commission des visiteurs du Grand Conseil - Ce n'est pas leur sentence, et pourtant c'est leur peine (16\_INT\_537). Dans sa réponse, le Conseil d'Etat a indiqué qu'il soutient l'action de la fondation et qu'il la considère utile. Un projet de loi portant sur le subventionnement du bénévolat et de la vie associative est en cours d'élaboration.

### **2.2 Rencontres**

La commission a organisé une séance conjointe avec la présidente de la COGES et les commissaires COGES de la sous-commission DIS pour transmettre des éléments relevant du mandat de la COGES.

Elle a rencontré la Commission genevoise des visiteurs officiels du Grand Conseil à Lausanne puis la Commission tessinoise de surveillance des conditions de détention à Lugano. Ces rencontres ont été le cadre d'échanges fructueux entre les commissions homologues sur leurs pratiques et leurs constats.

Une rencontre a également été organisée avec M. David Mühlemann, de l'association humanrights.ch, qui a présenté le projet de « Service de consultation pour les personnes détenues et leurs proches ».

### **2.3 Statistiques**

La commission s'est réunie à 7 reprises en séance plénière. L'ensemble des experts a été convié à participer à trois séances plénières, dont une consacrée à l'examen du rapport annuel 2015-2016 et une autre au présent rapport annuel.

Entre le 1<sup>er</sup> juillet 2016 et le 30 juin 2017, la commission a poursuivi son examen des conditions de détention dans les lieux de détention. Elle a effectué 14 visites d'établissements, dont 12 en présence d'un ou plusieurs experts :

- 2 visites inopinées dans des établissements gérés par la police cantonale vaudoise et municipale
- 6 visites annoncées dans des établissements pénitentiaires situés dans le canton de Vaud
- 2 visites annoncées de suivi dans des établissements pénitentiaires situés dans le canton de Vaud
- 4 visites annoncées dans des établissements pénitentiaires sis hors du canton

Dans le cadre de ces visites, la commission a auditionné plus de 100 personnes détenues. Suite à ces visites, la commission a adressé 12 rapports aux directions et services concernés pour leur faire part de ses constats et recommandations (en italique au point 4 du présent rapport).

Les personnes privées de liberté dans les lieux de détention du canton ou placées hors du canton par une autorité vaudoise ont la possibilité d'adresser un courrier à la commission pour lui exprimer leurs préoccupations en relation avec les conditions de détention. La commission, par sa présidente, répond à ces courriers et auditionne les personnes qui en ont fait la demande, en principe dans le cadre de ses visites régulières. Pendant la période du 1<sup>er</sup> juillet 2016 au 14 juin 2017, la commission a répondu à 53 courriers de personnes détenues.

### 3. ETABLISSEMENTS VISITES

#### 3.1 Visites inopinées dans des établissements gérés par la police

##### *Hôtel de Police de Lausanne, 28 juin 2017*

Une délégation, accompagnée de l'experte, Mme Hedi Decrey Wick, a été reçue par le premier-lieutenant Steve Bovard, officier de permanence. Le jour de la visite, 25 personnes occupaient les 25 places disponibles, dont 19 en détention avant jugement et 6 en exécution de peine.

- 7 personnes étaient dans leur première semaine de détention
- 9 personnes étaient dans leur 2<sup>e</sup> semaine de détention
- 8 personnes étaient dans leur 3<sup>e</sup> semaine de détention
- 1 personne était dans sa 4<sup>e</sup> semaine de détention

##### *Zone carcérale de la Police cantonale à la Blécherette, Lausanne, 28 juin 2017*

La délégation, également accompagnée de Mme Decrey Wick, experte, a été reçue par le Commandant Jacques Antenen et par le capitaine Pascal Corno, chef des Unités Spéciales de la Police cantonale. Le jour de la visite, 21 personnes occupaient toutes les places disponibles, soit 15 dans la zone carcérale et 6 dans les cellules du Centre de gendarmerie mobile (CGM Centre), à la Blécherette.

Autre élément statistique, parmi ces détenus :

- 3 personnes étaient dans leur première semaine de détention
- 1 personne était dans sa 2<sup>e</sup> semaine de détention
- 4 personnes étaient dans leur 3<sup>e</sup> semaine de détention
- 4 personnes étaient dans leur 4<sup>e</sup> semaine de détention

Le même jour, on comptait encore 11 autres détenus répartis entre les CGM d'Yverdon, de Bursins et de Rennaz, sans oublier 5 personnes détenues par les polices communales (1 à Clarens, 2 à Prilly, 1 à Pully et 1 à Police-Secours de Lausanne).

Parmi l'ensemble de ces personnes, une dizaine était en exécution de peine.

#### 3.2 Visites annoncées dans des établissements pénitentiaires situés dans le canton de Vaud

##### *Prison du Bois-Mermet, Lausanne, 22 septembre 2016*

La délégation de la commission était accompagnée de Mme Maria Teresa De Agazio Dozio, experte. Elle a été reçue par le directeur de l'établissement, M. Florian Dubail. Un commissaire a visité l'établissement afin de se familiariser avec les lieux à l'occasion de sa première visite. Le reste de la commission s'est entretenue avec des personnes détenues qui en avaient fait la demande.

Construite en 1904, la prison du Bois-Mermet à Lausanne est un établissement de détention avant jugement offrant une infrastructure d'accueil de 100 places (hommes). Compte tenu de la surpopulation rencontrée ces dernières années, elle a dû accueillir jusqu'à 168 personnes. Le jour de la visite, l'établissement accueillait 168 personnes détenues (hommes) (**taux d'occupation de 168%**) réparties comme suit :

- 82 personnes en détention avant jugement, dont 26 depuis plus d'un an parmi lesquelles 4 depuis plus de 18 mois
- 85 personnes en attente de transfert dans un établissement d'exécution de peine
- 1 personne exécutant une mesure thérapeutique au sens de l'art. 59 CP, allant prochainement être transférée à Bochuz, probablement en unité psychiatrique

### ***Prison de La Croisée, Orbe, 7 novembre 2016***

La délégation de la commission était accompagnée de Mme Hedi Decrey Wick et M. Jean-Sébastien Blanc, experts. Elle a été reçue par le directeur de l'établissement, M. Alain Broccard, qui était accompagné par ses collaborateurs. La délégation a effectué une visite générale de l'établissement et s'est entretenue avec 8 détenus qui en avaient fait la demande.

La prison de la Croisée à Orbe est un établissement de détention avant jugement et de courtes peines privatives de liberté. D'une capacité officielle de 211 places (hommes), l'établissement accueillait, le jour de la visite, 318 personnes détenues (hommes) (**taux d'occupation de 150%**) réparties comme suit :

- 113 personnes en détention avant jugement
- 79 personnes en courte peine privative de liberté (inférieure à six mois selon l'art. 41 CP)
- 70 personnes en exécution anticipée de peine
- 33 personnes en peine privative de liberté (selon l'art. 40 CP, en règle générale de six mois au moins et de 20 ans au plus, voire à vie lorsque la loi le prévoit expressément)
- 18 personnes en attente de jugement exécutoire
- 2 personnes en traitement institutionnel pour troubles mentaux (art. 59 CP)
- 2 personnes en peine privative de liberté de substitution
- 1 personne en exécution anticipée d'une mesure

### ***Etablissements pénitentiaires de la Plaine de l'Orbe (EPO), Orbe, 5 décembre 2016***

La délégation de la commission était accompagnée de M. Daniel Lambelet, expert. Elle a été reçue par le directeur de l'établissement, M. Olivier Rogivue, qui était accompagné par ses collaborateurs. Une visite générale de l'établissement a été organisée pour certains membres de la délégation tandis que leurs collègues s'entretenaient avec 6 personnes détenues à la Colonie fermée et 11 détenues à la Colonie ouverte qui en avaient fait la demande.

N'ayant reçu aucune demande d'audition de la part de personnes détenues au pénitencier de Bochuz, la commission s'interroge de savoir si l'information a été correctement faite et dans les temps. En effet, plusieurs détenus du pénitencier avaient écrit les semaines précédant la visite et nous leur avons suggéré de solliciter un entretien lors de la visite annoncée. Aucun d'entre eux ne s'est manifesté alors que leurs demandes semblaient urgentes. La délégation a tout de même souhaité rencontrer un détenu qui s'était adressé à elle à plusieurs reprises.

Etablissement d'exécution de peines privatives de liberté, les EPO comprennent le pénitencier de Bochuz (secteur isolement cellulaire, secteur fermé, régime ordinaire et unité psychiatrique) et la Colonie (secteur fermé et secteur ouvert). D'une capacité officielle de 333 places (hommes), l'établissement accueillait, le jour de la visite 320 personnes détenues (hommes) (**taux d'occupation 96%**) réparties comme suit :

- 7 personnes à l'unité psychiatrique de Bochuz (art. 80 CP) : 1 en peine privative de liberté et 6 en traitement institutionnel pour troubles mentaux au sens de l'art. 59 CP.
- 107 personnes au pénitencier de Bochuz : 90 en peine privative de liberté, 12 en exécution anticipée de peine, 3 en traitement institutionnel pour troubles mentaux (art. 59 CP), 1 en internement (art. 64 CP), 1 en attente de jugement exécutoire.
- 3 personnes au secteur « d'isolement » (arrêts disciplinaires et isolement cellulaire à titre de sûreté) : 2 en traitement institutionnel pour troubles mentaux (art. 59 CP), 1 en peine privative de liberté.
- 20 personnes au secteur « évaluation » : 12 en peine privative de liberté, 6 en exécution anticipée de peine, 1 en courte peine privative de liberté, 1 en traitement institutionnel pour troubles mentaux (art. 59 CP).
- 104 personnes à La Colonie fermée : 72 en peine privative de liberté, 21 en courte peine privative de liberté, 7 en traitement institutionnel pour troubles mentaux (art. 59 CP), 3 en internement (art. 64 CP), 1 en attente de jugement exécutoire.
- 79 personnes à La Colonie ouverte. 30 en courte peine privative de liberté, 29 en peine privative de liberté, 16 en traitement institutionnel pour troubles mentaux (art. 59 CP), 1 en internement (art. 64 CP), 2 en peine privative de liberté de substitution, 1 condamné avec sursis partiel.

***Etablissement de détention pour mineurs et jeunes adultes EDM « Aux Léchaies », Palézieux, 22 février 2017***

La délégation de la commission était accompagnée de Mme Hedi Decrey Wick et M. Daniel Lambelet, experts. Elle a été reçue par le directeur de l'établissement, M. Philip Curty. La visite concernait uniquement et exclusivement la division des « jeunes adultes » car la division « mineurs » ne fait pas partie de notre mission et la délégation s'est entretenue avec 5 jeunes adultes qui en avaient fait la demande.

L'établissement a été inauguré en décembre 2013 et mis en service en mai 2014 pour recevoir des garçons et filles détenus selon le droit pénal des mineurs. Le nombre de peines privatives de liberté prononcées contre des mineurs ayant diminué, il a été décidé d'attribuer la moitié des 36 places de l'établissement à la détention de jeunes adultes.

Ouvert en juillet 2016, le secteur des jeunes adultes comporte trois divisions de six cellules, soit un maximum de 18 cellules individuelles pour recevoir filles et garçons de 18 à 22/23 ans, sous autorité vaudoise uniquement. Lors de la visite, deux divisions étaient ouvertes totalisant 12 cellules. Une division de 6 cellules reste en réserve et sera ouverte dès que l'effectif du personnel sera au complet. Les trois divisions sont identiques (6 cellules, 2 douches, 1 WC, 1 local de rangement, 1 espace commun, 1 cuisine et 1 bureau) et sont aménagées afin de pouvoir recevoir un détenu en situation de handicap ou une détenue avec un enfant. Le jour de la visite, sur les 12 cellules, 11 étaient occupées par 9 garçons et 2 filles car une cellule était hors service, complètement détruite par un détenu et la division était complète jusqu'au mois d'avril.

***Prison de La Tuilière, Lonay, 2 mars 2017***

La délégation de la commission était accompagnée de M. Daniel Lambelet, expert. Elle a été reçue par le directeur de l'établissement, M. Didier Burgi et eu l'occasion de visiter le secteur psychiatrique. Elle s'est entretenue avec 16 personnes détenues qui en avaient fait la demande.

Etablissement de détention avant jugement pour hommes et femmes et exécution de peines pour femmes, la prison de la Tuilière comprend également une unité psychiatrique pour hommes. D'une capacité officielle de 81 places (27 places hommes et 54 places femmes y compris 2 places dans le secteur mère-enfant), l'établissement accueillait le jour de la visite 96 personnes détenues (40 hommes et 56 femmes) (**taux d'occupation de 120%**) réparties comme suit :

- 40 hommes, dont un sourd-muet, dans différents régimes dont 13 en unité psychiatrique
- 17 femmes en détention avant jugement et 2 femmes dans le secteur mère-enfant (enfants de 10-12 mois)
- 39 femmes condamnées, dont 4 sous mesures

Le secteur A (initialement secteur d'observation), comportant 9 places est de nouveau en exploitation. Le jour de la visite il accueillait 6 hommes.

***Etablissement du Simplon, Lausanne, 14 mars 2017***

La délégation de la commission était accompagnée de M. Jean-Sébastien Blanc, expert. Elle a été reçue par le directeur de l'établissement, M. Florian Dubail. Une visite générale de l'établissement a été organisée pour l'expert qui ne connaissait pas cet établissement. Le reste de la délégation s'est entretenue avec le seul détenu qui souhaitait être entendu alors que 3 personnes s'étaient annoncées.

L'Etablissement du Simplon est un établissement pour semi-détention, travail externe et très courtes peines privatives de liberté. D'une capacité officielle de 34 places (hommes et femmes), l'établissement accueillait le jour de la visite 32 personnes détenues (**taux d'occupation de 94%**) réparties comme suit :

- 23 personnes en semi-détention
- 5 personnes en travail externe, dont 2 femmes
- 4 personnes en régime ordinaire.

### **3.3 Visites annoncées de suivi dans des établissements pénitentiaires situés dans le canton de Vaud**

#### *Etablissements de la Plaine de l'Orbe (EPO), Orbe, 21 juillet 2016*

Ayant reçu des informations inquiétantes concernant la situation de deux détenus, une délégation de la commission s'est rendue aux EPO pour les auditionner.

#### *Etablissements de la Plaine de l'Orbe (EPO), Orbe, 27 octobre 2016*

Une délégation de la commission, accompagnée de la Dresse Hedi Decrey Wick, médecin experte, s'est rendue aux EPO pour auditionner un détenu dont l'état de santé semblait préoccupant, afin de s'assurer qu'il bénéficie d'une prise en charge médicale appropriée.

### **3.4 Visites annoncées dans des établissements pénitentiaires sis hors du canton**

#### *Structures carcérales cantonales, Lugano (TI), 5 avril 2017*

La délégation de la commission était accompagnée de M. Jean-Sébastien Blanc, expert. Elle a été reçue par le directeur de l'établissement, M. Stefano Laffranchini qui était accompagné de ses collaborateurs. La délégation a visité les différents secteurs de La Farera et s'est entretenue avec 3 personnes détenues « vaudoises » qui en avaient fait la demande.

Les structures carcérales cantonales tessinoises font partie du Concordat latin sur la détention pénale des adultes. D'une capacité officielle de 268 places (hommes et femmes), l'établissement accueillait le jour de la visite 233 personnes détenues (**taux d'occupation 87%**), dont 8 condamnées dans le canton de Vaud et 80% d'étrangers. Il n'y avait aucun mineur, leur taux de détention étant à la baisse. En principe, l'établissement n'héberge aucun détenu administratif, sauf si l'un d'eux doit transiter très brièvement avant son transfert sur la prison de Realta (GR). L'effectif était réparti comme suit :

#### **Farera (détention avant jugement), 9 femmes et 66 hommes (75 places occupées sur 88) :**

- 1 détenu en incarcération administrative
- 1 détenu interné (art. 64 CP)
- 5 détenus en régime de détention ordinaire
- 14 détenus en exécution de peine anticipée
- 54 détenus en détention avant jugement.

#### **Stampa (condamnation pénale), 137 hommes (137 places occupées sur 140) :**

- 3 détenus sous mesure trouble psychique (art. 59 CP)
- 2 détenus internés (art. 64 CP)
- 58 détenus en régime de détention ordinaire
- 1 détenu en régime d'isolement
- 71 détenus en exécution de peine anticipée
- 2 détenus en détention avant jugement

#### **Stampino (section ouverte), 5 femmes et 30 hommes (35 places occupées sur 40) :**

- 5 détenus en exécution de peine sous régime de semi-liberté et 30 détenus en régime de détention ordinaire.

#### *Etablissements de Bellechasse, Sugiez (FR), 24 avril 2017*

La délégation de la commission a été reçue par Monsieur Paul-André Morandi, Directeur adjoint et Monsieur Roger Crottaz, Chef du secteur encadrement et formation. Elle a été rejointe par le directeur de l'établissement, M. Franz Walter, en fin d'après-midi. La délégation a pu visiter le secteur ouvert « Le Pavillon » et s'entretenir avec 11 détenus « vaudois » qui en avaient fait la demande.

Les Etablissements de Bellechasse sont destinés à l'exécution des peines et mesures privatives de liberté. Intégrés dans le concordat latin sur la détention pénale des adultes, ils accueillent essentiellement des détenus en régime ouvert ou semi-ouvert, en exécution de jugements prononcés par les autorités judiciaires des cantons romands et du Tessin. Ils accueillent également, au foyer « La Sapinière », des personnes dans le cadre de la privation de liberté à des fins d'assistance.

D'une capacité officielle de 203 places (hommes), les Etablissements de Bellechasse ont affiché **en 2016 un taux d'occupation de 96%**, 350 entrées dont 83 personnes « vaudoises » et 55 nationalités. Ils comptabilisaient 71'758 jours de détention et 330 jours d'internement (base 366 jours), et comptaient 23% de personnes détenues de nationalité Suisse et 77% de nationalité étrangère.

Répartition des détenus aux Etablissements de Bellechasse dans le cadre du concordat, selon le canton de placement (71'758 jours) : CH 4%, FR 49%, GE 5%, JU 5%, NE 10%, VD 25% VS 2%, TI 0%.

#### ***Etablissement d'exécution de mesures Curabilis, Puplinge (GE), 26 avril 2017***

La délégation de la commission était accompagnée de M. Jean-Sébastien Blanc, expert. Elle a été reçue par le directeur de l'établissement, M. Emmanuel Foray qui était accompagné de ses collaborateurs. M. Philippe Bertschy, directeur général de l'Office cantonal de la détention (OCD) était présent lors de l'entretien préliminaire. La délégation s'est également entretenue avec le Dr. M. Muscionico, adjoint du Prof. Giannakopoulos, psychiatre et responsable des unités de mesures. Elle a visité l'Unité hospitalière de psychiatrie pénitentiaire (UHPP) qui permet de suivre les personnes en crise(s) de manière provisoire. Elle a également visité les locaux vides de l'unité dédiée originellement à la sociothérapie ; les Conseillers d'Etat Pierre Maudet (DES) et Mauro Poggia (DEAS) ont décidé de renoncer à l'ouverture de cette unité suite au drame de « La Pâquerette » et de la mort de la socio-thérapeute Adeline M. Cette unité fait encore l'objet d'une réflexion quant au type de détenus qu'elle accueillera. La délégation a entendu 3 détenus « vaudois » qui en avaient fait la demande.

La délégation a visité l'établissement pénitentiaire conjointement avec la commission genevoise homologue « Commission des visiteurs officiels du Grand Conseil » (CVO), présidée par Mme la Députée Anne-Marie Von Arx-Vernon.

Doté d'un encadrement médical étroit, Curabilis est un établissement de mesures fermé. Il répond aux besoins de prise en charge des personnes détenues souffrant de troubles psychiques et est destiné à recevoir des personnes détenues placées sous une autorité de concordat latin, exceptionnellement d'un autre concordat.

L'établissement a une capacité officielle de 77 places (hommes et femmes), dont 15 places à l'UHPP, sans compter les 15 places de l'unité originellement dédiées à la sociothérapie qui fait encore l'objet d'une réflexion quant au type de personnes détenues qu'elle accueillera. Le jour de la visite, il accueillait 73 personnes détenues, dont 62 personnes sous mesure. Un détenu tessinois était en déplacement au Tessin et deux détenus sous mesure en transfert temporaire à l'UHPP parce qu'en décompensation grave (dont un détenu sous autorité vaudoise). 11 détenus étaient placés à l'UHPP, dont les deux sous mesure mentionnées ci-dessus. Parmi les 9 autres, il y avait 4 personnes sous autorité vaudoise. En ce qui concerne les personnes sous mesure, 19 étaient sous autorité vaudoise dont celle placée en décompensation à l'UHPP. Le taux d'occupation en unité de mesure était de 100% (toutes les places étaient prises ou réservées). En UHPP il était de 73%.

#### ***Etablissement pénitentiaire de Witzwil, Gampelen (BE), 25 janvier 2017***

La délégation de la commission était accompagnée de M. Jean-Sébastien Blanc, expert. Elle a été reçue par le directeur de l'établissement, M. Hans-Rudolf Schwarz qui était accompagné de ses collaborateurs. La délégation a visité une unité d'habitation (espace commun de 20 cellules), les cellules disciplinaires et le secteur médical. Elle s'est entretenue avec une personne détenue « vaudoise » qui en avait fait la demande.

Witzwil est un établissement ouvert d'exécution des peines chargé également de la détention administrative. Reconnu par le Concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale sur l'exécution des peines et mesures, il prend en charge des mandats d'autres cantons dans le cadre des directives du Concordat. Il constitue le Centre suisse de la privation de liberté à orientation socio-éducative, où les détenus sont incités à se former dans l'un des 26 métiers qui y sont enseignés.

D'une capacité officielle de 184 places (hommes), l'établissement accueillait le jour de la visite 176 personnes détenues (**taux d'occupation de 95.6%**), dont 9 condamnées par la justice vaudoises et 40% d'étrangers. Il accueillait également 18 personnes en détention administrative.

#### **4. OBSERVATIONS, CONSTATS ET RECOMMANDATIONS**

Les observations et constats de la Commission des visiteurs du Grand Conseil en lien avec les conditions de détention sont résumés ci-après. Les recommandations adressées aux directions des établissements suite aux visites de la commission sont présentées ci-dessous en italique.

##### **4.1 Etablissements gérés par la police**

###### **1. *Durée et conditions de détention dans les postes de police (police cantonale et police municipale lausannoise)***

A l'Hôtel de Police de Lausanne, une double problématique complique au plus haut point l'organisation de la détention (normalement de 48 heures au maximum): celle de la durée de la détention et celle de l'occupation « en flux tendu » de toutes les cellules disponibles. Il y a une quinzaine d'années seulement, on comptait habituellement et en moyenne 1 personne détenue au même endroit, chaque nuit! Ce qui signifie, en ce premier semestre 2017, qu'environ 20 à 30 personnes par semaine ne peuvent être admises – comme elles devraient l'être pour divers délits – dans cette zone de détention qui ne répond plus à sa vocation première. Ce que nous a encore été confirmé sur place.

A la zone carcérale de la Blécherette, les cellules – qui ne comportent aucune fenêtre - sont aérées par une ventilation mécanique qui tourne à plein régime de 6 h. à 22 h. ce qui fait dire aux détenus que ces conditions et lieux représentent « le cachot des cachots », donc la pire situation que l'on puisse connaître en détention, dans notre canton à tout le moins.

Dans la zone de rétention de l'Hôtel de Police de Lausanne tout comme dans la zone carcérale de la Police cantonale, à la Blécherette, ainsi qu'évoqué ci-dessus, nous relevons un grave problème d'inadaptation des locaux à une détention prolongée au-delà des 48 heures. En effet, comment admettre que l'on puisse enfermer une personne durant 2, 3 ou 4 semaines dans des cellules sans fenêtres et nettement plus petites, en surface, que les normes et standards reconnus ?

###### **2. *Service médical / accès aux soins médicaux***

Dans la zone de rétention de l'Hôtel de Police de Lausanne tout comme dans la zone carcérale de la Police cantonale, à la Blécherette, une infirmière est chargée, chaque jour, de préparer la médication qui sera remise aux détenus qui en ont besoin et de rendre visite, systématiquement, à chaque personne sous détention; ce qui contribue, dans une mesure non négligeable, à calmer le jeu et à entretenir un climat de confiance avec les personnes privées de liberté. Un médecin et un psychiatre sont également à disposition un jour par semaine, en situation normale, ou sur demande si urgence.

###### **3. *Transferts***

A noter que le jour de la visite, au vu de l'occupation totale des cellules disponibles à la zone carcérale de la Police cantonale et à l'Hôtel de Police de Lausanne, la tâche du Service des transferts de la Police cantonale était particulièrement compliquée par la dispersion des lieux de détention dans les différents CGM et postes de police du canton. En effet, l'« externalisation » des détenus entraîne un grand nombre de transports, par exemple pour les douches et la livraison des repas. Au total, ce service des transferts a effectué 22'000 mouvements, rien qu'en 2016.

#### **4. Personnel**

A l'Hôtel de Police de Lausanne, pour arriver à gérer cette addition de détenus sans déstabiliser de manière trop conséquente l'engagement de la police municipale sur le terrain, il est fait appel à la collaboration de 22 agents de sécurité privés, notamment pour l'organisation des sorties (2 fois 30 minutes par jour dans la cour intérieure sécurisée), pour la gestion de la centrale et pour la distribution des repas et des médicaments.

Dans la zone carcérale de la Police cantonale, à la Blécherette, il est également fait appel à la collaboration d'agents de sécurité privés au bénéfice d'une courte formation élémentaire sur le milieu carcéral, afin de soulager les policiers et leur permettre d'accomplir leurs tâches de base, sur le terrain notamment.

#### **4.2 Etablissements pénitentiaires situés dans le canton de Vaud**

##### **1. Durée et conditions de détention dans les postes de police (police cantonale et police municipale lausannoise)**

Les conditions de détention dans les locaux de la police vaudoise et lausannoise, notamment au regard des détentions prolongées au-delà des 48 heures légales apparaissent comme plus du tout admissibles. La commission a recueilli, durant l'année, plusieurs témoignages de personnes dont le séjour prolongé dans les zones de police avait été vécu comme une expérience particulièrement difficile. De plus, l'organisation qui entoure ces lieux dont la vocation première était celle de la détention avant jugement et de courte durée apparaît comme particulièrement difficile et complexe.

La commission rappelle que ces lieux ne sont pas conçus à cet effet. Elle reconnaît les efforts du Conseil d'Etat visant à augmenter le nombre de places de détention afin de résoudre la problématique de la durée excessive de séjour dans les zones de police. Elle est d'avis qu'il est important de prendre des mesures urgentes pour résoudre les détentions prolongées illégales en zone carcérale, en particulier à l'égard des jeunes auteurs d'infraction dont c'est la première incarcération dans les locaux de police.

##### **2. Traitements, relations interpersonnelles, mesures de protection**

A la prison du Bois-Mermet, les détenus auditionnés par la délégation ont relevé que dans l'ensemble les agents de détention font preuve de professionnalisme, notamment par leur écoute. Cependant, la délégation a également recueilli quelques allégations selon lesquelles certains agents de détention auraient des comportements parfois inadéquats. Face aux quelques remarques à l'encontre du comportement de son personnel, le directeur a informé la commission qu'il prenait cette question très au sérieux ; il a dit être de manière générale, très satisfait de ses agents de détention et qu'il n'hésite pas à rappeler les règles de conduite et devoirs au personnel de l'établissement lorsque cela s'avère nécessaire. La délégation a également recueilli des allégations de racisme entre détenus.

A la prison de la Tuilière, la commission a été informée par la direction que :

- Depuis que les secteurs des condamnés ont été fermés, auparavant la circulation était libre à certains moments de la journée, il a été constaté que le taux d'agressivité a bien diminué. Quelques occasions sont prévues dans l'année pour ouvrir les secteurs.
- Le recours au DARD est exceptionnel (pas d'intervention la dernière année), car les cas difficiles sont gérés en interne, aussi pour limiter les frais.
- La direction est consciente qu'une cellule d'apaisement relevant de sa compétence fait actuellement défaut. L'option de convertir un cachot pour en faire une cellule dite sécurisée est actuellement envisagée.

Aux EPO, le profil du détenu a changé. Il s'avère que environ 40% d'entre eux sont musulmans, ce qui nécessite, pour les agents de détention, d'effectuer tout un travail d'intégration avec les détenus.

A la prison de la Croisée, la délégation a été informée par le directeur que :

- Devant l'augmentation des problèmes psychologiques et comportementaux – qui entraînent parfois des menaces – le personnel prend beaucoup de temps pour expliquer, garder le contact et communiquer avec les détenus. Même si on ne peut pas tout solutionner, le dialogue favorise l'apaisement des situations conflictuelles.
- Concernant les cas de contraintes sexuelles entre personnes détenues, lorsqu'il y a des soupçons, ses services déplacent les personnes. Ces situations existent bel et bien mais il y a peu de plaintes. Souvent, il s'agit davantage de comportements gênants que d'actes avérés. Un effort de prévention est effectué chaque 1<sup>er</sup> décembre dans le cadre de la Journée mondiale de la lutte contre le SIDA.
- Le plus gros souci reste la tentative de suicide par pendaison, selon la statistique du SMPP. D'où l'importance de mettre 2 détenus par cellule, selon le directeur. A noter que depuis quelques mois, les rasoirs à lames ne sont plus autorisés mais ils peuvent être remplacés par des rasoirs électriques. D'autre part, à la cantine, on ne trouve plus de boîtes de conserves en acier ou autres emballages en verre : tout a été remplacé par des contenants en plastique. De même, les balais et brosses à récurer sont équipés de manches légers, des plaques métalliques ont remplacé les miroirs en verre, la vaisselle est désormais en plastique durable et les chauffe-eau sont maintenant d'une capacité maximale de 0,5 litre. Le système de détection des téléphones portables fonctionne bien et, concernant les stupéfiants, si l'on doit admettre qu'il est possible qu'il en circule un peu dans les murs de La Croisée, un grand nombre de prises d'urine est effectué afin de juguler au maximum cette pratique.

A l'EDM Aux Léchaïres :

- La commission a reçu des commentaires positifs des détenus à l'égard du personnel et des conditions générales de détention.
- Des critères précis ont été définis pour l'accueil de « jeunes adultes » : première incarcération en tant que majeur pour un délit et non pour un crime, réintégré en Suisse. Dans l'ensemble, ces critères sont actuellement bien respectés, quelques exceptions sont toutefois signalées par rapport à la possibilité d'une réintégration en Suisse. A l'avenir, quelle que soit l'évolution des besoins, il est important que ces critères soient appliqués avec rigueur, afin de préserver la spécificité de cet établissement.
- La cohabitation garçons – filles n'a pour le moment causé aucun problème. Selon le directeur, ce moment de partage de vie peut contribuer à faire tomber la tension qui existe dans ce milieu de détention. Il a de ce fait qualifié cette cohabitation comme un avantage. Il est signalé que les secteurs sont toujours sous surveillance du personnel de l'établissement.
- Un soin particulier a été apporté à une organisation du fonctionnement de l'établissement (activités, déplacements, promenades) qui garantisse la séparation entre détenus « mineurs » et « jeunes adultes ». Il est à noter que cette organisation complexe occasionne parfois un manque de lisibilité du déroulement de journée pour les détenus (qui intervient et quand ?). Plus regrettable, elle rend difficile une personnalisation de l'exécution de la sanction afin que celle-ci corresponde au mieux aux besoins des détenus (p.ex. amorce d'une préformation avec une présence en atelier 4 jours complets par semaine, plutôt qu'à la demi-journée).
- Plusieurs jeunes adultes ont été amenés à passer plusieurs semaines en détention provisoire dans les postes de police. Ni leur âge, ni leur statut pénal (première incarcération) ne semblent avoir joué un quelconque rôle.

*Recommandation de la commission suite à sa visite du 22 février 2017 à l'EDM Aux Léchaïres*

- *La commission a dénoncé la durée et les conditions des arrêts dans les postes de police. Une solution doit absolument être trouvée pour améliorer cette situation illégale, en particulier pour les jeunes adultes.*

### **3. Information aux détenus sur leurs droits et devoirs**

A la prison du Bois-Mermet, au moment de la visite, un projet de règlement élaboré par le directeur était en relecture au Service juridique du SPEN, en vue d'entrer en vigueur en janvier 2017. Il s'agit là d'explicitier les marges de manœuvres, droits et obligations de l'ensemble des détenus et des agents de détention.

*Constat et recommandation de la commission à la prison de la Croisée suite à sa visite du 7.11.2016*

- *Lors de sa visite à la prison de la Croisée en octobre 2014, la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) avait été informée du fait qu'une "brochure d'accueil multilingue serait prochainement disponible". Deux ans après leur visite, cette brochure n'a pas encore été finalisée, quand bien même l'information sous forme écrite relative aux principaux droits et devoirs constitue un droit fondamental. Comme le stipulent les Règles pénitentiaires européennes: « Lors de son admission et ensuite aussi souvent que nécessaire, chaque détenu doit être informé par écrit et oralement – dans une langue qu'il comprend – de la réglementation relative à la discipline, ainsi que de ses droits et obligations en prison. » (30.1) et « Tout détenu doit être autorisé à garder en sa possession la version écrite des informations lui ayant été communiquées. » (30.2). La finalisation de cette brochure devrait donc être une priorité de l'établissement. Le directeur a informé la délégation que ladite brochure d'accueil multilingue était en cours de réalisation.*

A la prison de la Tuilière, la commission a été informée par des détenus que dans certaines situations, le problème des différentes langues peut créer des mésententes dans la compréhension de certaines communications verbales et/ou écrites. D'autre part, les retenues faites sur les décomptes des détenus semblent parfois manquer d'explications. La direction a informé la commission qu'elle allait clarifier la manière dont les décomptes seront transmis aux détenus pour améliorer la compréhension. En outre, pour ce qui concerne l'AVS et l'AI, notamment, il y aura lieu de clarifier le fondement des montants et leur utilisation avec tous les partenaires concernés.

*Recommandation de la commission à la prison de la Tuilière suite à sa visite du 2.3.2017*

- *Envisager la possibilité d'améliorer l'information aux détenus, notamment: par la prise en compte de la problématique linguistique, pour les explications des droits et des devoirs ainsi qu'une meilleure transparence dans les décomptes personnels.*

### **4. Fouille des cellules**

Aux EPO, la fouille des cellules se fait, en principe, en présence des détenus. Il se peut aussi qu'elle se fasse sans leur présence.

A la prison du Bois-Mermet, suite à sa visite, la commission s'est dite satisfaite de constater que les fouilles des cellules avaient lieu la plupart du temps en présence des détenus.

A la prison de la Croisée, le directeur a informé la délégation que selon la nouvelle directive de 2016 du SPEN concernant les fouilles des cellules, il est dressé un inventaire en présence du détenu (sauf s'il ne se plie pas aux exigences) et que la fouille fait l'objet d'un procès-verbal, ces documents figurant désormais au dossier du détenu. Quant aux fouilles corporelles, elles se font toujours en deux temps.

*Constat de la commission à la prison de la Croisée suite à sa visite du 7.11.2016*

- *Le fait que depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle directive du SPEN toute fouille de cellule se fait en présence des détenus concernés (sauf exception dûment motivée, tel qu'énoncé dans la directive), fait l'objet d'un PV, et que tout le personnel concerné a été formé, peut être salué comme une évolution positive, répondant aux exigences des Règles pénitentiaires européennes (Règle 54).*

## 5. Régime disciplinaire et sanctions

A l'EDM Aux Léchaies, les sanctions au « cachot » sont très rares. La direction applique surtout le dialogue et la discussion.

A la prison de la Tuilière, il a été communiqué à la commission que des caméras supplémentaires ont été installées à l'entrée des secteurs (fouilles et isolement).

A l'établissement du Simplon, la « cellule forte » n'est que très peu utilisée, par exemple dans le cas où une personne semble sous l'influence de l'alcool. Cependant, en cas de problème médical sérieux, la centrale de « SOS Médecins » est immédiatement contactée. Même si la cellule forte ne se distingue que très peu des autres cellules (un peu plus dépouillée, sans télévision), son utilisation devrait être consignée dans un registre. Dans le cas d'une infraction grave, la personne détenue peut éventuellement être envoyée en cellule forte à la prison du Bois-Mermet, ensuite une réflexion est faite pour savoir si l'établissement est adapté.

A la prison de la Croisée, quand des mises à l'isolement sont nécessaires (au maximum 7 jours), sur communication écrite, le détenu est placé dans une cellule dite sécurisée. Mais, le plus souvent, un détenu n'y passe que 4 ou 5 jours et le directeur accorde souvent – et avec succès – la notion de sursis. Une autre mesure efficace consiste à supprimer temporairement l'activité sportive, ce qui est déjà ressenti comme une sanction par les détenus.

*Recommandation de la commission à la prison de la Croisée suite à sa visite du 7.11.2016*

- *Même si la durée maximale de la mise à l'isolement sur l'année en cours est de 7 jours, le règlement prévoit la possibilité de placer une personne à l'isolement pour une durée allant jusqu'à trente jours. Afin d'éviter que des sanctions d'une durée plus longue soient prononcées à l'avenir, le règlement devrait limiter la mise à l'isolement à 14 jours au maximum, selon le Comité européen pour la prévention de la torture : « Le CPT considère que cette durée maximale ne devrait pas excéder 14 jours pour une infraction donnée, et devrait de préférence être plus court. ».*

Aux EPO, un détenu n'a pas été autorisé à se rendre à l'examen qui finalisait 2 ans d'études.

*Recommandation de la commission aux EPO suite à sa visite du 5.12.2016*

- *Le but de l'exécution d'une sanction étant la réinsertion, la participation à un examen ne devrait pas être utilisée comme sanction.*

## 6. Requêtes et plaintes

Il semblerait que, parfois le délai de réponse aux demandes adressées par des détenus aux directions de la prison du Bois-Mermet, de la prison de la Tuilière et des EPO soit long ; dans certains cas ces demandes resteraient sans nouvelles.

## 7. Conditions matérielles de détention

*Surpopulation – conditions d'hébergement – infrastructures*

La commission a constaté que la page internet de l'Etat de Vaud consacrée à l'établissement du Simplon comporte des informations erronées, notamment quant à la capacité maximale, ou au fait que l'établissement accueillerait exclusivement des hommes. *Il serait judicieux de faire les modifications de rigueur. Une mise à jour des présentations des autres établissements vaudois ne serait pas superflue.*

A la prison du Bois-Mermet, la surpopulation carcérale reste préoccupante (taux d'occupation de 168% le jour de la visite), à la prison de la Croisée (taux d'occupation de 150% le jour de la visite) et à la prison de la Tuilière (120% le jour de la visite). Les EPO avaient un taux d'occupation 96% le jour de la visite. Quant à l'établissement du Simplon, il fonctionnait au maximum de sa capacité avec une moyenne de 30 à 32 détenus les mois précédant la visite. L'EDM Aux Léchaies affichait un taux d'occupation de 92%.

A la prison du Bois-Mermet, le directeur a rappelé que l'établissement, étant en permanence en travaux, il doit jouer avec un « roulement perpétuel » en matière d'occupation des cellules. Malgré ces difficultés occasionnées par la vétusté des infrastructures, ce roulement semble se passer sans accros majeurs. Toutefois des détenus se sont plaints de problèmes de cohabitation entre personnes en exécution de peine et en détention avant jugement, ainsi qu'entre fumeurs et non-fumeurs. Le directeur a indiqué qu'il faisait tout son possible pour éviter ce genre de situations mais que la surpopulation permanente dans son établissement rend ce genre d'exercice particulièrement compliqué. Il arrive même que des complices se trouvent dans la même cellule. *La commission a relevé suite à sa visite du 22.9.2016 que compte tenu des contraintes liées à la surpopulation, l'établissement du Bois-Mermet est très bien géré.*

A la prison de la Croisée, avec le taux actuel d'occupation, la problématique fumeurs / non fumeurs est aussi difficile à solutionner : la volonté est bien là de séparer ces deux catégories de détenus mais, matériellement, ce n'est pas toujours possible. Toutefois, dans la situation difficile d'un détenu en cohabitation avec un gros fumeur, le directeur s'est engagé à revoir sans tarder sa situation et à rechercher une meilleure solution.

Aux EPO, une partie de la commission a visité les ateliers de cartonnage - brochage; les détenus n'y portaient pas de chaussures de sécurité; les détenus y travaillant dans des locaux collectifs, la commission a été étonnée que la fumée y soit encore autorisée. A cet égard, la commission relève que la fumée autorisée dans les ateliers était jugée gênante par les non-fumeurs qui doivent déjà souvent la supporter dans leur cellule.

A la prison de la Tuilière, selon des détenus, plusieurs matelas sont usés et ne sont plus en adéquation avec le minimum exigé. *Au-delà de ce constat, les recommandations suivantes ont été faites à la prison de la Tuilière suite à sa visite du 2.3.2017*

- *Etudier la possibilité d'avoir une cellule d'accueil qui puisse héberger les nouveaux détenus arrivant, ce qui permettrait de procéder à une observation avant l'affectation à une autre cellule.*
- *Réfléchir sur la pertinence ou pas de faire cohabiter 5 détenues dans une cellule d'environ 20 à 25 m<sup>2</sup> respectivement bien définir la typologie des personnes vivant ensemble.*
- *Elargir l'offre de la cantine afin qu'elle corresponde mieux aux besoins des détenues.*

A la prison de la Croisée :

- La commission a appris que les détenus avaient fait un court refus de rentrée de promenade pour se plaindre du système de chauffage qui s'interrompait lors de l'ouverture des fenêtres. Les normes Minergie ont été corrigées et le chauffage est actuellement réglé sur 22-23 degrés centigrade.
- La commission a pris note du fait que l'abri qui aurait dû être édifié dans la cour de promenade en 2016, le sera seulement l'an prochain, la dépense ayant été reportée à 2017 pour des questions budgétaires; par conséquent, ce sont deux abris (celui prévu en 2016 et celui programmé pour 2017) qui doivent être édifiés en 2017, un troisième étant prévu pour 2018.
- Le directeur a évoqué un crédit d'étude qui devrait être adressé prochainement (fin 2016 ou début 2017) au Grand Conseil en vue de la réalisation d'un programme de modernisation de La Croisée comprenant une nouvelle « centrale » de surveillance, un réaménagement du « no man's land », un nouveau parking extérieur, un bâtiment pour les collaborateurs et l'amélioration de la sécurité incendie, tous travaux devant débiter au début 2018.

*Recommandations de la commission à la prison de la Croisée suite à sa visite du 7.11.2016*

- *Le fait que les cours de promenade n'aient aucun abri contre les intempéries s'avère problématique, particulièrement pour les détenus en détention avant jugement, pour qui la promenade représente l'un des rares moments passés hors de la cellule. Les plans d'aménagement de deux abris en 2017 et un abri supplémentaire en 2018 sont donc salués et la réalisation des aménagements vivement encouragée, sans nouveau report de délai ou de budget !*

- *S'agissant de la salle pour les visites, malgré sa taille modeste, des petits arrangements pourraient être réalisés pour la rendre un peu plus accueillante. La réaffectation du petit local pour en faire des toilettes est également encouragée, pour éviter aux agents de devoir faire des allers retours.*

A la prison du Bois-Mermet, la commission relève également que des détenus se sont plaints de l'exiguïté des locaux de visite.

L'établissement du Simplon était très propre le jour de la visite et les installations en excellent état. L'obstruction partielle des fenêtres, permettant une ouverture de quelques centimètres, contribue à rendre les cellules étouffantes en été et le fumoir, plutôt étriqué, était très enfumé, comme constaté lors de précédentes visites de la commission.

Quant à l'EDM Aux Léchaies, les locaux de la division des jeunes adultes étaient bien éclairés, bien aménagés, spacieux, propres et bien entretenus. Ils présentent un aspect convivial.

### **8. Nourriture**

A la prison du Bois-Mermet, la nourriture a été qualifiée par certains détenus de mauvaise qualité et/ou reçue en faible quantité lors du service des repas. Pour le directeur, il semblerait que dans l'ensemble, ces appréciations sont subjectives et tout à fait normales dans le milieu carcéral. S'agissant des quantités, les détenus peuvent notamment demander des portions de pain supplémentaires.

A la prison de la Croisée, plusieurs détenus se sont encore plaints de manger tiède ou froid. Le directeur a expliqué que les repas sont préparés dès 9h le matin aux EPO voisins, qu'ils sont transportés ensuite par camion jusqu'à la prison de la Croisée dans des chariots à ventilation chaude avant d'être placés, pour le service, dans des bacs au bain-marie. Mais il est vrai qu'au bout de 45 minutes de service, la chaleur s'en va. Il semble que les EPO soient actuellement en limite supérieure de production ; le système est à revoir et une étude est actuellement en cours. Une autre solution serait de confectionner les repas sur place à La Croisée ce qui permettrait de créer des places de travail bienvenues pour les détenus. Concernant la quantité et la qualité de la nourriture, il y a un premier service pour tout le monde et les personnes détenues peuvent obtenir un deuxième service à la demande comme il y a régulièrement des restes. D'autre part, pour les avoir consultés sur plusieurs semaines, les menus ne sont pas si répétitifs que certains détenus l'expriment.

A l'EDM Aux Léchaies, tous les repas sont préparés sur place par le personnel de l'établissement. Les détenus mangent dans la cellule.

### **9. Régime de détention et activités**

Dans son rapport annuel 2015-2016, la commission avait recommandé au Conseil d'Etat de s'assurer que tous les détenus bénéficient du régime correspondant à leur statut. Elle a pris note que le Conseil d'Etat a pour ambition d'assurer à chaque personne détenue une place de détention correspondant à son régime de détention. Cet objectif passe par le développement et la concrétisation de la stratégie pénitentiaire en matière d'infrastructures et plusieurs projets sont en phase terminale de pré-étude avant dépôt d'exposés des motifs et projet de décret de crédit d'ouvrage ou d'étude. Pendant la période sous revue, la commission a constaté que la situation restait problématique, notamment au regard des aspects suivants.

Plusieurs établissements de détention avant jugement accueillent aussi des personnes condamnées. Des personnes exécutent une partie de leur peine, parfois la totalité, dans un régime de détention avant jugement amélioré autant que possible par les directions d'établissements bien conscientes du problème. A la prison du Bois-Mermet, 85 personnes attendaient leur transfert dans un établissement d'exécution de peine et la délégation a entendu plusieurs détenus qui se sont plaints des délais de transferts en établissement d'exécution de peine. A la prison de la Croisée, 33 personnes exécutaient une peine privative de liberté (art. 40 CP) et 70 personnes étaient en exécution anticipée de peine le jour de la visite. Quant au secteur hommes de la prison de la Tuilière, il regroupait 40 personnes de régimes

différents, dont certaines étaient en attente de transfert dans un établissement d'exécution de peine. La délégation a été informée que certains détenus souhaiteraient être transférés dans des établissements d'exécution de peine mais cela n'est pas possible faute de places dans ces derniers.

A la prison de la Croisée, dans l'attente de la construction d'un nouvel établissement d'exécution des peines, le directeur a expliqué que la surpopulation - qui fait qu'une « unité de vie » est actuellement occupée par des condamnés - prive *de facto* des détenus en exécution anticipée de peine ou en détention avant jugement qui se conduisent bien, de certains droits (comme une demi-journée de travail et une demi-journée de sport). A cet effet, il faut relever la problématique toujours actuelle des transferts « retardés » en établissement d'exécution de peine et le fait que de plus en plus de détenus refusent leur passage en unité de vie, voire même le travail. Une part de la difficulté, pour le personnel, est de trouver des codétenus qui conviennent aux uns et aux autres.

A la prison du Bois-Mermet, la commission a été informée des difficultés importantes dans la réalisation des plans d'exécution de sanction (PES) en raison d'un manque de ressources. La délégation a rencontré des détenus qui se sont plaints de la durée de la promenade quotidienne (une heure par jour), de l'absence d'activités durant les week-ends et du délai pour pouvoir travailler. Le directeur a informé la délégation que durant l'été, les détenus souhaiteraient pouvoir faire deux promenades de 45 minutes mais c'est impossible au regard du monde qui occupe le Bois-Mermet. 4 ETP d'agent de détention seraient nécessaires à la mise en place d'une deuxième heure de promenade. D'autre part, il est impossible d'organiser des activités durant les week-ends à cause du plus faible taux d'encadrement par des agents de détention et de la collusion potentielle des espaces pour les détenus en détention avant jugement. Quant au délai pour pouvoir travailler, au vu de la surpopulation carcérale, il est de 6 mois.

A la prison du Bois-Mermet, le programme d'alphabétisation est à ce stade impossible à mettre en place en raison du statut particulier des détenus en détention avant jugement. Il n'est pas non plus possible de le mettre en place pour les détenus en exécution ou en exécution anticipée de peine à cause du manque de salle de classe. Par contre, les cours FAFEP ont commencé à la prison de la Croisée à l'usage des détenus en exécution de peine privative de liberté, tout comme les cours de français qui ont toujours beaucoup de succès.

A la prison de la Croisée, le terrain multi-sports, achevé au printemps 2016, a été bien utilisé durant tout l'été mais le programme de sport est très serré et il est impossible actuellement d'offrir des plages supplémentaires. L'activité « chorale » connaît un beau succès selon le directeur. La « médiation animale » rencontre un problème de régularité et de fréquence de la part de ses animateurs alors que des réflexions sont en cours en vue de l'organisation d'une nouvelle activité « théâtre-expression ».

A la prison de la Tuilière, le sport est planifié deux fois par semaine pour les femmes et trois fois pour les hommes. Un maître de sport a été engagé à 100% depuis début avril 2017. D'autre part, un mouvement a été amorcé pour que les ateliers puissent mieux contribuer à un développement des compétences des personnes détenues. Ainsi, une grille d'observation commune est maintenant utilisée par tous les chefs d'ateliers. L'effort entrepris est à saluer ! Suite à plusieurs petits incidents au travail, la direction a certifié que toutes les normes en matière de sécurité au travail sont parfaitement respectées, tant dans les ateliers qu'à la cuisine. Enfin, depuis 2015, un tapis de prière pour les musulmans est mis à leur disposition.

*Recommandations de la commission à la prison de la Tuilière suite à sa visite du 2.3.2017*

- *Envisager d'offrir aux détenues femmes des possibilités équivalentes aux hommes dans les possibilités d'accès au sport.*

Aux EPO, les détenus peuvent avoir accès à des formations professionnelles (à l'interne uniquement) dans divers métiers manuels (bois, serrurerie, sanitaire). Ils peuvent aussi suivre des cours de français. Des détenus ont encore déploré un accès restrictif à la formation professionnelle et un manque d'activités culturelles et de loisirs. La commission est d'avis que les opportunités de pouvoir réaliser une formation professionnelle conduisant à une AFP (attestation fédérale de formation professionnelle), voire un CFC (certificat fédéral de capacité) pour les personnes qui en ont les ressources devraient être maintenues, voire développées.

*Constats et recommandations de la commission aux EPO suite à sa visite du 5.12.2016*

- *Un plan d'exécution de sanction - même sommaire - doit être établi (art. 75 CP) y compris pour des peines relativement courtes. On pourrait imaginer une feuille de route indiquant un certain nombre d'objectifs et les conditions à respecter pour une ouverture progressive du régime de détention.*
- *La commission constate que la Colonie fermée - qui se veut une étape intermédiaire entre le pénitencier et la Colonie ouverte - est en réalité un milieu de détention tout aussi fermé. Il s'agit de la résultante de locaux inadaptés (plus de 50 détenus par étage) et d'un encadrement réduit à des tâches de gardiennage alors même qu'il s'agirait d'accompagner plus étroitement des groupes de détenus plus petits afin de permettre un réel travail de renforcement des compétences personnelles et sociales des détenus. Un concept de prise en charge devrait être établi pour que cette entité remplisse vraiment la mission qui lui est assignée.*

A l'établissement du Simplon, les détenus n'ont pas le droit d'avoir plus de CHF 500 d'argent. Les téléphones portables des détenus en semi-détention et en travail externe doivent être laissés dans un casier à l'entrée, pour éviter que les détenus en régime ordinaire, minoritaires, y aient accès. On sait à quel point les téléphones portables font aujourd'hui partie intégrante de nos vies, contribuent à la resocialisation, et permettent de réduire certaines tensions.

*Recommandations de la commission à l'établissement du Simplon suite à visite du 14.3.2017*

- *Autoriser aux détenus dont le régime ne l'interdit pas, l'accès au téléphone portable.*

A l'EDM Aux Léchaies:

- L'option choisie de faire correspondre dans les grandes lignes le régime de détention pour les « jeunes adultes » à celui mis en place pour les « mineurs » est à saluer. Les deux catégories ont de ce fait la même organisation, le même régime et bénéficient des mêmes principes. La seule différence est la couleur des vêtements. En privilégiant une orientation socio-éducative, elle donne ainsi un signal positif par rapport à la possibilité d'un amendement.
- Le temps carcéral est partagé entre temps passé en cellule et temps consacré à diverses activités. Dans une perspective socio-éducative, on peut regretter que les détenus soient enfermés de 20h00 le soir à 07h00 le lendemain matin d'autant plus qu'ils ne disposent que de peu de moyens d'occupation (pas de TV dans la cellule par exemple). La période du début de soirée (20h00 à 21h30/22h00) pourrait être mis opportunément à profit pour apprendre aux jeunes détenus à occuper leur temps, en-dehors de la formation ou du travail.

*Recommandation de la commission à l'EDM Aux Léchaies suite à visite du 22.2.2017*

- *Actuellement il manque de moyens au niveau du personnel (éducateurs) pour s'occuper d'une manière éducative des jeunes détenus. On ne peut que regretter cet état de fait. La commission recommande de renforcer l'offre d'activités socio-éducatives en soirée.*

## **10. Personnes atteintes de troubles psychiques / personnes sous mesures**

Aux EPO, le directeur a indiqué que les cas psychiatriques les plus difficiles sont transférés à Curabilis, à Genève, chaque fois que c'est possible, dans les meilleurs délais. Un atelier s'occupe des détenus à problématique psychiatrique (1 agent-animateur pour 9 détenus), les autres étant occupés dans les ateliers protégés traditionnels.

*Constat et recommandation de la commission aux EPO suite à sa visite du 5.12.2016*

- *La question de l'accueil des détenus assujettis à une mesure reste parmi les plus problématiques. Faute d'une offre de places suffisantes, une concentration de ces personnes dans des structures comme les EPO absorbe une bonne partie de l'attention et de l'énergie du personnel, au détriment des détenus « ordinaires ». A un bout du continuum, il conviendrait que Curabilis offre rapidement le nombre de places prévues pour des détenus soumis à des mesures thérapeutiques, et propose des possibilités d'accueil à l'unité de sociothérapie. Malheureusement, l'ouverture de cette unité a été définitivement abandonnée par Genève. A l'autre bout, on peut se demander si certains détenus, qui se trouvent à la Colonie ouverte ne pourraient pas être hébergés en EMS psychiatriques.*

A la prison de la Tuilière, une délégation a eu l'occasion de visiter le secteur psychiatrique et de s'entretenir avec le Dr. Akram Gharbi, psychiatre. Le secteur psychiatrique compte 13 lits et il y a toujours une importante liste d'attente. Seuls les hommes bénéficient de cette structure alors qu'elle serait tout aussi nécessaire pour les femmes. Les deux psychiatres, occupés à 100%, vouent une attention toute particulière à la sécurité de leurs patients en les hospitalisant rapidement en cas de grave décompensation. Il est à noter que les patients ne viennent pas toujours spontanément consulter les psychiatres. Ces derniers doivent souvent les convoquer.

*Recommandation de la commission à la prison de la Tuilière suite à sa visite du 2.3.2017*

- *Examiner la possibilité de prévoir un secteur psychiatrique pour les détenues femmes.*

## **11. Contacts avec le monde extérieur**

### **11.1 Contacts consulaires/diplomatiques**

*Constats et recommandation de la commission à la prison de la Croisée suite à sa visite du 7.11.2016*

- *Au moins un voire plusieurs courriers échangés entre un détenu et son représentant consulaire en Suisse ont été ouverts par des agents de détention. Même s'il s'agit d'une erreur, l'établissement devrait faire en sorte qu'à l'avenir le personnel responsable du contrôle du courrier respecte la confidentialité de ce type de courriers. Le directeur a précisé que des directives ont été données aux agents de détention sur ces questions qui touchent au respect des règles d'éthique et que les problèmes ont été réglés avec les jeunes et nouveaux agents.*

### **11.2 Visites et appels téléphoniques**

A la prison du Bois-Mermet, la commission s'est dite satisfaite de constater que des activités père-enfant sont organisées une fois par mois avec la fondation Relais Enfants Parents Romands (REPR).

A l'EDM Aux Léchaies, les détenus jeunes adultes ont droit à une visite et deux appels téléphoniques de 15 minutes par semaine. Les appels téléphoniques se font en présence d'un agent de détention.

Aux EPO, des détenus ont fait part de leur gêne auprès de la délégation concernant la présence de personnes condamnées pour des faits de pédophilie manifestant un intérêt pour les enfants présents dans le local de visites.

## **12. Service médical / accès aux soins médicaux et dentaires**

A la prison du Bois-Mermet, un psychiatre et un dentiste sont actifs. Le dentiste bénéficie d'une petite infrastructure qui lui permet de traiter les urgences uniquement. Des détenus se sont plaints auprès de la commission d'un temps de réaction trop long de la part du SMPP à une demande de rendez-vous et d'un délai trop éloigné pour une visite médicale.

A la prison de la Croisée, un dentiste travaille un jour par semaine.

La méthadone est distribuée de manière anonyme et sous contrôle médical tous les matins. Les personnes sous méthadone sont vues à leur arrivée par un infirmier puis, dans les 48 heures, par un médecin.

A la prison de la Tuilière, pour quelques détenus entendus, dans le domaine des soins, l'information qui circule entre les professionnels du domaine et les détenus traités n'est pas toujours optimale.

A l'unité psychiatrique des EPO, le personnel médical « diurne » est composé d'un psychiatre et de 2 infirmiers. Il n'y a pas de personnel médical « nocturne ». Cependant le psychiatre est atteignable à toute heure. Le poste d'ergothérapeute subit un « turn over » important. Il s'ensuit que l'atelier est fermé lorsque le poste est vacant et qu'il n'y a guère de continuité dans les activités proposées aux détenus. Sans préjuger des raisons de cette rotation importante, on peut se demander si un profil de maître socioprofessionnel (MSP) ne trouverait pas plus facilement ses marques dans ce contexte d'activité ?

A l'EDM Aux Léchaies, le Service médical comprend un local médical proprement dit jouxtant à des locaux de consultations. Les locaux sont spacieux et agréables. L'encadrement médical se compose d'un psychiatre du SMPP à 50% et d'un médecin généraliste du CHUV à 50% ainsi que d'un personnel infirmier présent sur le site. En cas d'urgence, SOSMed assure la garde médicale. Afin d'évaluer le risque suicidaire lors du choc d'incarcération, chaque détenu est vu par une infirmière dans les 48 heures après son arrivée.

## **13. Transferts hospitaliers**

Alors que les conditions de transfert s'étaient assouplies suite à l'intervention de la CPVGC, elles ont à nouveau été durcies pour des raisons de sécurité.

## **14. Personnel**

Certes, la question du personnel est du ressort de la COGES, mais les conditions de détention dépendent aussi de la bonne forme et de la motivation de tout le personnel travaillant dans une prison.

A la prison de la Croisée, conséquence directe du taux d'occupation (150%), le personnel travaille toujours en flux tendu car le nombre de collaborateurs ne correspond pas à l'effectif réel des détenus. L'effectif actuel du personnel permet d'assurer le travail quotidien mais, dès qu'il y a des arrêts-maladie, il n'y a plus aucune marge de manœuvre. A noter que l'architecture compliquée des lieux ne facilite pas, non plus, les tâches de surveillance. Toutefois, dès le 1<sup>er</sup> décembre 2016, l'effectif sera complet, pour la première fois depuis l'été 2013. De plus, la situation s'est apaisée au niveau de la formation des agents de détention, chaque année la prison de la Croisée comptant 10 personnes brevetées supplémentaires.

Aux EPO, des agents de sécurité privés, avec expérience carcérale, accompagnent les agents de détention dans leurs tâches quotidiennes. Cette situation a considérablement amélioré les conditions de travail; cependant cette manière de procéder ne pouvait être maintenue dans la durée et le Conseil d'Etat la supprimera dès le 30 juin 2017. A la Colonie, on trouve actuellement 40 agents pénitentiaires pour 183 détenus (104 en section fermée, 79 en section ouverte). En novembre 2015, 30 agents de détention (dont 17 stagiaires qui n'avaient pas encore commencé leur formation) travaillaient pour un total de 188 détenus.

A l'établissement du Simplon, l'équipe actuelle de neuf agents va être augmentée, grâce à l'arrivée d'un agent du Bois-Mermet. Cela permettra de soulager quelque peu l'équipe actuelle, notamment en fin de journée lors du retour de la plupart des détenus, où il devient très difficile de les contrôler. Deux agents sont présents le jour et un la nuit. Une assistante sociale à 60% et une assistante administrative à 20% complètent l'équipe actuelle.

La prison de la Tuilière compte 47.6 ETP. 6 personnes (4 ETP) sont en arrêt de travail partiel ou complet (accidents, maladie, congé maternité, ...) et la direction dispose de relativement peu de marge de manœuvre. Le personnel est sous pression car on lui en demande de plus en plus. Certains agents et certaines agentes de détention se sentent 'fatigués' avec les années. La direction a déposé une demande auprès de la cheffe de service pour obtenir un ou quelques jeunes effectuant leur service civil.

Pour ce qui est de l'encadrement des « jeunes adultes » - comme pour celui des détenus avec des besoins spécifiques (troubles psychiques) – il est particulièrement important qu'il soit assuré par des agents de détention formés et qualifiés. A l'EDM aux Léchaïres, il est regrettable qu'actuellement une partie non négligeable des agents en fonction ne soient pas encore formés ou en cours de formation. Sur l'ensemble des agents, 7 sont en formation. La durée de la formation est de 2 ans. Le nombre d'éducateurs pour les « jeunes adultes » est inférieur à celui pour les « mineurs ». Le directeur a mentionné le chiffre de 2,84 ETP en permanence absents pour cause de formation, congé, maladie, vacances etc. La qualité de la prise en charge ne peut qu'en pâtir, ne serait-ce qu'en raison d'un manque d'assise professionnelle et d'un fonctionnement à flux tendu.

### **4.3 Etablissements pénitentiaires situés hors du canton de Vaud**

#### ***1. Relations intercantionales et concordataires***

A Curabilis, la délégation vaudoise est revenue sur différentes problématiques soulevées lors de la visite du 30 mai 2016, dont la question de la détention avant jugement susceptible de se prolonger à Curabilis pour un certain nombre de détenus du canton de Vaud. La direction dit rester attentive à cette problématique, qui concerne l'UHPP (et non plus les unités de mesures), d'entente avec l'autorité vaudoise concernée, soulignant la vocation de Curabilis de soulager d'autres prisons des cas les plus difficiles. Cela tant que l'établissement n'est pas submergé de demandes. Le directeur a informé la commission qu'il a rencontré les juges du Tribunal des mesures et contraintes (TMC) vaudois pour leur expliquer que Curabilis est un établissement concordataire mais pas en ce qui concerne la détention avant jugement. Par conséquent, il faut un établissement de départ et de retour car si le détenu est guéri, il doit impérativement sortir de Curabilis. D'autre part, au sujet du suivi des dossiers et de la continuité du suivi thérapeutique des détenus vaudois (rapports entre le SMPP-VD et Curabilis), il y avait un problème qui est désormais réglé, selon le directeur.

Malgré l'effort et l'engagement de la direction des Etablissements de Bellechasse au niveau du Concordat latin, Fribourg attend plus du canton de Vaud s'agissant des transferts et des échanges de détenus lorsque c'est absolument nécessaire, dans le secteur psychiatrique par exemple. Les Etablissements de Bellechasse ne sont pas une prison de « haute sécurité », mais il y séjourne, encore et toujours, trop de cas lourds à gérer. Cette situation est problématique pour l'établissement.

*Recommandation de la commission aux Etablissements de Bellechasse suite à sa visite du 24 avril 2017*

*- La commission réitère sa recommandation de 2016, à savoir : poursuivre les discussions et insister auprès du concordat pour améliorer le dialogue et la collaboration, et faciliter les échanges des détenus, lorsque c'est absolument nécessaire, dans le secteur psychiatrique par exemple.*

A l'Etablissement pénitentiaire de Witzwil, la commission a été informée par la direction que les échanges d'informations entre Witzwil et les établissements de détention avant jugement (d'où proviennent la majorité des détenus) y compris du canton de Vaud, pourraient être améliorés. Les informations concernant l'état de santé et des aptitudes au travail des détenus sont souvent lacunaires. Par contre le fait que les régimes des congés soient désormais uniformisés dans le Concordat latin a été

salué comme un développement très positif, rendu possible grâce à l'Association latine des autorités de placement (ALAP).

*Recommandation de la commission à l'Etablissement pénitentiaire de Witzwil suite à sa visite du 25.01.2017*

- *La commission recommande un suivi et une attention particulière autour des échanges d'informations entre les établissements, procédures qui devraient être améliorées.*

## **2. Traitements, relations interpersonnelles, mesures de protection**

A Curabilis, s'agissant des risques liés à la mixité hommes-femmes, la direction de l'établissement affirme avoir resserré l'organisation du pavillon concerné (5 femmes et 10 hommes) avec une meilleure gestion des flux de détenues et de détenus. Les risques sont désormais davantage maîtrisés, les choses se passent de mieux en mieux. Selon le directeur, « la mixité est possible et les détenus comprennent qu'il ne faut pas dépasser les limites. La manière de faire est peu à peu élargie mais l'élargissement s'arrêtera au bout d'un moment ». A noter également qu'à Curabilis, le tutoiement est interdit entre détenus et agents de détention.

*Constat et recommandation de la commission à l'établissement de Curabilis suite à sa visite du 26.04.2017*

- *« Brigade d'intervention cellulaire » (pour gérer les crises en cellule) : selon les explications sur le fonctionnement et les modalités d'intervention données par la direction, les agents opèrent, dans ce cadre-là, sans pouvoir être identifiés. Une pratique qui semble problématique... on ne peut qu'encourager la volonté de la direction d'instaurer le port du matricule pour ces opérations.*

A La Stampa, la délégation a relevé la bonne organisation. Le calme qui régnait en tous lieux de la visite, la propreté et le très bon entretien des locaux ont fait grande impression sur la délégation vaudoise. Elle a appris que plusieurs mesures y avaient été instituées pour diminuer l'agressivité et le trafic de stupéfiants :

- La séparation physique entre La Farera et La Stampa permet de ne pas mélanger les régimes d'exécution de peine et de détention avant jugement.
- La prévention de la violence se fait principalement grâce à la répartition des détenus dans les différentes sections, ainsi que sur les différents étages au sein de chaque section. Les détenus condamnés pour des actes de pédophilie occupent une section séparée afin de garantir leur protection. Les quelques détenus sous mesure (art. 59 et 64 CP) sont mélangés avec les autres détenus sans que cela ne génère des problèmes de sécurité.
- Depuis 2015, des contrôles systématiques d'urine sont effectués une fois par semaine sur 10 détenus choisis de manière ciblée, sur la base de suspicions. C'est ainsi que, selon le directeur, une très nette réduction de la consommation de stupéfiants a été enregistrée dans son établissement.
- A l'entrée de la prison, environ 40% des visiteurs passent à proximité d'un chien policier qui, s'il sent quelque chose, s'assied. L'agent de détention de service demande alors au visiteur s'il est possible de procéder à une fouille ; la personne concernée n'est pas obligée de s'y soumettre mais, en cas de refus, elle ne pourra pas entrer dans l'établissement. A noter également l'installation, à satisfaction, d'un détecteur de téléphones portables.
- Après les visites d'un proche, tous les détenus sont systématiquement fouillés (voir point 4. Fouille ci-après).
- Depuis 2015 également, les sanctions de mise à l'isolement se font dans leur grande majorité, dans la cellule – individuelle – du détenu (jusqu'à 20 jours) (voir point 5 Régime disciplinaire et sanctions ci-après).
- A relever, enfin, qu'au Tessin, selon le directeur, les cellules des zones carcérales (police cantonale) ne dépassent pratiquement jamais les 70 heures de détention.

A La Stampa, il existe deux cellules de contention, dont une capitonnée pour les cas de crise (tels que décompensation ou risque d'automutilation). Elles ne sont que très rarement utilisées, aux dires du directeur et du gardien-chef. L'une des cellules est équipée d'une caméra qui couvre l'ensemble de la cellule sauf la zone du WC « à la turque », cela afin de préserver la dignité du détenu. Le placement en cellule de contention se fait uniquement sur ordre du directeur et la durée ne peut excéder 12 heures (avec contrôle médical), sans quoi le détenu doit impérativement être transféré à l'hôpital psychiatrique. Cette mesure, qui permet de limiter une durée excessive en cellule de contention, est saluée par l'expert de la délégation de la CPVGC.

Aux Etablissements de Bellechasse, les commissaires ont pris note avec satisfaction qu'aucun détenu n'avait formulé de remarque négative ou désobligeante concernant l'organisation, les conditions de détention, les relations avec la direction et le personnel de surveillance. S'agissant du trafic de stupéfiants, une fouille complète des cellules a eu lieu en avril 2017 dans le bâtiment « Pavillon ». Le résultat est réjouissant et positif dans le sens où pratiquement rien n'a été trouvé.

### **3. Information aux détenus sur leurs droits et devoirs**

Aux Structures carcérales cantonales tessinoises, la délégation a relevé qu'à leur admission, les détenus sont informés de leurs droits et de leurs devoirs à travers un entretien préalable et également par la remise d'un règlement en plusieurs langues. Elle a aussi apprécié le fait que, sur le côté intérieur de la porte de chaque cellule, figurent deux documents plastifiés qui résument le règlement intérieur ainsi que les informations de base, en quatre langues, sur l'existence et le rôle de la Commission de surveillance des conditions de détention du Canton du Tessin, une pratique à saluer !

Aux Etablissements de Bellechasse, la commission avait été informée, lors de sa visite du 9 mars 2016, que le règlement de maison était en cours de validation. Dans l'attente de la validation de ce règlement, les détenus nouvellement arrivés recevaient divers documents concernant le fonctionnement de l'établissement, ainsi que leurs droits et devoirs, en français uniquement. La commission avait été assurée que pour les personnes ne parlant pas français, ces documents étaient traduits et expliqués oralement par le personnel. Elle était d'avis qu'il était important, une fois le règlement de maison adopté, qu'il soit traduit dans les langues couramment parlées dans l'établissement. Lors de sa visite du 24 avril 2017, la commission a appris qu'une information générale était donnée aux détenus nouvellement arrivés lors d'un entretien de groupe (règlements, cadre, respect, comportement, obligations et attentes). Un entretien personnel permet ensuite de parler de la santé, des aspects privés, du parcours, etc. Le Grand Conseil du canton de Fribourg a adopté l'automne passé la nouvelle loi cantonale fribourgeoise. L'ordonnance qui découle de cette nouvelle loi est en cours d'établissement et de ce fait, le règlement sera revu.

### **4. Fouille**

A Curabilis, tout contact avec l'extérieur (à l'exception des contacts avec les avocats, où la fouille se fait par palpation) implique une fouille « à nu » en deux temps, systématiquement. Cela afin de détecter la transmission d'éventuels objets prohibés.

*Recommandation de la commission à l'établissement de Curabilis suite à sa visite du 26.04.2017*

- *Fouilles « à nu » : la commission rappelle que le caractère systématique de la fouille à nu n'est pas conforme au principe de proportionnalité et de nécessité, et tant la Cour européenne des droits de l'homme que le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) ont confirmé que de telles fouilles peuvent être dégradantes pour les détenus si elles ne sont pas basées sur une évaluation de leur nécessité. Les administrations pénitentiaires doivent être encouragées à trouver des solutions de remplacement aux fouilles personnelles et à y recourir. Les fouilles personnelles doivent être effectuées par un personnel qualifié du même sexe que le détenu.*

A La Stampa, après les visites d'un proche, tous les détenus sont systématiquement fouillés. Il s'agit d'une fouille « à nu » qui se fait en deux temps (le haut puis le bas), sans contact physique avec le détenu. Une systématique qui vise la prévention et qui est tout à fait assumée par la direction de la prison, cette dernière ayant pour objectif principal la sécurité dans son établissement. Toutefois, l'expert relève la non-conformité de cette pratique avec le principe de proportionnalité et de nécessité.

*Constat et recommandation aux Structures carcérales cantonales tessinoises suite à sa visite du 5.04.2017*

- *Le caractère systématique des fouilles « à nu » n'est pas conforme au principe de proportionnalité et de nécessité. La Cour européenne des droits de l'homme et le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) ont confirmé que de telles fouilles peuvent être dégradantes pour les détenus si elles ne sont pas basées sur une évaluation de leur nécessité. L'Ensemble des règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus établit que de telles fouilles ne doivent être effectuées que si elles sont absolument nécessaires (Règle 52). Par conséquent, il est donc recommandé de mener une réflexion sur le caractère systématique des fouilles « à nu » et d'explorer les mesures alternatives possibles, y compris via les moyens technologiques disponibles actuellement.*

A l'Etablissement pénitentiaire de Witzwil, en cas de suspicion de possession d'objets ou de substances illicites, les fouilles de cellules sont conduites en l'absence des détenus. Remarque de notre expert : à cet égard, il semble opportun de rappeler que les règles pénitentiaires européennes préconisent que « tous les détenus doivent assister à la fouille de leurs effets personnels à moins que les techniques de fouille ou le danger potentiel que cela représente pour le personnel ne l'interdisent ». La finalité de cette disposition vise à prévenir les confiscations abusives, permet de s'expliquer sur le champ quant à la présence de tel ou tel objet, et peut éviter des accusations infondées à l'encontre du personnel.

## **5. Régime disciplinaire et sanctions**

A Curabilis, la commission a été informée par le directeur qu'une dizaine de sanctions disciplinaires par mois, en moyenne, sont prononcées; elles concernent avant tout des incivilités. Une sanction est possible suite à des propos racistes mais très souvent il s'agit de la parole d'un détenu contre un autre, avec toute la difficulté à sanctionner qu'on peut imaginer. Avant de mettre une sanction, il y a toujours demande d'un avis médical pour savoir si la personne est responsable de ses actes. De plus, une évaluation est systématiquement demandée avant et après les sorties. Les images de vidéo-surveillance sont conservées 7 jours afin de pouvoir documenter les incidents. Il existe un registre des sanctions, par contre aucun registre n'est tenu sur l'utilisation des cellules fortes. Lors de sa visite en 2016, la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) s'était inquiétée du fait que la communication entre le sécuritaire et le médical générait des sanctions pas forcément du même ordre en fonction de l'infraction commise. Selon la direction, il n'existe pas de sanction médicale mais le médecin ou l'infirmier qui a des problèmes avec un détenu peut adresser un rapport à sa hiérarchie pour discuter de l'état du détenu.

Les sanctions de mise à l'isolement se font, à La Stampa, dans leur grande majorité, dans la cellule – individuelle – du détenu (jusqu'à 20 jours). L'usage de cellules « fortes » est réservé aux cas les plus graves (pour 10 jours au maximum, dont les agressions verbales ou physiques), une pratique visant à considérer les cellules « fortes » comme dernier recours, pratique que salue l'expert. Ce dernier rappelle toutefois que la durée maximale de l'isolement ne devrait pas dépasser les 15 jours.

*Constat et recommandation aux Structures carcérales cantonales tessinoises suite à sa visite du 5.04.2017*

- *La durée de l'isolement ne devrait jamais dépasser les 15 jours, et ce même si la mesure se fait dans la cellule du détenu. L'isolement « prolongé » (d'une durée de plus de 15 jours) est interdit par l'Ensemble des règles du minima des Nations Unies pour le traitement des détenus. Il est donc recommandé de revoir le règlement, le cas échéant, pour limiter la durée maximale de mise à l'isolement à 15 jours, pour les infractions au règlement les plus graves.*

L'Établissement pénitentiaire de Witzwil est équipé de 4 cellules disciplinaires et une cellule sécurisée équipée d'une caméra de surveillance (utilisée en cas de risque suicidaire du détenu). La durée maximale de mise à l'isolement prévue par le règlement est actuellement de 21 jours. La délégation a été informée du fait que la révision en cours (au niveau cantonal) prévoit de réduire cette durée maximale à 14 jours. Remarque de notre expert : cette révision est à saluer, afin de garantir que les pratiques en matière d'isolement soient conformes aux standards établis par le Comité européen pour la prévention de la torture : « Le CPT considère que cette durée maximale ne devrait pas excéder 14 jours pour une infraction donnée, et devrait de préférence être plus courte ».

L'Établissement pénitentiaire de Witzwil n'a plus enregistré d'évasion proprement dite depuis plusieurs années. Par contre il arrive que des détenus ne rentrent pas à l'heure après le travail. Si une absence dure trop longtemps, le détenu risque une sanction même un transfert dans un autre établissement.

## **6. Conditions matérielles de détention**

### ***Surpopulation – conditions d'hébergement – infrastructure***

Curabilis est actuellement au maximum de ses capacités pour les mesures, mises à part les 15 places de l'unité de sociothérapie qui doivent être affectées. Une fois que l'orientation de ces dernières sera définie, il sera possible de mettre en place un régime progressif. A terme, il y aura donc 5 pavillons qui pourront être utilisés de manière dévolue et progressive : observation, stabilisation et responsabilisation, toujours dans le but de mener les détenus vers un milieu plus ouvert.

La commission a visité l'unité UHPP, dont la cellule-chambre de soins intensifs équipée d'un système de surveillance 24 heures sur 24, la porte restant entrebâillée grâce à une serrure à crémone. On trouve également à proximité immédiate une armoire « technique » équipée, notamment, d'un ciseau anti pendaison. Toutes les cellules sont disposées autour d'une cour centrale, pour faciliter leur gestion et leur contrôle. En outre, deux cellules doubles sont prévues en prévention, notamment, des risques d'automutilation. En tous les cas, la surveillance s'en trouve particulièrement renforcée dans ce secteur sensible. La délégation a également visité les locaux vides de l'unité prévue pour la sociothérapie, dont un certain nombre devraient être prochainement aménagés en ateliers.

Les Structures carcérales cantonales tessinoises affichaient, le jour de la visite, un taux d'occupation de 87%. Selon le directeur, le problème principal de son établissement est de faire face à l'augmentation constante de la population carcérale (qui se rapproche du taux maximal d'occupation) alors que l'effectif du personnel reste stable. A noter qu'il est prévu d'aménager 15 nouvelles cellules à La Stampa en 2018. L'une des retombées directes de cette situation est que certains détenus en exécution anticipée de peine doivent attendre en moyenne un mois dans le secteur de détention avant jugement. Le directeur, tout en expliquant que le régime est adapté en conséquence, déplore que La Farera n'offre pas les conditions de détention d'un établissement d'exécution de peines.

Les conséquences de cette suroccupation ont entraîné un certain nombre de mesures dans l'organisation du travail, qui ne sauraient toutefois constituer une solution à long terme, notamment: la réduction des effectifs de surveillance de nuit ; la concentration sur les périodes les plus importantes de travail au détriment des autres ; la réduction des absences pour maladie (par un suivi plus serré sous forme d'entretiens avec le personnel) et la rationalisation des procédures administratives ; la réorganisation des ateliers, du service administratif et du service médical; la concentration, de manière stratégique, sur les activités « à haute valeur ajoutée » ; ce qui signifie, en corolaire, que moins d' « exceptions » sont faites pour les détenus, notamment en ce qui concerne les préférences alimentaires. Selon le directeur, cela n'affecte néanmoins pas les régimes spéciaux pour raisons médicale ou religieuse.

A noter qu'à la Farera, les 4 sections, réparties sur 3 étages sont modulables en fonction des situations ; l'une d'entre elles est réservée exclusivement aux femmes.

Les Etablissements de Bellechasse affichaient en 2016 un taux d'occupation de 96%. La commission n'a pas constaté de surpopulation lors de sa visite. Le bâtiment du secteur ouvert « Le Pavillon » est bien soigné et bien entretenu à l'extérieur comme à l'intérieur. Dans ce bâtiment on trouve 40 cellules individuelles, une cuisine et une boulangerie. L'ambiance, la discipline, le comportement et l'attitude des détenus a laissé une bonne impression à la délégation. De 20h30 à 06h30 les étages sont fermés mais pas les cellules individuelles. Les détenus peuvent de ce fait librement circuler à l'intérieur d'un secteur. Dans chaque secteur se trouve un « home trainer » à libre disposition. La commission a appris que ce secteur sera agrandi ces 5 prochaines années avec la création de 40 cellules supplémentaires. Elle a également été informée du projet d'intégrer l'église dans le périmètre sécurisé pour pouvoir organiser diverses manifestations, comme concerts par exemple. A noter qu'à Bellechasse, le seul endroit où un détenu a le droit de fumer est dans la cellule individuelle.

A l'Etablissement pénitentiaire de Witzwil, le taux d'occupation était de 95.6% le jour de la visite. L'unité d'habitation à l'architecture ouverte et lumineuse sur trois étages est très peu carcérale, reflétant tout à fait le régime ouvert de l'établissement. Les fenêtres des cellules n'ont d'ailleurs pas de barreaux. Chaque cellule est équipée d'un interphone relié à la centrale. La délégation a été informée des importants travaux de rénovation qui devraient être finalisés d'ici à trois ans pour un montant de quelque CHF 50 millions. Aucune place supplémentaire ne sera créée, mais la totalité des infrastructures sera renouvelée. L'unité prévue pour la détention administrative (18 places) changera d'affectation d'ici fin 2017. Remarque de notre expert : cette mesure est à saluer dans la mesure où les personnes en détention administrative devraient être hébergées dans des centres spécifiquement prévus à cet effet, mais également parce que des places supplémentaires seront ainsi affectées à l'exécution des peines.

## **7. Régime de détention et activités**

A Curabilis, la commission est informée que les détenus ont accès au sport à chaque promenade, sur inscription, sinon deux fois durant le week-end. En moyenne, chaque détenu peut passer trois à quatre fois à la salle de sport, chaque semaine, en plus de la promenade. Concernant les ateliers, la direction est consciente qu'il n'y a pas assez d'offre. Cela parce que l'option de départ, à l'ouverture de l'établissement en 2014, était centrée sur l'hypothèse que les détenus ne pourraient pas travailler vu leurs troubles psychologiques lourds. La carence en activités est également à mettre sur le compte du petit nombre d'animateurs (4 postes, dont un vacant, ainsi qu'un agent partiellement chargé de l'animation). Les possibilités de travail offertes actuellement concernent la buanderie, la « réchauffe », la pâtisserie et desserts, le service d'entretien extérieur (pelouse + jardins) et intérieur.

Pour l'expert accompagnant la délégation vaudoise, le manque d'activités offertes aux détenus est toujours l'un des problèmes principaux de l'établissement, même si des efforts sont réalisés par la direction. Ainsi, une salle de réunion doit être prochainement réaffectée en atelier, dont la nature est en voie de définition. D'autres projets sont en train d'être considérés, y compris un potager ainsi que des travaux d'entretien de la « bande extérieure » de l'établissement pour des détenus en fin de mesure. Des ateliers d'écriture ponctuels (avec la Fondation Bodmer) rencontrent un certain succès et sont à encourager. Les cours de Formation en prison (FEP) offrent des formations 3 fois par semaine, pour 4-5 détenus en moyenne par cours (français, mathématiques, culture générale), visant le niveau de fin scolarité obligatoire. Les ordinateurs mis à disposition permettent une navigation sécurisée sur Internet (limitée à quelques programmes, avec également un logiciel d'échanges d'emails internes). Cette initiative est également saluée par la CPVGC et son expert. En outre, dans chaque unité, existent des ateliers « gourmet » et les ateliers « jardin » continuent à se mettre en place. De plus des ateliers thérapeutiques sont actuellement en phase de réalisation.

Quant aux sorties et conduites, ce sont les agents de détention qui accompagnent les détenus. Chaque sortie requiert le double préavis de la direction de Curabilis et du service médical.

Constats et recommandations de la commission à Curabilis suite à sa visite du 26.04.2017

- *Renoncement à l'unité de sociothérapie : vifs regrets exprimés par la CPVGC, ainsi que par la commission homologue genevoise.*
- *Manque d'activités offertes aux détenus : nous prenons note de la volonté affichée par la direction de Curabilis de diversifier et renforcer l'offre, tenant compte du fait qu'il conviendrait d'augmenter le nombre d'animateurs à disposition.*
- *Promenade : la CPVGC a pris note du fait que la promenade ne s'effectue plus dans l'espace disponible dans chaque unité (dès le 10 avril 2017), mais dans l'espace central commun à toutes les unités. D'ici peu, des engins de musculation seront mis à disposition en plein air.*

Aux Structures carcérales cantonales tessinoises, le directeur a présenté différentes façons de favoriser les objectifs de resocialisation, dans son établissement :

- Des « entretiens gastronomiques » (sic, selon la terminologie propre à l'établissement) visent à sociabiliser par le biais d'activités culinaires ;
- Des « fêtes » sont organisées trois fois l'an dans l'enceinte même de la prison de La Stampa, ouvertes aux proches des détenus. A noter que les contraintes sécuritaires ne sont aucunement un frein à cette organisation ;
- Du temps est consacré pour des entretiens hebdomadaires en forme de « points de situation » entre les responsables des agents de détention et les détenus ;
- Mise à disposition de la maison de « La Silva » (en peu en retrait, tout en étant comprise dans l'enceinte carcérale), qui permet aux détenus autorisés de passer 6 heures d'affilée avec leurs proches (visites intimes et/ou familiales), tous les 2 mois, et cela après un délai d'observation de 18 mois. Une offre qui est largement utilisée par le 95% des détenus pour passer un moment avec leurs conjoint-e et enfants ;
- 120 postes de travail en ateliers sont disponibles (pour 140 détenus au maximum à La Stampa), ce qui illustre on ne peut mieux la volonté de resocialisation par le biais du travail et de la formation. Les intervenants proviennent pour la majeure partie de l'extérieur alors que les enseignants et éducateurs spécialisés en formation pour adultes dépendent du Département de l'instruction publique.

Aux Etablissements de Bellechasse, des détenus ont fait part des problèmes suivants :

- l'établissement ne correspond pas à la peine du détenu
- demande de changement de place de travail
- demande de déplacement dans un autre établissement,
- déplacement aux EPO refusé
- attente d'une réponse ou d'un entretien avec la direction
- problèmes de téléphone.

La politique et la philosophie de resocialisation semblent être bien appliquées. Lors des discussions avec la direction, la délégation a senti une très grande motivation et volonté de faire le maximum. Lorsque les conditions sont réunies, les apprentissages sont possibles. L'obligation de travail, les soins et la formation durant la détention font partie de la mission de l'établissement. Les détenus qui ne peuvent pas travailler dans l'agriculture sont occupés dans les ateliers en milieu fermé ou ouvert, selon leur profil.

A l'Etablissement pénitentiaire de Witzwil, la commission a reçu des informations concernant le nouveau plan de prise en charge basé sur l'interdisciplinarité initié par la direction de l'établissement. Ce programme s'inscrit dans la suite du programme d'évaluation « POLABO » qui détermine le genre d'activité. Il existe un programme « léger » pour des peines jusqu'à 6 mois et un programme « étoffé » pour des peines de plus de 6 mois. Les détenus sont davantage conscients des buts à atteindre dans le cadre de l'exécution de leur peine, ce qui va pleinement dans le sens de l'article 75 du Code pénal. Le

caractère incitatif du procédé mis en place, et notamment l'incidence du comportement sur 25 % du pécule, ont été soumis à une analyse juridique, afin de veiller à respecter le cadre légal. En effet, l'indemnité mensuelle peut être rajustée en fonction de l'évaluation, respectivement de l'engagement du détenu.

#### **8. *Prise en charge des personnes détenues âgées***

A l'établissement pénitentiaire de Witzwil, la commission a été informée du projet pour 2017 de prise en charge spécifique des personnes détenues âgées de plus de 65 ans. Actuellement il n'y a pas de détenus de cette catégorie d'âge à Witzwil. La réflexion amorcée, entre la séparation ou intégration des détenus âgés, a abouti à une approche inclusive et semble prometteuse. Le fait que l'établissement ait ce genre de réflexions sur de telles thématiques démontre un souci de bien faire et anticiper les éventuelles problématiques futures.

#### **9. *Service médical / accès aux soins médicaux***

##### Curabilis

Le directeur général de l'OCD a expliqué qu'indépendamment de Curabilis, le but est d'avoir une interface médicale entre le Service d'application des peines et mesures (SAPEM) et les autorités judiciaires pour avoir une supervision avant tout sur les ambulatoires. La création du nouveau Service de médecine pénitentiaire (SMP, qui succède au SMPP) ainsi que celle du nouveau Service des mesures institutionnelles (SMI), permettent désormais une meilleure coordination et une supervision de l'effectivité du suivi médical ordonné par la justice. A cet effet, la Commission des visiteurs officiels (CVO) a réaffirmé sa volonté que le médical ne soit pas subordonné au pénitentiaire.

La commission a également appris que la philosophie de Curabilis est toujours de laisser une grande liberté thérapeutique au médecin tout en réaffirmant que le niveau sécuritaire prend le dessus, si besoin. Selon le sous-directeur et responsable de l'exécution des mesures, M. Christophe Menu, depuis la création du SMI il y aurait une meilleure coordination de la prise en charge pénitentiaire et pluridisciplinaire médicale. Des réunions permettent de passer les dossiers en revue 2 fois par année pour un bilan d'orientation pour chaque détenu. De plus, deux réunions de réseaux, par détenu et par année, avec l'autorité de placement (et l'avocat du détenu si souhaité), permettent un suivi pour que Curabilis reste un « passage » temporaire et reste fidèle à sa vocation de préparer à un retour en milieu plus ouvert.

Le psychiatre et responsable des unités de mesures a informé que son service bénéficie d'une grande indépendance par rapport à l'unité pénitentiaire. Cela permet d'accueillir un patient-détenu sans a priori et en toute indépendance d'esprit. Dans chacune des unités (1 à 4) de mesures de Curabilis, on trouve des chefs de clinique responsables du suivi de chaque cas. Il y a également un psychologue pour chaque unité de mesure (à environ 70%) qui assure le suivi psychothérapeutique. L'équipe infirmière est composée d'une vingtaine de collaborateurs pour les unités et d'environ 25 pour l'UHPP. Chaque produit thérapeutique peut être disponible mais certains médicaments sont proscrits à cause de contre-indications. Le service médical est ouvert à toute demande mais il faut que les détenus lui en parlent.

##### Préparation à la sortie de Curabilis

La commission a été informée que la préparation à la sortie (sortie-réinsertion) est encore et toujours un objectif central, au cœur même de la thérapie, sauf dans quelques cas rares où les soignants n'enregistrent pas de progression thérapeutique. Il faut pouvoir faire le lien avec le foyer, la famille ou le milieu fermé suivant, l'objectif étant de ne pas prendre le patient-détenu par surprise. Le canton de Vaud a nommé un « gestionnaire de cas » pour se donner le temps d'envisager plusieurs solutions de réinsertion (après Curabilis) afin de choisir en toute connaissance de cause la prise en charge la plus adéquate. La médication se fait sur un modèle très proche de ce qui se fait en milieu hospitalier et le traitement est apporté uniquement par le personnel soignant au patient-détenu ; peu à peu, ce dernier gagne en autonomie en apprenant à gérer lui-même sa médication. Médicamenter un patient-détenu contre sa volonté reste une démarche très rare selon le psychiatre et responsable des unités de mesures.

A Curabilis, on reste donc toujours dans une articulation du Plan d'exécution de la mesure (PEM) et du plan thérapeutique, ce qui explique encore une fois qu'une sanction est toujours prononcée en tenant compte de l'axe thérapeutique. Depuis peu, les équipes médicales ont un accès direct au PEM.

#### Thérapies alternatives à Curabilis

Le responsable des unités de mesures a également évoqué, au chapitre des thérapies alternatives, que l'ethnothérapie n'inspire en principe pas son service. Par contre, il souligne le travail régulier entrepris avec les familles des personnes détenues, sans oublier la formation continue des soignants et du personnel de détention. De même, tables rondes et colloques réguliers sont institués au sein de chaque unité de Curabilis, entre les agents de détention et les équipes de soins.

Aux Structures carcérales cantonales tessinoises, une étude est en cours qui devrait déboucher sur le placement du service médical sous l'égide du Département de la santé publique alors qu'il est actuellement géré par des médecins privés sur la base d'un quota d'heures de travail alloué par le Conseil d'Etat. Le nouveau système à mettre en place verra le rattachement du service médical de la prison tessinoise au Service hospitalier cantonal, une mesure attendue et à saluer. Elle devrait contribuer à améliorer l'offre et à la conformer au principe de l'équivalence de soins entre le monde carcéral et le monde extérieur tout en évitant que les responsabilités ne soient diluées.

#### **10. Transport des personnes détenues**

Aux Structures carcérales cantonales tessinoises, la commission relève la création d'un service interne de transport des détenus : 4 agents sont mobilisés à temps partiel selon le directeur, malgré les problèmes d'effectifs que connaît son établissement, il s'agit d'une optimisation des ressources et d'un gain de temps.

#### **11. Personnel**

A Curabilis sur 81 agents de détention placés sous la direction du directeur, 53 ne sont pas encore brevetés. A noter que l'encadrement des agents de détention est systématique car il y a toujours un sous-chef, à Curabilis, auquel les jeunes agents peuvent se référer. A relever également que durant leur formation, les agents de détention genevois ont l'occasion d'effectuer des stages dans les trois établissements pénitentiaires du canton (Curabilis, Champ-Dollon, La Brenaz).

Aux Etablissements de Bellechasse, l'engagement du personnel se fait en fonction du métier du secteur concerné et la personne qui exerce la fonction porte le titre « Surveillant ». Vu le manque d'octroi d'ETP nécessaires, le personnel de surveillance est renforcé par des agents privés.

A l'Etablissement pénitentiaire de Witzwil, il a été précisé que le nombre du personnel est de 148 ETP y compris les médecins (et non 141 ETP) et le pourcentage des femmes est de 25 (et non 30). Quant aux agents de sécurité privés, ils sont très peu en contact avec des détenus et ne sont pas armés.

## **5. RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DES VISITEURS DU GRAND CONSEIL**

Une détention inappropriée dans un lieu inadéquat peut être traumatisant, en particulier pour des jeunes.

### **Recommandation 1**

- **Cette pratique étant encore d'actualité, la Commission des visiteurs du Grand Conseil réitère sa recommandation 4 du rapport 2015-2016. La détention provisoire dans des locaux de police ne devrait en aucun cas excéder les délais prévus par le Code de procédure pénale (48 heures au maximum). La situation ne s'étant pas améliorée – et même aggravée - depuis la dernière visite de 2015, les problématiques relevées dans les zones de rétention et carcérales de la police lausannoise et de la police cantonale doivent impérativement et rapidement être résolues.**

---

Il n'y a pas de raison que les procédures ayant un impact potentiel sur le traitement et la dignité des personnes dans les établissements pénitentiaires diffèrent d'un endroit à l'autre. C'est une question d'égalité de traitement.

### **Recommandation 2**

- **La disparité des pratiques concernant principalement l'isolement comme mesure disciplinaire, les fouilles à nu et les fouilles de cellule varie d'un établissement à l'autre. Il serait bon de les harmoniser en prenant pour référence la jurisprudence et les standards internationaux.**

---

Une personne condamnée à une courte peine dans une situation stable, ayant une famille, un travail fixe pourrait accomplir sa peine à son domicile. L'utilisation du bracelet électronique serait dans ce cas justifiée.

### **Recommandation 3**

- **La Commission des visiteurs du Grand Conseil recommande d'utiliser le bracelet électronique comme peine de substitution ou comme moyen progressif de réinsertion. Cela permettrait de libérer des places en exécution de peine.**

---

Les femmes détenues décompensent autant que les hommes et la prison de la Tuilière est destinée presque exclusivement aux femmes. C'est l'unique établissement de ce genre en Suisse romande. Il doit vraiment permettre aux détenues souffrant de troubles psychiques d'y être soignées, au même titre que les hommes.

### **Recommandation 4**

- **La Commission des visiteurs du Grand Conseil recommande au Conseil d'Etat de prévoir un secteur psychiatrique pour femmes à la prison de la Tuilière.**

Régulièrement, la prison de la Tuilière qui possède deux cellules mère-enfant doit refuser des demandes de placement. Les enfants de détenues peuvent rester jusqu'à 3 ans avec leur maman. Il est important que cela se passe dans des locaux adaptés.

#### **Recommandation 5**

- **La Commission des visiteurs du Grand Conseil recommande au Conseil d'Etat de prévoir davantage de cellules destinées aux détenues avec enfant de moins de 3 ans dans le canton de Vaud.**

---

L'établissement du Simplon était initialement prévu pour des personnes en semi-détention ou en travail externe qui ont droit de prendre leur téléphone portable lorsqu'elles sortent de l'établissement. Le Simplon accueille maintenant des personnes en régime ordinaire qui n'ont pas accès aux téléphones portables. Pour mettre tous les détenus à la même enseigne, le SPEN a décidé d'interdire les portables à tout le monde. C'est injuste, car le téléphone portable correspond au régime de semi-détention et de travail externe.

#### **Recommandation 6**

- **La Commission des visiteurs du Grand Conseil recommande au Conseil d'Etat d'autoriser l'accès au téléphone portable aux détenus dont le régime ne l'interdit pas (Simplon).**

### **6. CONCLUSION**

La première législation d'une commission n'est pas évidente, encore moins lorsque sa mission n'est pas toujours bien comprise. Il y a des lois, des règlements, des accords internationaux qu'il s'agit de respecter. La sentence de la justice à un acte délictueux est la privation de liberté, plus ou moins longue, pouvant être assortie d'une mesure si les spécialistes l'estiment nécessaire. Pour apprendre aux personnes détenues à mieux se comporter par la suite, il est de la responsabilité de l'Etat de veiller à ce que les conditions légales soient respectées et les moyens nécessaires accordés.

Bussigny, le 29 juin 2017.

La rapportrice :  
*(Signé) Mireille Aubert*

## 7. LISTE DES PRINCIPAUX ACRONYMES

APT	Association pour la prévention de la torture
CGM	Centre de gendarmerie mobile
CHUV	Centre hospitalier universitaire vaudois
COGES	Commission de gestion du Grand Conseil
CP	Code pénal Suisse
CPVGC	Commission permanente des visiteurs du Grand Conseil
CSFPP	Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire
DARD	Détachement d'action rapide et de dissuasion (Police cantonale vaudoise)
DIS	Département des institutions et de la sécurité
EESP	Haute école de travail social et de la santé
EPO	Etablissements de la plaine de l'Orbe
ETP	Equivalent temps-plein
FAFEP	Fédération pour l'alphabétisation et la formation en prison
FEP	Formation en prison
LGC	Loi sur le Grand Conseil
OCD	Office cantonal de la détention (Genève)
PEM	Plan d'exécution de la peine
REPR	Relais Enfants Parents Romands
SMPP	Service de médecine et psychiatrie pénitentiaires
SPEN	Service pénitentiaire vaudois
UHPP	Unité hospitalière de psychiatrie pénitentiaire

## **8. ANNEXE : DETERMINATIONS DU CONSEIL D'ETAT SUR LE RAPPORT DE LA COMMISSION DES VISITEURS DU GRAND CONSEIL**

En date du 16 mai 2018, le Conseil d'Etat a remis par courrier ses déterminations reproduites *in extenso* ci-après.



**CONSEIL D'ETAT**

Château cantonal  
1014 Lausanne

Madame la Présidente  
Sylvie Podio  
Secrétariat général du Grand Conseil  
Place du Château 6  
1014 Lausanne

Réf. : ERT/1379122

Lausanne, le 16 mai 2018

Madame la Présidente,

Votre rapport annuel portant sur la période de juillet 2016 à fin juin 2017 est bien parvenu au Conseil d'Etat et nous vous remercions pour vos observations et recommandations qui ont retenu toute notre attention.

En application de l'article 63j alinéa 1 de la Loi sur le Grand Conseil, vous voudrez bien trouver ci-après les déterminations du Conseil d'Etat sur le rapport de la Commission.

En préambule, le Conseil d'Etat souhaite apporter une précision : la prison du Bois-Mermet a dû accueillir jusqu'à 170 personnes et non pas 168, comme indiqué en page 7 du rapport.

De manière plus générale, le Conseil d'Etat partage la préoccupation de la Commission en ce qui concerne la surpopulation carcérale et le problème d'effectifs. Lors de sa séance du 7 mars 2018, le Conseil d'Etat a ainsi pris la décision de construire un nouvel établissement sur le site des Grands-Marais à Orbe de 210 places. A terme, 200 places supplémentaires seront rajoutées dans une deuxième étape. Les travaux pourraient démarrer en 2020 pour une ouverture à l'horizon 2025, sous réserve que le Grand Conseil approuve ce projet.

De plus, concernant la prison de la Tuilière et au sujet de la prise en charge des personnes sous mesures ou souffrant de problèmes psychiques, le projet de centre de soins est toujours en cours d'étude entre le Service pénitentiaire (SPEN) et le Service de médecine et psychiatrie pénitentiaires (SMPP).

S'agissant plus précisément des recommandations figurant dans votre rapport, le Conseil d'Etat se détermine comme suit :

**Recommandation 1 – Cette pratique étant encore d’actualité, la Commission des visiteurs du Grand Conseil réitère sa recommandation 4 du rapport 2015-2016. La détention provisoire dans des locaux de police ne devrait en aucun cas excéder les délais prévus par le Code de procédure pénale (48 heures au maximum). La situation ne s’étant pas améliorée – et même aggravée – depuis la dernière visite de 2015, les problématiques relevées dans les zones de rétention et carcérales de la police lausannoise et de la police cantonale doivent impérativement et rapidement être résolues.**

La récente décision du Conseil d’Etat (voir ci-dessus) va permettre la création de plusieurs centaines de places de détention, qui vont en premier lieu permettre de régler la problématique de la durée de détention au-delà des 48 heures légales dans les zones de police.

**Recommandation 2 – La disparité des pratiques concernant principalement l’isolement comme mesure disciplinaire, les fouilles à nu et les fouilles de cellule varie d’un établissement à l’autre. Il serait bon de les harmoniser en prenant pour référence la jurisprudence et les standards internationaux.**

Le Conseil d’Etat tient à relever que les pratiques citées ci-dessus ne sont pas en contradiction avec la jurisprudence et les standards internationaux. Tant le Comité de prévention de la torture que la Commission nationale de prévention de la torture ont récemment visité les établissements vaudois et leurs rapports peuvent le confirmer. Par ailleurs, des révisions légales récentes, notamment le nouveau règlement sur le statut des personnes condamnées exécutant une peine privative de liberté ou une mesure (RSPC), adopté par le Conseil d’Etat le 16 août 2017 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018, a précisé certains éléments en lien avec ces thèmes (les dispositions sur la fouille d’entrée notamment sont plus détaillées, des précisions ont également été apportées au niveau de l’isolement cellulaire). En ce qui concerne le quantum de jours d’arrêt, figurant dans le Règlement sur le droit disciplinaire (RDD), un projet de révision du RDD étant prévu pour 2018, ce point sera prochainement discuté par le Conseil d’Etat.

**Recommandation 3 – La Commission des visiteurs du Grand Conseil recommande d’utiliser le bracelet électronique comme peine de substitution ou comme moyen progressif de réinsertion. Cela permettrait de libérer des places en exécution de peines.**

A l’instar du travail d’intérêt général (TIG), la surveillance électronique (ou l’EM) sont des formes alternatives à l’exécution d’une peine en établissement que le Conseil d’Etat entend favoriser. Il faut toutefois être conscient que ces modalités d’exécution sont uniquement accessibles à certaines personnes condamnées, soit en particulier des personnes ne présentant pas de risque de récidive, ayant un statut administratif en Suisse et dont la durée de peine est compatible avec cette modalité d’exécution. Par ailleurs, le Canton de Vaud étant un canton pilote dans l’usage de la surveillance électronique depuis son introduction en Suisse en 1999, de nombreux condamnés ont déjà pu effectuer leur peine sous cette forme, avant la révision fédérale du droit des sanctions, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, qui a introduit la surveillance électronique et le TIG comme modalité d’exécution d’une peine sur l’ensemble de la Suisse.

**Recommandation 4 – La Commission des visiteurs du Grand Conseil recommande au Conseil d’Etat de prévoir un secteur psychiatrique pour femmes à la prison de La Tuilière.**

Ceci sera intégré dans les réflexions autour du projet de centre de soins pour personnes souffrant de troubles psychiques.

**Recommandation 5 – La Commission des visiteurs du Grand Conseil recommande au Conseil d’Etat de prévoir davantage de cellules destinées aux détenues avec enfant de moins de 3 ans dans le Canton de Vaud.**

La prison de la Tuilière dispose de deux cellules spécialement aménagées afin qu’un enfant, jusqu’à 3 ans révolus au plus, puisse rester auprès de sa mère. Actuellement, une mère et son enfant de quatre mois vivent dans cet espace. La prison reste toutefois un endroit mal adapté pour un enfant et si l’on peut admettre qu’il est dans l’intérêt de l’enfant qu’il puisse rester auprès de sa mère lorsque celle-ci accouche en prison, il est nettement plus délicat qu’un enfant rejoigne sa mère dans un tel milieu. Dans ces conditions, le Conseil d’Etat n’est pas favorable à augmenter ou à créer un tel secteur ce d’autant que cela devrait reposer sur la nécessité d’un besoin avéré et constant ce que les chiffres actuels de demande de placement ne confirment pas.

**Recommandation 6 – La Commission des visiteurs du Grand Conseil recommande au Conseil d’Etat d’autoriser l’accès au téléphone portable aux détenus dont le régime ne l’interdit pas (Simplon).**

Les seuls régimes qui le permettraient sont le travail externe et la semi-détention, qui tous deux offrent à la personne détenue un nombre d’heures très important hors de l’établissement et un régime de congé progressif dès l’incarcération. Dans la mesure où ces personnes ont à subir une peine privative de liberté, le Conseil d’Etat considère qu’il n’est pas disproportionné de leur supprimer leur téléphone portable durant la nuit.

Veillez croire, Madame la Présidente, à l’expression de nos sentiments distingués.

AU NOM DU CONSEIL D’ETAT

LA PRESIDENTE

LE CHANCELIER



Nuria Gorrite



Vincent Grandjean



**RAPPORT DE LA COMMISSION  
DES VISITEURS DU GRAND CONSEIL**

**ET**

**DETERMINATIONS DU CONSEIL D'ETAT  
AUDIT RAPPORT**

**Du 1<sup>er</sup> Juillet 2017 au 30 juin 2018**

## TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES .....	2
1. INTRODUCTION .....	3
2. LISTE DES RECOMMANDATIONS .....	5
3. ACTIVITES DU 1ER JUILLET 2017 AU 30 JUIN 2018 .....	8
<i>Nombre de séances plénières .....</i>	<i>8</i>
<i>Séances avec le Bureau du Grand Conseil .....</i>	<i>8</i>
<i>Séances avec la Commission de gestion (COGES) .....</i>	<i>8</i>
<i>Visites .....</i>	<i>8</i>
<i>Nombre de personnes détenues auditionnées.....</i>	<i>9</i>
<i>Courriers.....</i>	<i>9</i>
4. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS .....	10
a. <i>Statistiques d'occupation .....</i>	<i>10</i>
b. <i>Surpopulation .....</i>	<i>11</i>
c. <i>Zones de rétention (zones carcérales) .....</i>	<i>11</i>
d. <i>Cellules dans les établissements pénitentiaires .....</i>	<i>14</i>
e. <i>Plan d'exécution de la sanction (PES) .....</i>	<i>15</i>
f. <i>Accès à la formation et au travail .....</i>	<i>16</i>
g. <i>Gestion de l'argent des personnes détenues .....</i>	<i>17</i>
h. <i>Information aux personnes détenues .....</i>	<i>18</i>
i. <i>Transferts .....</i>	<i>19</i>
j. <i>Suivi des personnes détenues après transfert dans d'autres établissements.....</i>	<i>20</i>
k. <i>Communication avec l'extérieur .....</i>	<i>21</i>
l. <i>Assurances maladie et santé .....</i>	<i>21</i>
m. <i>Politique des mesures et conditions de détention des personnes souffrant de troubles psychiques.....</i>	<i>22</i>
5. CONCLUSION.....	24
ANNEXE : COMPOSITION DE LA COMMISSION DES VISITEURS DU GRAND CONSEIL.....	25
ANNEXE : MISSION ET COMPÉTENCES DE LA COMMISSION .....	26
ANNEXE : LISTE DES PRINCIPAUX ACRONYMES .....	27
ANNEXE : DETERMINATIONS DU CONSEIL D'ETAT SUR LE RAPPORT DE LA COMMISSION DES VISITEURS DU GRAND CONSEIL.....	28

## 1. INTRODUCTION

Au début d'une nouvelle législature, la Commission des visiteurs du Grand Conseil (CVGC) a été fortement renouvelée. Aux deux membres qui étaient entrés en cours de la législature précédente se sont ajoutées cinq personnes qui pour la plupart ont découvert l'univers carcéral de l'intérieur. C'est l'occasion de remercier les députées et députés qui ont, entre 2012 et 2017, accompli avec compétence leur mandat, ce qui permet de reprendre le témoin dans la continuité de leur action.

En effet la plupart des recommandations proposées lors de la législature précédente sont encore d'actualité, étant liées tant à la surpopulation chronique des établissements de détention qu'à l'adaptation indispensable des ressources humaines pour relever les nombreux défis de la politique pénitentiaire.

La commission a tout de suite été mobilisée par la lettre collective de 62 personnes détenues du pénitencier de Bochuz et organisé des entretiens en septembre avec 51 personnes détenues qui les avaient sollicités. Cette audition a permis de communiquer à la Commission de gestion (COGES) de nombreux constats qui relèvent de sa compétence. La collaboration entre les deux commissions s'est déroulée en toute transparence, ce qui a permis à la CVGC de se concentrer sur sa mission en examinant les conditions concrètes de détention.

La CVGC a visité tous les établissements situés dans le canton ainsi que trois établissements pénitentiaires situés hors du canton de Vaud (Curabilis, Bellechasse et Pöschwies) et deux établissements de détention administrative (Frambois et Favra). Elle tient à remercier le Service pénitentiaire (SPEN), les directions et les collaborateurs de tous les établissements pour leur disponibilité et leur ouverture : les entretiens avec les personnes détenues et la visite des lieux de détention ont ainsi pu se faire dans de bonnes conditions.

Sur le terrain, la commission a constaté que les devises du SPEN (loyauté, solidarité et crédibilité) ne sont pas lettre morte : malgré les tensions inhérentes à ce genre d'activité et des moyens souvent comptés, le personnel pénitentiaire et en particulier les agents de détention, le personnel socio-éducatif, le personnel administratif et les cadres, ainsi que le personnel médical et paramédical, s'engagent au quotidien pour assurer des conditions de détention aussi supportables que possible, tout en appliquant les consignes de sécurité.

Par ailleurs la commission a rencontré plusieurs interlocuteurs pour échanger sur des domaines qui concernent la détention : santé, exécution des sanctions, protection des données, droits humains, etc. Elle a accueilli son homologue tessinoise pour un échange chaleureux et fructueux.

Pour le début de la législature, la commission a auditionné les quatre expert-e-s de la législature précédente et proposé au Conseil d'Etat la reconduction de leur mandat. Leur compétence et leur disponibilité ont été une précieuse aide à l'apprentissage d'une commission renouvelée. Très rapidement s'est créée une culture commune qui s'attache à relever les questions concrètes où des améliorations sont nécessaires, de bonnes conditions de détention étant propices tant pour la sécurité que pour les perspectives de réinsertion.

La commission tient à remercier les expert-e-s de leur engagement et associe à ces remerciements la secrétaire de la commission, Mme Fanny Krug, pour sa constante disponibilité, sa connaissance des dossiers et ses compétences. Elle assure ainsi la nécessaire mémoire depuis le Comité des visiteurs et les débuts de la CVGC.

Enfin la commission a été en contacts réguliers avec la Cheffe du Département des institutions et de la sécurité (DIS), Mme Béatrice Métraux et avec la Cheffe du SPEN, Mme Sylvie Bula. Elle leur exprime son respect pour leur action et sa gratitude pour des échanges francs et constructifs.

## **2. LISTE DES RECOMMANDATIONS**

### **Recommandation 1**

#### *Zones de rétention (zones carcérales)*

La commission recommande au Conseil d'Etat de prendre sans délai toutes mesures visant à respecter les dispositions légales limitant à 48 heures le séjour dans les établissements de rétention (art. 27 de la loi vaudoise d'introduction du Code de procédure pénale suisse - LVCPP) pour mettre un terme à des conditions inadmissibles.

### **Recommandation 2**

#### *Cellules dans les établissements pénitentiaires – impact de la surpopulation*

Vu l'exiguïté de certaines cellules et le manque de locaux (ateliers, loisirs, formation), la commission recommande au Conseil d'Etat d'envisager des aménagements et des mesures de compensation telles qu'un rallongement de la durée de la promenade et un accès étendu aux locaux récréatifs et sportifs.

### **Recommandation 3**

#### *Cellules dans les établissements pénitentiaires – cohabitation et tabagisme*

Au vu de la loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif du 3 octobre 2008, la commission recommande au Conseil d'Etat de limiter de manière drastique les cohabitations fumeurs / non-fumeurs.

### **Recommandation 4**

#### *Plan d'exécution de la sanction (PES)*

La commission recommande au Conseil d'Etat de prendre les mesures nécessaires pour que les conditions et délais prévus par la loi soient respectés et que les personnes détenues sous autorité vaudoise puissent bénéficier d'un PES.

### **Recommandation 5**

#### *Accès au travail*

La commission recommande au Conseil d'Etat de prendre toutes mesures visant à mettre à disposition suffisamment de places de travail pour que l'obligation au travail des personnes condamnées soit respectée.

### **Recommandation 6**

#### *Accès à la formation*

La commission recommande au Conseil d'Etat de publier un bilan de la politique de formation de ces cinq dernières années ainsi qu'un plan d'actions en la matière.

### **Recommandation 7**

#### *Gestion de l'argent des personnes détenues*

La commission recommande au Conseil d'Etat de prendre toutes les mesures pour assurer une tenue impeccable des comptes des personnes détenues et pour leur donner une information claire.

### **Recommandation 8**

#### *Information aux personnes détenues*

La commission recommande au Conseil d'Etat de finaliser des brochures d'information pour tous les établissements, d'harmoniser les règlements et directives et de s'assurer de leur diffusion auprès des personnes détenues.

### **Recommandation 9**

#### *Transferts*

La commission recommande au Conseil d'Etat d'améliorer l'information aux personnes détenues concernant leur transfert dans des établissements pénitentiaires ou des établissements de détention administrative.

### **Recommandation 10**

#### *Transferts*

La commission recommande au Conseil d'Etat de prendre des mesures pour assurer que chaque personne soit transférée dans des conditions d'habillement et de transport dignes, en particulier d'améliorer les conditions de transfert des personnes détenues malades et, le cas échéant, d'étudier l'opportunité d'acquérir un véhicule adapté.

### **Recommandation 11**

#### *Suivi des personnes détenues après transfert dans d'autres établissements*

La commission recommande au Conseil d'Etat de veiller au suivi des personnes détenues suite à leur transfert et d'assurer une présence plus régulière des services vaudois auprès des personnes détenues transférées hors canton.

### **Recommandation 12**

#### *Communication avec l'extérieur*

La commission recommande au Conseil d'Etat d'améliorer et d'harmoniser les communications des personnes détenues avec l'extérieur (accès, moyens, horaires, coûts, etc.).

### **Recommandation 13**

#### *Assurances maladie et santé*

La commission recommande au Conseil d'Etat d'explicitier sa politique en matière d'assurance maladie et couverture des frais médicaux et dentaires et de garantir le respect du principe d'équivalence dans l'accès aux soins.

#### **Recommandation 14**

##### *Politique des mesures et conditions de détention des personnes souffrant de troubles psychiques*

La commission recommande au Conseil d'Etat de concrétiser les propositions pour les personnes sous mesures et/ou souffrant de troubles psychiques, mentionnées dans le rapport sur la politique pénitentiaire de décembre 2015.

### 3. ACTIVITES DU 1ER JUILLET 2017 AU 30 JUIN 2018

#### *Nombre de séances plénières*

La commission s'est réunie à 17 reprises en séance plénière, dont 1 séance constitutive et 3 séances dédiées à l'examen du présent rapport annuel. Dans le cadre de ces séances, la commission s'est entretenue avec :

- La Cheffe du Département des institutions et de la sécurité (DIS)
- Le Secrétaire général du Grand Conseil
- La Cheffe du Service pénitentiaire (SPEN)
- Le Chef du Service de médecine et psychiatrie pénitentiaires (SMPP)
- Le Chef de l'Office d'exécution des peines (OEP)
- L'Adjointe au Bureau de la Préposée à la protection des données et à l'information
- La Commission des droits de l'homme de l'Ordre des Avocats vaudois (OAV)
- La Commission tessinoise de surveillance des conditions de détention
- Les 4 expert-e-s individuellement

#### *Séances avec le Bureau du Grand Conseil*

1 séance de coordination CVGC-COGES-Bureau du Grand Conseil.

#### *Séances avec la Commission de gestion (COGES)*

3 séances communes CVGC-COGES.

#### *Visites*

La commission a effectué 17 visites d'établissements, en principe accompagnées par un ou deux expert-e-s. Pour cette première année de législature, toutes les visites ont été faites par la commission *in corpore*, à l'exception de deux visites effectuées par une délégation de la commission.

#### *12 visites annoncées dans les lieux de détention situés dans le canton de Vaud*

- 5 visites aux Etablissements de la Plaine de l'Orbe, Orbe, dont 2 effectuées par une délégation de la commission
- 1 visite à la Prison de la Croisée, Orbe
- 1 visite à la Prison de la Tuilière, Lonay
- 1 visite à la Prison du Bois-Mermet, Lausanne
- 1 visite à l'Etablissement du Simplon, Lausanne
- 1 visite à l'Etablissement de détention pour mineurs et jeunes adultes « Aux Léchaires », Palézieux
- 1 visite à l'Hôtel de Police de Lausanne
- 1 visite à la Zone carcérale de la Police cantonale à la Blécherette, Lausanne

#### *5 visites annoncées dans les lieux de détention situés hors du canton de Vaud*

- 1 visite à l'Etablissement fermé de Favra, Puplinge, Genève
- 1 visite à l'Etablissement concordataire de détention administrative de Frambois, Vernier, Genève
- 1 visite à l'Etablissement pénitentiaire fermé Curabilis, Puplinge, Genève
- 1 visite à l'Etablissement de détention fribourgeois (EDFR) site Bellechasse, Sugiez, Fribourg
- 1 visite à l'Etablissement pénitentiaire de Pöschwies, Regensdorf, Zürich

### ***Nombre de personnes détenues auditionnées***

La commission a auditionné 144 personnes détenues dans des lieux de détention situés dans le canton de Vaud.

La commission a auditionné 46 personnes détenues dans des établissements situés hors du canton de Vaud.

### ***Courriers***

Les personnes privées de liberté ont la possibilité d'adresser un courrier à la commission pour lui exprimer leurs préoccupations en relation avec les conditions de détention. Pour la période sous rapport, la commission a reçu 52 courriers de personnes détenues dans des établissements vaudois et hors-canton, dont quelques courriers collectifs. Selon les contenus, la réponse se fait par accusé de réception, par réponses motivées ou par visite.

## 4. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

### a. Statistiques d'occupation

Taux d'occupation des établissements vaudois visités			
Lieu de détention	Date de la visite	Taux d'occupation le jour de la visite de la commission. Remarques	Taux d'occupation en 2016-2017
Etablissements de la Plaine de l'Orbe (EPO)	13.11.2017	97.5% (325 personnes détenues pour 333 places) Pénitencier-Bochuz : 97% (141 personnes détenues pour 145 places, dont 8 places en unité de soins psychiatriques) Colonie fermée (COF) : 98% (103 personnes détenues pour 105 places) Colonie ouverte (COO) : 97.5% (81 personnes détenues pour 83 places)	96% (5.12.2016)
Prison de la Croisée	9.10.2017	152% (322 personnes détenues pour 211 places) 43 personnes en exécution de peine (en attente de transfert) 85 personnes en exécution anticipée de peine (en attente de transfert) 63 personnes exécutant de courtes peines privatives de liberté (jusqu'à 6 mois, cumul possible). 5 personnes sous mesures (en attente de transfert) : 4 mesures art. 59 CP, 1 mesure art. 60 CP. 126 personnes en détention avant jugement	150% (7.11.2016)
Prison du Bois-Mermet	22.01.2018	170 % (170 personnes détenues pour 100 places) 67 personnes condamnées 103 personnes en détention avant jugement	168% (22.9.2016)
Prison de la Tuilière	15.01.2018	120% (99 personnes détenues pour 82 places) 59 personnes condamnées, 28 personnes en détention avant jugement, 10 personnes en courte peine privative de liberté, 2 mères-enfant 64 femmes et 35 hommes (dont 13 en unité de soins psychiatriques occupée à 100%) 13 places en unité de soins psychiatriques (hommes)	120% (2.3.2017)
Etablissement du Simplon	7.11.2017	89% (32 personnes détenues pour 36 places)	94% (14.3.2017)
Etablissement de détention pour mineurs et jeunes adultes	1.02.2018	100% (30 personnes détenues pour 30 places disponibles – 1 section pas ouverte) 18 places pour mineurs 12 places disponibles pour jeunes adultes 6 places en réfection	Taux d'occupation jeunes adultes : 91.5% (22.2.2017)
Hôtel de Police de Lausanne	22.11.2017	100 % (20 cellules disponibles, 5 autres en transformation), dont une majorité de séjour dépassant les 48 heures légales. Durée médiane de détention 2017 : 21 jours	100% (28.6.2017)
Centre de la police de la Blécherette, Lausanne	27.11.2017	100% (21 places de détention, toutes occupées, soit 15 à la zone carcérale et 6 au Centre de gendarmerie mobile), dont une majorité de séjour dépassant les 48 heures légales. Durée médiane de détention 2017 : 18 jours à la Zone carcérale de la Blécherette 17 jours dans les Centres de gendarmerie mobile	100% (28.6.17)

Etablissements hors-canton visités – nombre de personnes placées par les autorités vaudoises		
Lieu de détention	Date de la visite	Nombre de personnes placées par les autorités vaudoises
EDFR site Bellechasse	19.3.2018	48 personnes détenues Capacité de l'établissement : 203 places
Etablissement pénitentiaire de Pöschwies	19.4.2018	30 personnes détenues, dont 10 de plus depuis janvier 2018 Capacité de l'établissement : 423 places
Etablissement pénitentiaire fermé Curabilis	5.3.2018	1/3 des 77 places sont occupées par des personnes venant du Canton de Vaud Capacité de l'établissement : 77 places
Etablissement fermé de Favra	28.2.2018	11 (8 places réservées pour le Canton de Vaud) Capacité de l'établissement : 20 places
Etablissement concordataire de détention administrative de Frambois	28.2.2018	9 (7 places réservées pour le Canton de Vaud) Capacité de l'établissement : 20 places

### ***b. Surpopulation***

*Les conséquences de la surpopulation carcérale ont des effets sur de nombreux aspects des conditions de détention.*

Comme il manque des places pour les exécutions des sanctions pénales, la surpopulation dans les établissements prévus pour la détention avant jugement est due principalement au fait qu'une forte proportion des places disponibles sont occupées par des personnes en exécution de sanction. Cet état a des répercussions sur les zones de rétention (devenues en fait des « zones carcérales »), qui gardent les personnes incarcérées au-delà des 48 heures prévues par la loi. Par conséquent, le nombre de places suffisant pour des arrestations n'est pas garanti.

La surpopulation a des conséquences délétères et pour les personnes détenues et pour le personnel pénitentiaire, surtout quand elle s'inscrit dans la durée : mixité des régimes dans des établissements pas prévus pour cela, taille des cellules, tensions dues au surnombre, accès à la formation et au travail, suivi des plans d'exécution des sanctions, etc.

Plusieurs des recommandations qui suivent concernent des problèmes dus pour une grande part à la surpopulation carcérale

### ***c. Zones de rétention (zones carcérales)***

#### *Durée et conditions de détention*

*La commission, fortement renouvelée, a pu constater l'engagement des équipes chargées de la surveillance, de l'accompagnement et des soins aux personnes incarcérées, afin de rendre supportable la vie dans des conditions inadaptées à des détentions de plusieurs jours voire semaines.*

Le dépassement des durées légales de 48 heures dans les zones de rétention est chronique (taux d'occupation proche de 100% depuis 2012) et va se prolonger pendant des années si des mesures ne sont pas prises. De telles mesures incluent non seulement la construction de

nouvelles places aux Grands Marais (ce qui n'est qu'une mesure parmi d'autres !) mais aussi l'augmentation de mesures alternatives ou de modalités d'exécution des sanctions (Travaux d'intérêt général - TIG, arrêts domiciliaires, semi-liberté, placements en institutions, ouverture d'un établissement de réinsertion sécurisé à Cery).

La commission souligne le fait que les femmes et les mineurs ne sont retenus dans les zones de rétention qu'à titre exceptionnel, pour quelques heures et rarement la nuit.

La situation prévalant depuis des années dans les zones de rétention (devenues en fait des « zones carcérales ») de l'Hôtel de Police et au Centre de la police de la Blécherette est caractérisée par une durée moyenne de détention allant bien au-delà du délai légal de 48 heures (art. 27, al. 1 de la loi vaudoise d'introduction du Code de procédure pénale (LVCP)). Il est à rappeler que ces lieux ne sont pas adaptés à des rétentions de plus de 48 heures et que des sociétés privées de sécurité ont dû être engagées, ce qui pose des problèmes en termes de formation et d'encadrement.

A l'Hôtel de Police de Lausanne et au Centre de la police de la Blécherette les détentions peuvent atteindre une durée maximale de 35 jours. La commission constate que ces lieux sont inadaptés pour des détentions prolongées.

A l'Hôtel de Police, les installations sont provisoires et n'ont jamais été mises en conformité, les conditions de vie et de travail n'y sont pas acceptables. Les cellules se trouvent au sous-sol et ne disposent donc pas de fenêtres ni d'accès à la lumière du jour. La hauteur de plafond est inférieure aux normes d'habitation (2m40) et n'obtiendrait, pour des bâtiments privés, pas d'autorisation d'habiter et de travailler. La commission a également constaté des températures inadéquates et un manque d'aération dans certaines cellules. Il est préoccupant de constater que les personnes détenues n'ont pas d'accès à l'eau courante dans les cellules. Les promenades sont reléguées dans une impasse couverte. La commission s'interroge sur l'efficacité des mesures de sécurité en cas d'incendie. Malgré ces conditions non conformes aux lois sur le travail, l'engagement du personnel est remarquable et permet de diminuer l'impact négatif des conditions de détention.

Au Centre de la police de la Blécherette, diverses améliorations ont été apportées au cours des années (lumière, horloge, accès à la douche, soins médicaux, etc.). Mais les cellules ne disposent pas de fenêtre et la cour de promenade est réduite à un abri derrière un couvert à véhicules.

Cette situation illégale et inacceptable a été dénoncée, à plusieurs reprises, aussi bien par les instances de contrôle que par les autorités elles-mêmes. La Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) a ainsi exhorté les autorités en 2015 à prendre des « mesures urgentes » et a estimé que la durée excessive de séjour dans de telles conditions matérielles constitue « une violation de l'art. 3 du Code de procédure pénale suisse (CPP) » ainsi qu'un « traitement inhumain » au sens de l'art. 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)<sup>1</sup>. Le caractère à l'origine provisoire et exceptionnel de cette situation s'est donc pérennisé, au détriment du respect des droits fondamentaux des personnes retenues en ces lieux.

---

<sup>1</sup> Commission nationale de prévention de la torture, Rapport au Conseil d'Etat du Canton de Vaud concernant la visite de la Commission nationale de prévention de la torture dans les postes de police de la Blécherette (police cantonale) et de la ville de Lausanne (police municipale), CNPT 19/2014, 16 avril 2015 : [https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2014/blecherette/150416\\_ber\\_blecherette-f.pdf](https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2014/blecherette/150416_ber_blecherette-f.pdf)

La commission rappelle que les conditions dans lesquelles les personnes y sont retenues peuvent être qualifiées d'isolement cellulaire, défini par l'Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus (Règles Nelson Mandela) comme « l'isolement d'un détenu pendant 22 heures par jour ou plus, sans contact humain réel<sup>2</sup> ». Ces mêmes Règles interdisent d'ailleurs toute forme d'isolement « prolongé » (i.e. pour une période de plus de 15 jours consécutifs), et le Rapporteur Spécial des Nations Unies sur la torture appelle à sa stricte abolition, du fait que « certains des effets psychologiques dommageables de l'isolement peuvent devenir irréversibles » au-delà de deux semaines<sup>3</sup>.

Le Tribunal Fédéral (TF) a jugé la pratique de détention prolongée comme illicite et inacceptable. Dans son arrêt du 1<sup>er</sup> juillet 2014, il a estimé que le Canton de Vaud devait verser une indemnité financière à titre de réparation pour tort moral à une personne détenue à la suite d'une détention dont les conditions étaient contraires à la CEDH. Les compensations consenties aux personnes détenues dans des conditions illégales ne sauraient justifier la prolongation de cet état de fait.

Le Comité de l'ONU contre la torture a pris note que les conditions matérielles de la détention policière dans le canton de Vaud s'apparentent à un traitement dégradant au vu de la durée excessive de séjour. Il recommande à la Suisse de poursuivre ses efforts pour améliorer les conditions matérielles de détention dans les postes de police vaudois et assurer le respect absolu de la durée maximale de détention policière<sup>4</sup>.

Cette situation a été relevée par la Commission des visiteurs du Grand Conseil depuis 2012. Dans son rapport annuel 2016-2017, la commission a réitéré sa recommandation 4 du rapport 2015-2016. La détention provisoire dans des locaux de police ne devrait en aucun cas excéder les délais prévus par le Code de procédure pénale (48 heures au maximum).

De l'avis de la commission, les conditions de détention dans les locaux de la police cantonale et municipale doivent être qualifiées d'inacceptables, au regard notamment de la durée excessive de séjour et des conditions générales de détention.

La date probable de la construction d'un nouvel établissement sur le site des Grands Marais à Orbe prolonge pour plusieurs années ces conditions de détention. La commission presse le Conseil d'Etat de trouver au plus vite des mesures temporaires.

Malgré ces conditions illégales et inadmissibles, la commission a relevé l'engagement du personnel des zones carcérales des polices municipale et cantonale afin que les personnes détenues soient traitées avec humanité.

### **Recommandation 1**

**La commission recommande au Conseil d'Etat de prendre sans délai toutes mesures visant à respecter les dispositions légales limitant à 48 heures le séjour dans les établissements de rétention (art. 27 de la loi vaudoise d'introduction du code de procédure pénale suisse- LVCPP) pour mettre un terme à des conditions inadmissibles.**

---

<sup>2</sup> Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus (Règles Nelson Mandela), Règles 43 et 44.

<sup>3</sup> Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture, A/66/268, Août 2011, paras 26 and 86.

<sup>4</sup> Comité contre la torture, Observations finales concernant le septième rapport périodique de la Suisse, adoptées le 13 août 2015, p. 7

#### ***d. Cellules dans les établissements pénitentiaires***

*Certaines cellules ne correspondent plus aux normes actuelles et la cohabitation de deux ou plusieurs personnes détenues dans la même cellule est source de tensions.*

##### *Impact de la surpopulation sur les lieux de détention*

S'agissant de la prison du Bois-Mermet (taux d'occupation 170% le jour de la visite), le TF<sup>5</sup> a estimé que les conditions de détention dans des cellules occupées par deux personnes détenues avec une surface de moins de 4m<sup>2</sup> par personne sont illicites. Dans une prison historique, les conséquences de la surpopulation rendent la cohabitation difficile.

A la prison de la Tuilière (taux d'occupation 120% le jour de la visite), les cellules triples accueillant jusqu'à 5 personnes sont toujours une réalité<sup>6</sup>.

La prison de la Croisée (taux d'occupation 152% le jour de la visite) est sous-équipée en locaux de travail, de formation et de loisirs puisqu'elle abrite de nombreuses personnes détenues en exécution de sanction.

Dans ces trois établissements, l'absence de tensions fortes est à mettre au crédit de la qualité de relation établie entre le personnel et les personnes détenues. Malgré tout cette situation devrait rester exceptionnelle, car une détérioration du climat peut intervenir rapidement.

Dans cet environnement, le manque d'activités pendant le week-end péjore les conditions de détention et de cohabitation.

Suite à sa visite de juillet 2012 au Bois-Mermet, la CNPT avait recommandé une extension rapide des infrastructures pénitentiaires vaudoises et suggéré des mesures de compensation telles qu'un rallongement de la durée de la promenade et un accès étendu aux locaux récréatifs et sportifs.

#### **Recommandation 2**

**Vu l'exiguïté de certaines cellules et le manque de locaux (ateliers, loisirs, formation), la commission recommande au Conseil d'Etat d'envisager des aménagements et des mesures de compensation telles qu'un rallongement de la durée de la promenade et un accès étendu aux locaux récréatifs et sportifs.**

---

<sup>5</sup> Arrêt du Tribunal Fédéral du 14.11.2017 (BGer 1B\_325/2017)

<sup>6</sup> Art. 17 al. 4 RSPC : En principe, les personnes condamnées sont logées dans des cellules individuelles.  
Art. 15, al. 2 RSDAJ : En principe, les détenus sont logés dans des cellules individuelles, sauf si la direction de l'établissement dans lequel ils sont placés considère qu'il est dans leur intérêt qu'ils cohabitent avec d'autres détenus.

## *Cohabitation et tabagisme*

Le manque de places oblige parfois à placer dans la même cellule des personnes détenues fumeuses et non-fumeuses, situation parfois inévitable au vu de la multiplicité des critères de placement dans les cellules. Non seulement cela peut engendrer des tensions mais c'est problématique au regard de la loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif.

Aux Léchaies, les cellules sont équipées de détecteurs de fumée et il y a donc interdiction de fumer en cellule, ce qui nécessite des solutions raisonnables.

### **Recommandation 3**

**Au vu de la loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif du 3 octobre 2008, la commission recommande au Conseil d'Etat de limiter de manière drastique les cohabitations fumeurs / non-fumeurs.**

#### *e. Plan d'exécution de la sanction (PES)<sup>7</sup>*

*La commission a constaté des lacunes et des retards dans l'établissement des PES.*

Selon le Règlement sur le statut des personnes condamnées exécutant une peine privative de liberté ou une mesure (RSPC), le plan d'exécution contribue à favoriser la réinsertion des personnes condamnées dans la société libre et à prévenir le risque de récidive. Il met en place un processus dynamique et incitatif de socialisation de la personne condamnée. Cet objectif vise à donner un sens à l'exécution de la sanction, à limiter les risques de récidives et à inscrire dans une volonté de réinsertion (art 75 CP). Le PES doit être établi dans des délais fixés par le RSPC (art. 34)<sup>8</sup>.

La commission a constaté de nombreux retards dans l'élaboration des PES, ce qui entraîne plusieurs conséquences :

- Cela restreint et retarde les sorties et les congés
- Cela prive les personnes détenues d'un horizon de libération
- Cela peut conduire à une libération au terme de la sanction sans que la personne détenue ait pu bénéficier du régime progressif, notamment d'allégements
- Cela peut démotiver le personnel

La CVGC transmet à la COGES les questions liées à la complexité de l'organigramme relatif à la gestion des PES.

---

<sup>7</sup> Sous le terme de PES nous incluons également les Plan d'exécution de mesures

<sup>8</sup> Recommandation de la CLDJP du 25 septembre 2008 relative aux conditions et aux modalités d'application du plan d'exécution de la sanction pénale en force ou subie à titre anticipé

Art. 3 Plan d'exécution de la sanction pénale en force ou subie à titre anticipé

<sup>1</sup> La direction de l'établissement établit un plan, après l'entrée de la personne détenue dont un séjour de 6 mois au moins est prévisible. Pour la semi-détention, et pour les peines en principe jusqu'à 6 mois, un plan simplifié est prévu.

<sup>2</sup> Si le séjour est inférieur à 6 mois, l'établissement s'occupe de préparer la sortie, en fonction des besoins (recherche d'un logement, d'une place de travail, établissement d'un réseau social, éventuelle mise en place d'un suivi thérapeutique).

<sup>3</sup> En règle générale, l'établissement établit ce plan dans un délai de 6 semaines.

<sup>4</sup> Dans tous les cas, la personne détenue doit participer ou être incitée à collaborer à la mise en place de ce plan.

<sup>5</sup> Ce plan est soumis à l'autorité de placement pour accord.

Selon la durée de l'emprisonnement, le PES peut être simplifié voire inexistant. Mais le dossier est actuellement « en chantier » au SPEN. La commission a constaté de nombreux cas pour lesquels les délais fixés par le RSPC ne sont pas tenus<sup>9</sup>.

Dans la réalité, la commission a été confrontée à des situations où le retard d'élaboration des PES a de graves conséquences : personnes détenues privées de sortie ou perdant la perspective d'un emploi à leur libération, report de la date de libération. Il arrive même que certaines personnes détenues exécutent l'entier de leur peine sans bénéficier de PES.

#### **Recommandation 4**

**La commission recommande au Conseil d'Etat de prendre les mesures nécessaires pour que les conditions et délais prévus par la loi soient respectés et que les personnes détenues sous autorité vaudoise puissent bénéficier d'un PES.**

##### *f. Accès à la formation et au travail*

*Dans plusieurs établissements, l'accès au travail et à la formation n'est pas garanti pour toutes les personnes détenues.*

En détention, les personnes condamnées à une peine privative de liberté sont astreintes au travail, indépendamment de leur âge (RSPC). Les personnes condamnées à une mesure aptes au travail sont également astreintes à travailler, pour autant que le traitement ou les soins liés à la mesure le permettent (RSPC). Selon le RSPC, le travail en détention a pour but de placer la personne condamnée dans des conditions qui se rapprochent de la vie dans la société libre. Quant aux personnes en détention avant jugement, si elles ne sont pas astreintes au travail, elles se voient offrir dans la mesure du possible, la possibilité de travailler (RSDAJ<sup>10</sup>).

Pour autant, particulièrement dans les prisons prévues pour la détention avant jugement, mais accueillant une forte proportion de personnes détenues en exécution de sanction, l'accès au travail peut être problématique. En effet, ces établissements, par leurs locaux et leur organisation, ne sont pas adaptés à l'exécution d'une sanction pénale.

A la prison de la Croisée, la commission a relevé un manque de possibilités de travail et l'établissement doit repenser sa politique pour favoriser la réinsertion des personnes détenues libérées.

A la prison du Bois-Mermet, la commission a constaté un manque de places de travail. Des choix ont été faits et la possibilité de travail est offerte d'abord aux personnes détenues qui partagent une cellule. Dans les faits, le Bois-Mermet n'est pas en mesure de respecter l'obligation au travail des personnes condamnées. Pour les personnes en attente de jugement, la direction du Bois-Mermet répartit au mieux les possibilités de travail.

Pour les personnes détenues condamnées transférées à Pöschwies, les possibilités de travail sont irrégulières et insuffisantes.

---

<sup>9</sup> Art. 34 RSPC Ratification et modification du plan d'exécution

<sup>1</sup> L'établissement soumet le plan d'exécution qu'il a élaboré à l'autorité dont la personne condamnée dépend pour ratification dans un délai de 3 mois dès l'admission de la personne condamnée dans l'établissement.

<sup>10</sup> Règlement sur le statut des détenus avant jugement et des condamnés placés dans un établissement de détention avant jugement et les régimes de détention applicables

De manière générale, ces restrictions de l'accès au travail ont des conséquences négatives sur la réinsertion des personnes détenues ainsi que sur leurs finances<sup>11</sup>.

### **Recommandation 5**

**La commission recommande au Conseil d'Etat de prendre toutes mesures visant à mettre à disposition suffisamment de places de travail pour que l'obligation au travail des personnes condamnées soit respectée.**

Le constat sur le manque de places de travail peut être étendu aux possibilités de formation et de loisirs. Le nombre de formations certifiées ou attestées semble être très bas, mais la commission n'a pas pu obtenir le constat précis en la matière.

La politique de formation (avec constats, concept et moyens) doit être revue afin d'offrir la possibilité aux personnes d'obtenir des certifications ou des attestations même si les durées de détention, les possibilités concrètes de formation, le profil des personnes détenues et les transferts d'un établissement à un autre rendent difficile l'obtention de certificats ou de diplômes<sup>12</sup>. Dans le cadre de cette politique de formation, l'apprentissage de la langue française pourrait être développé<sup>13</sup>.

Au Bois-Mermet, la commission relève les mesures qui ont été prises pour permettre à un jeune détenu de poursuivre ses études.

### **Recommandation 6**

**La commission recommande au Conseil d'Etat de publier un bilan de la politique de formation de ces cinq dernières années ainsi qu'un plan d'actions en la matière**

#### ***g. Gestion de l'argent des personnes détenues***

*La commission a été informée de retards dans la gestion des comptes des personnes détenues.*

La commission a relevé de nombreux retards dans la tenue des comptes des personnes détenues. Ces retards ont engendré des conséquences fâcheuses pour plusieurs personnes, allant jusqu'à des mises en poursuite pour des factures non payées, à cause des carences de la comptabilité. La commission a reçu de nombreux courriers faisant part d'une comptabilité pas à jour, notamment en ce qui concerne l'AVS, des pensions alimentaires et des mises en poursuites.

---

<sup>11</sup> Art. 38 RSPC Objectif: 1 Le travail en détention a pour but de placer la personne condamnée dans des conditions qui se rapprochent de la vie dans la société libre.

<sup>12</sup> Art. 45 RSPC Principes

<sup>1</sup> Les établissements attirent l'attention des personnes condamnées sur les offres de formation ou de perfectionnement disponibles au sein de l'établissement. Celles-ci doivent correspondre dans la mesure du possible à leurs capacités, au plan d'exécution de sanction, ou au projet de réinsertion sociale et professionnelle tel que défini avec l'établissement.

<sup>2</sup> Ils fournissent aux personnes condamnées les facilités nécessaires pour acquérir une telle formation ou un tel perfectionnement.

<sup>3</sup> Les heures de formation sont assimilées aux heures de travail.

<sup>13</sup> Règle 26.5 Règles pénitentiaires européennes « Un travail incluant une formation professionnelle doit être proposé aux détenus en mesure d'en profiter et plus particulièrement aux jeunes »

Tant à la Colonie ouverte, la Colonie fermée, qu'à la prison de la Tuilière, la commission a été alertée par les plaintes de plusieurs personnes détenues. Si des mesures correctives ont été prises par le service social et par des renforcements ponctuels des effectifs chargés de la tenue des comptes des personnes détenues dans ces établissements, cette situation a révélé la fragilité des moyens mis en place.

De manière générale, l'information aux personnes détenues sur le statut et l'utilisation des différents comptes n'est pas claire, en particulier pour le compte « réservé ». De nombreuses personnes détenues ne connaissent pas la répartition de la rémunération décidée par la Conférence latine des Chefs des départements de justice et police (CLDJP) en 2008. Une meilleure information sur l'affectation de ces trois parts (65% disponible, 20% réservée, 15% bloquée) est souhaitable. Par ailleurs il y a beaucoup de contestations du solde et de la comptabilité en général.

Le Service pénitentiaire a informé la commission que des mesures étaient prises pour régulariser et optimiser les procédures, informer les personnes détenues de leur situation financière, voire leur donner la possibilité de réagir et que les frais de retards ont été assumés par le service.

### **Recommandation 7**

**La commission recommande au Conseil d'Etat de prendre toutes les mesures pour assurer une tenue impeccable des comptes des personnes détenues et pour leur donner une information claire.**

#### ***h. Information aux personnes détenues***

*La commission a constaté des carences et des incompréhensions dans l'information apportée aux personnes détenues. Même si des efforts sont faits, des documents remis et des informations échangées oralement, la CVGC constate que la solution n'est satisfaisante dans aucun des établissements du canton.*

Selon l'art. 12 RSPC, « sont portés à la connaissance des personnes condamnées, dans une langue qu'elles comprennent, le présent règlement, celui relatif au droit disciplinaire, les directives de sécurité, de même que toutes les informations qui concernent le fonctionnement de l'établissement dans lequel elles sont placées et les services que ce dernier propose ».

Dans son rapport annuel 2012-2013, la CVGC avait attiré l'attention sur la communication aux personnes détenues, question reprise dans la recommandation 5 du rapport annuel 2015-2016 : « La Commission des visiteurs du Grand Conseil recommande au SPEN qu'une information écrite sur les droits et devoirs des personnes détenues soit portée à leur connaissance dès leur arrivée. Ces informations devraient être traduites en plusieurs langues. ». Le Conseil d'Etat avait répondu que « Les informations citées existent et sont déjà traduites en plusieurs langues. Un rappel a été fait à tous les établissements ».

Il faut relever que la prison de la Croisée a élaboré en octobre 2017 un projet de brochure multilingue sur les droits et devoirs des personnes détenues, mais à l'heure où est écrit ce rapport, ladite brochure n'a pas encore été validée par le SPEN.

A l'arrivée dans un établissement, les personnes détenues devraient pouvoir disposer d'une brochure explicative à leur portée dans une langue qu'elles comprennent ainsi que de l'accès aux multiples règlements et directives, dont parfois la somme les décourage. De manière générale, les personnes étrangères, les personnes mineures, les personnes avec un handicap ou un retard intellectuel devraient recevoir cette information dans un langage simple, adapté, et dans une langue comprise par la personne. Pour les personnes ne maîtrisant pas l'écrit, des informations orales devraient être données par l'établissement.

On a constaté qu'une information « sur le tas » peut être donnée par les agents de détention avec des versions divergentes... ce qui appelle à une formation idoine des agents de détention et du personnel du SPEN, au moment où les brochures d'information seront disponibles.

Cette information est particulièrement sensible quant aux possibilités de travail et de formation, de communication avec l'extérieur, de transferts, à la tenue des comptes, au régime disciplinaire et aux voies de recours. Elle est problématique dans les établissements hors canton, comme le pénitencier de Pöschwies où certaines personnes détenues se retrouvent avec un gros manque d'information, sans compter les problèmes de langue.

De manière générale, les règlements sont jugés trop nombreux, peu intelligibles et mal communiqués. Le principal reproche est qu'ils ne sont parfois pas appliqués, ce qui induit des règles perçues comme étant arbitraires. En résumé, les règles ne semblent ni claires ni applicables à tous (téléphone, courrier, demandes de transfert, services médicaux, etc.).

## **Recommandation 8**

**La commission recommande au Conseil d'Etat de finaliser des brochures d'information pour tous les établissements, d'harmoniser les règlements et directives et de s'assurer de leur diffusion auprès des personnes détenues.**

### *i. Transferts*

*La commission a été informée des difficultés liées à des transferts (information ...)*

La question des transferts a retenu l'attention de la CVGC qui a entendu des personnes détenues se plaignant d'un manque d'information.

Si l'on peut comprendre que pour des raisons de sécurité, les personnes détenues ne soient pas systématiquement informées d'un prochain transfert, il convient que dans l'établissement où elles arrivent, une information adéquate soit transmise. En particulier à Pöschwies, les personnes condamnées à de courtes peines transférées dans cet établissement ont paru déboussolées, sans comprendre ce qui leur arrivait et quelles étaient leurs perspectives.

En ce qui concerne les détentions administratives dans les établissements de Frambois et de Favra, la commission a constaté un manque récurrent d'information concernant leur transfert. Cette question avait été soulevée dans le rapport annuel 2014-2015. La commission sera attentive aux conséquences concrètes des nouvelles conditions légales<sup>14</sup>, demandera un bilan

---

<sup>14</sup> Art. 15 de la loi d'application dans le Canton de Vaud de la législation fédérale sur les étrangers (LVLEtr)

<sup>1</sup> Le service est compétent pour ordonner la détention conformément aux articles 75 à 80a LEtrA, respectivement lever la détention lorsque les conditions ne sont plus remplies.

<sup>1bis</sup> Sur réquisition du service, la police retient l'étranger et lui notifie personnellement l'ordre de détention. Si nécessaire, ce dernier est traduit oralement dans une langue que l'étranger comprend. (...).

au Service de la population (SPOP) après plus d'une année de mise en œuvre, et interrogera des personnes concernées par ces décisions.

### **Recommandation 9**

**La commission recommande au Conseil d'Etat d'améliorer l'information aux personnes détenues concernant leur transfert dans des établissements pénitentiaires ou des établissements de détention administrative.**

Par ailleurs, la commission a été saisie d'un cas où une personne détenue a été transférée avec un habillement inadapté aux conditions atmosphériques. La Police cantonale vaudoise (PolCant) a été informée et pris des mesures pour que cela ne se reproduise pas.

La question des transferts hospitaliers a fait l'objet de plusieurs remarques et recommandations de la CVGC au cours des années. Les moyens à disposition sont soit des fourgons cellulaires inadaptés à certaines pathologies, soit l'ambulance qui requiert un accompagnement par la PolCant<sup>15</sup>.

### **Recommandation 10**

**La commission recommande au Conseil d'Etat de prendre des mesures pour assurer que chaque personne soit transférée dans des conditions d'habillement et de transport dignes, en particulier d'améliorer les conditions de transfert des personnes détenues malades et, le cas échéant, d'étudier l'opportunité d'acquérir un véhicule adapté.**

#### *j. Suivi des personnes détenues après transfert dans d'autres établissements*

*La commission a constaté des lacunes dans le suivi (social, médical, etc.) après transfert dans un autre établissement.*

La commission a constaté des problèmes dans la transmission des informations médicales entre deux établissements, notamment pour des personnes détenues vulnérables.

De même, une personne détenue devant être appareillée (prothèse) dans une prison vaudoise s'est retrouvée dans un établissement hors canton sans que la démarche ait été poursuivie.

Les observations faites à propos du suivi des PES confirment la carence de suivi tant du point de vue social que de celui de l'exécution des sanctions, en particulier pour les personnes détenues envoyées hors canton (45 à Bellechasse, 30 à Pöschwies, etc.). Cela pose la question d'une permanence régulière des services sociaux et de l'Office d'exécution des peines (OEP) (suivi des PES).

Selon l'art. 115 RSPC, au moment du transfert ou dans les jours qui suivent, la direction de l'établissement dans lequel la personne condamnée était placée adresse à la direction de l'établissement dans lequel elle a été transférée les pièces essentielles de son dossier selon les modalités fixées par la Conférence latine des autorités compétentes en matière d'exécution des peines et mesures ainsi qu'un rapport de synthèse.

---

<sup>15</sup> Ensemble des règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus (Règles Nelson Mandela) Règle 73: le transport des détenus dans de mauvaises conditions d'aération ou de lumière, ou par tout moyen leur imposant une souffrance physique inutile, doit être interdit.

## **Recommandation 11**

**La commission recommande au Conseil d'Etat de veiller au suivi des personnes détenues suite à leur transfert et d'assurer une présence plus régulière des services vaudois auprès des personnes détenues transférées hors canton.**

### ***k. Communication avec l'extérieur***

*Plusieurs personnes détenues se sont plaintes des difficultés de communication avec l'extérieur.*

Les communications téléphoniques avec l'extérieur sont l'objet de tensions et d'incompréhensions récurrentes.

Les règles quant aux possibilités respectives de téléphone privés et liés aux procédures (avocat, procureur, etc.) ne sont pas claires pour beaucoup de personnes détenues.

Les possibilités concrètes d'utilisation des téléphones sont variables, selon les établissements : nombre insuffisants au Bois-Mermet (projet d'ajouter des cabines), embouteillages à Bochuz (1 cabine pour 28), conversations surveillées par un agent Aux Léchaies, etc.

La durée des appels peut être l'occasion de conflits entre personnes détenues.

Selon les systèmes mis en place, les coûts sont différents et beaucoup de personnes détenues se plaignent des tarifs imposés par un opérateur, très coûteux pour des communications vers l'étranger.

Les horaires des cabines téléphoniques sont problématiques dans certains établissements.

La commission a été informée d'une réflexion et de la constitution d'un groupe de travail pour améliorer ces communications avec l'extérieur, notamment quant à un usage éventuel de services type « Skype », ce qui permettrait aussi un contact visuel.

## **Recommandation 12**

**La commission recommande au Conseil d'Etat d'améliorer et d'harmoniser les communications des personnes détenues avec l'extérieur (accès, moyens, horaires, coûts, etc.).**

### ***l. Assurances maladie et santé***

L'Ensemble des règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus (Règles Nelson Mandela), dispose à la règle 24 que « l'Etat a la responsabilité d'assurer des soins de santé aux détenus, ceux-ci devant recevoir des soins de même qualité que ceux disponibles dans la société et avoir accès aux services nécessaires sans frais et sans discrimination fondée sur leur statut juridique ».

La commission a constaté l'existence de statuts différents, par exemple entre les personnes domiciliées en Suisse et les personnes sans résidence officielle dans le pays, en ce qui concerne l'assurance maladie (qui est assuré ? quelle franchise ? qui paie ?) et la participation des personnes détenues aux frais de santé. Il semble qu'une partie de ces frais soient payés par les personnes détenues, à partir de leur rémunération.

L'art. 60 du RSPC mentionne la possibilité de prendre sur le compte réservé « les frais de santé non couverts par l'assurance maladie », ce qui est matière à interprétations.

Il serait utile de clarifier la question des assurances maladies et d'offrir aux personnes détenues une information en la matière.

### **Recommandation 13**

**La commission recommande au Conseil d'Etat d'explicitier sa politique en matière d'assurance maladie et couverture des frais médicaux et dentaires et de garantir le respect du principe d'équivalence dans l'accès aux soins.**

#### ***m. Politique des mesures et conditions de détention des personnes souffrant de troubles psychiques***

*La commission a été alertée par l'augmentation des cas psychiatriques et le nombre croissant des personnes sous mesures.*

La commission a pris connaissance de la problématique des soins aux personnes détenues présentant des troubles psychiques (en détention avant jugement ou condamnés sous mesures ou présentant un trouble psychique au cours de l'exécution de la peine).

En date du 7 mai 2018, 150 personnes condamnées exécutaient une mesure pénale dans un établissement adapté en Suisse sous l'autorité de l'OEP. Ce nombre se décompose de la manière suivante :

- 3 personnes condamnées à une exécution anticipée de mesure
- 116 personnes condamnées à un art. 59 CP
- 5 personnes condamnées à un art. 60 CP
- 0 personne condamnée à un art. 61 CP
- 26 personnes condamnées à un art. 64 CP

Le nombre de personnes sous le coup d'une mesure 59 ou 64 a passé de 71 en 2008<sup>16</sup> à 142 en 2018.

Les unités de soins psychiatriques sont pleines et saturées. Les personnes présentant des pathologies nécessitant une hospitalisation psychiatrique à plein temps (troubles psychiques aigus) ne peuvent être gardées dans ces unités de soins. Elles sont envoyées à l'unité hospitalière de psychiatrie pénitentiaire à Curabilis (souvent saturée) ou à l'hôpital de l'Isle à Berne.

A Curabilis, l'unité hospitalière de psychiatrie pénitentiaire (pour les situations d'urgence) dispose de 20 places pour répondre à tous les besoins du concordat. Il est prévu d'avoir à la Tuilière un espace de soins intensifs fonctionnant 24h/24 pour répondre à ces besoins, mais cela nécessite un budget.

Suite à sa visite de mai 2013 aux EPO, la CNPT a conclu notamment que « contrairement à d'autres établissements pénitentiaires alémaniques accueillant des personnes faisant l'objet de mesures thérapeutiques au sens de l'art. 59 al.3 CP, la prise en charge thérapeutique, notamment socio-thérapeutique, au sein des EPO est clairement insuffisante et ne favorise pas les chances de réinsertion de ces personnes. Il en résulte un cercle vicieux avec des personnes

---

<sup>16</sup> Source : Rapport sur la politique pénitentiaire au Conseil d'Etat, p. 192

détenues « qui ne s'améliorent pas » et dont la mesure est donc prolongée par les autorités pour éviter tout risque à la société. ».

Depuis 10 ans le Conseil d'Etat s'est engagé à ouvrir un centre de soins qui n'a toujours pas vu le jour. Ce type de structure reste un besoin, il y a une telle inflation de personnes devant bénéficier de soins psychiatriques aigus et au long court que Curabilis ne suffit pas.

En 2019 (dernier trimestre) ou 2020 une structure ouvrira à Cery (20 places) principalement pour les personnes en fin de parcours de mesures. Ce futur Etablissement de réinsertion sécurisé (ERS) ne sera pas une unité de crise. Il pourra peut-être y avoir quelques places pour des situations aiguës à stabiliser, mais le but de cet ERS est avant tout d'offrir un lieu de prise en charge plus ouvert, où le soin est la priorité, pour permettre une étape entre des structures plus fermées telles que Curabilis et des EMS.

La prison de la Tuilière est dotée d'une unité de soins psychiatriques (UMPP) qui peut accueillir jusqu'à 13 détenus. Dans son rapport 2016-2017, la commission avait recommandé au Conseil d'Etat de prévoir un secteur psychiatrique pour femmes à la prison de la Tuilière. Suite à sa visite du 15.01.18, la commission a estimé qu'il était regrettable que les femmes n'aient pas accès à la même offre que les hommes quand bien même les besoins de prise en charge sont importants et que certaines détenues sont sous mesure<sup>17</sup>. Il s'agit là d'une question d'égalité d'accès aux soins psychiatriques pour les femmes et les hommes. Il a été souligné que les femmes souhaitent de tels soins. Dans les entretiens, la commission a constaté que les femmes expriment des souffrances spécifiques, notamment, liées à la séparation de leurs enfants et la crainte de les voir placés hors de la famille.

Dans son rapport sur la politique pénitentiaire au Conseil d'Etat vaudois (décembre 2015), le SPEN a pris des engagements quant aux personnes sous mesures dans ses priorités stratégiques : favoriser des conditions de détention permettant une prise en charge adaptée et dans la mesure du possible évolutive, renforcer la collaboration avec les partenaires thérapeutiques et institutionnels, afin de pouvoir favoriser la mise sur pied d'élargissements de régimes dans des milieux moins sécuritaires et davantage orientés vers le soin<sup>18</sup>.

#### **Recommandation 14**

**La commission recommande au Conseil d'Etat de concrétiser les propositions pour les personnes sous mesures et/ou souffrant de troubles psychiques, mentionnées dans le rapport sur la politique pénitentiaire de décembre 2015**

---

<sup>17</sup> En date du 7 mai 2018, la prison de la Tuilière comptait 41 femmes condamnées sous les autorités suivantes : Autorité VD : 34 femmes dont 5 sous article 59, Autorité GE : 3 femmes dont 1 sous article 59, Autorité NE : 1 femme, Autorité FR : 1 femme, Autorité TI : 2 femmes dont 1 sous article 59

<sup>18</sup> Rapport sur la politique pénitentiaire au Conseil d'Etat, décembre 2015, p. 193

## 5. CONCLUSION

La CVGC relève les progrès accomplis par la mise en œuvre d'une politique pénitentiaire et la réponse du Conseil d'Etat à plusieurs recommandations faites lors de la législature précédente, tant par le nombre de places supplémentaires que par les effectifs d'encadrement, principalement en ce qui concerne les agents de détention. Cependant de nombreuses recommandations n'ont pas été pleinement suivies d'effets, les réformes sont encore en cours et plusieurs problèmes concernant les conditions de détention sont dus à une surpopulation chronique.

La commission a accompli sa mission de témoignage de ce qu'elle a constaté en visitant les lieux de détention et en recueillant les propos de près des 20% des personnes détenues sous l'autorité de notre canton. Ce qui peut paraître comme des questions de détail pour des personnes en liberté peut prendre des proportions démesurées pour celles et ceux qui ont été emprisonnés. Ce soin des petites choses de la vie quotidienne est important et pour la sécurité et pour les perspectives de réinsertion. L'engagement et le professionnalisme de celles et ceux qui assument les métiers du pénitentiaire sont précieux.

En attendant la construction de nouvelles places aux Grands Marais (ce qui n'est qu'une mesure parmi d'autres !) mais aussi l'augmentation de mesures alternatives (TIG, arrêts domiciliaires, semi-liberté, placements en institutions, ouverture d'un établissement de réinsertion sécurisé à Cery) la situation reste critique.

Le SPEN est le maillon de la chaîne pénale qui est tributaire des décisions d'incarcération et de libération prises par le Ministère Public et l'Ordre Judiciaire. La CVGC sera attentive aux prochaines Assises de la chaîne pénale en espérant que des résultats concrets en sortiront et qu'une vision plus globale sera élaborée et mise en œuvre.

St-Légier, le 2 juillet 2018

Le rapporteur :  
*(Signé) Claude Schwab*

## **ANNEXE : COMPOSITION DE LA COMMISSION DES VISITEURS DU GRAND CONSEIL**

### **COMMISSAIRES**

Président et rapporteur	M. Claude Schwab, PS
Vice-président	M. Denis Rubattel, UDC
Membres	Mme Valérie Schwaar, PS M. Philippe Cornamusaz, PLR M. Philippe Liniger, UDC M. Jean-Marc Nicolet, les Verts M. Pierre-André Romanens, PLR

### **EXPERT-E-S**

Mme Maria Teresa De Agazio Dozio  
Juriste et criminologue, responsable Formation de base auprès du Centre Suisse de formation pour le personnel pénitentiaire (CSFPP) à Fribourg.

Mme Hedi Decrey Wick  
Médecin spécialiste en médecine interne FMH à la retraite, disposant de bonnes connaissances de la médecine en milieu carcéral.

M. Jean-Sébastien Blanc  
Conseiller en matière de détention à l'Association pour la prévention de la torture (APT).

M. Daniel Lambelet  
Psychosociologue, professeur associé à la Haute école de travail social et de la santé de Lausanne (EESP).

### **SECRETAIRE**

Mme Fanny Krug

## **ANNEXE : MISSION ET COMPÉTENCES DE LA COMMISSION**

En vertu des arts. 63a à 63k de la loi sur le Grand Conseil (LGC), la CVGC est chargée d'examiner les conditions de détention dans tous les lieux de détention situés dans le canton de Vaud, à la suite d'une décision rendue en vertu d'une disposition pénale ou du chapitre X, section 5 de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr), privant une personne de sa liberté. Dans ce cadre, la CVGC se préoccupe du traitement des personnes dès leur arrestation provisoire et pendant toute la durée de leur détention. Elle n'est pas compétente pour examiner les demandes ou griefs relatifs à des procédures pénales ou administratives, que ce soit au sujet de l'instruction de celles-ci ou au sujet des décisions ou jugements rendus. D'autre part, la gestion et le fonctionnement du SPEN ainsi que des lieux de détention visités sont prioritairement examinés par la Commission de gestion (COGES).

La CVGC visite également des lieux sis hors canton où sont détenues les personnes ayant fait l'objet d'une décision rendue par une autorité vaudoise en vertu d'une disposition pénale ou du chapitre X, section 5 de la LEtr. Lors de ces visites, seules les personnes détenues suite à une décision rendue par une autorité vaudoise sont entendues par la commission.

Pour réaliser cette mission, la CVGC a librement accès à tous les lieux de détention qu'elle visite. Elle peut avoir accès au dossier personnel des personnes détenues qui font appel à elle. La personne détenue en est informée au préalable et peut s'opposer à cet accès. La CVGC effectue des visites régulières (annoncées) dans des établissements sis à l'intérieur et hors du canton de Vaud et, le cas échéant des visites inopinées dans les lieux de détention situés dans le canton. Lors de ses visites, la commission s'entretient avec la direction de la prison et entend les personnes privées de liberté qui en ont fait la demande. A titre exceptionnel, elle peut également entendre les personnes privées de liberté qui en font la demande en cours de visite, régulière ou inopinée. Elle visite également les locaux utilisés par et pour les personnes détenues.

## ANNEXE : LISTE DES PRINCIPAUX ACRONYMES

APT	Association pour la prévention de la torture
COGES	Commission de gestion du Grand Conseil
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CLDJP	Conférence latine des Chefs des départements de justice et police
CNPT	Commission nationale de prévention de la torture
CP	Code pénal Suisse
CPP	Code de procédure pénale suisse
CPPL	Courte peine privative de liberté
CVGC	Commission des visiteurs du Grand Conseil
CSFPP	Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire
DIS	Département des institutions et de la sécurité
EESP	Haute école de travail social et de la santé
EMS	Etablissements médico-sociaux
EPO	Etablissements de la plaine de l'Orbe
LEtr	Loi fédérale sur les étrangers
LGC	Loi vaudoise sur le Grand Conseil
LVCPP	Loi vaudoise d'introduction du Code de procédure pénale
ONU	Organisation des Nations Unies
OEP	Office d'exécution des peines
PES	Plan d'exécution de la sanction
PolCant	Police cantonale vaudoise
RSDAJ	Règlement sur le statut des détenus avant jugement et des condamnés placés dans un établissement de détention avant jugement et les régimes de détention applicables
RSPC	Règlement sur le statut des personnes condamnées exécutant une peine privative de liberté ou une mesure
SMPP	Service de médecine et psychiatrie pénitentiaires
SPEN	Service pénitentiaire vaudois
SPOP	Service de la population
TF	Tribunal Fédéral
TIG	Travail d'intérêt général

**ANNEXE : DETERMINATIONS DU CONSEIL D'ETAT SUR LE RAPPORT DE LA  
COMMISSION DES VISITEURS DU GRAND CONSEIL**

En date du 29 août 2018, le Conseil d'Etat a remis par courrier ses déterminations reproduites *in extenso* ci-après.



**CONSEIL D'ETAT**

Château cantonal  
1014 Lausanne

Monsieur  
Rémy Jaquier  
Président du Grand Conseil  
Place du Château 6  
1014 Lausanne

Réf. : MFP/15024187

Lausanne, le 29 août 2018

Monsieur le Président,

Le rapport annuel de la Commission des visiteurs du Grand Conseil portant sur la période du 1<sup>er</sup> juillet 2017 au 30 juin 2018 est bien parvenu au Conseil d'Etat et nous remercions les auteurs pour leurs observations et recommandations qui ont retenu toute notre attention.

En application de l'article 63j alinéa 1 de la Loi sur le Grand Conseil, vous voudrez bien trouver ci-après les déterminations du Conseil d'Etat sur le rapport de la Commission.

En préambule, le Conseil d'Etat relaye une précision apportée par le Service pénitentiaire : l'Etablissement du Simplon compte 34 places et non 36 (page 10).

S'agissant plus précisément des recommandations figurant dans le rapport, le Conseil d'Etat se détermine comme suit :

**Recommandation 1 – Zones de rétention (zones carcérales) :**

**La commission recommande au Conseil d'Etat de prendre sans délai toutes mesures visant à respecter les dispositions légales limitant à 48 heures le séjour dans les établissements de rétention (art. 27 de la loi vaudoise d'introduction du Code de procédure pénale suisse - LVCP) pour mettre un terme à des conditions inadmissibles.**

Depuis 2013, quelque 250 places de détention ont été créées ou transformées dans le Canton de Vaud afin de faire face de manière urgente au besoin de places de détention.

Lors de sa séance du 7 mars 2018, le Conseil d'Etat a pris la décision de construire un nouvel établissement sur le site des Grands-Marais à Orbe de 210 places. Dans une deuxième étape, 200 places supplémentaires seront rajoutées. Les travaux pourraient démarrer en 2020 pour une ouverture à l'horizon 2023-2025. Le Conseil d'Etat a d'ores et déjà approuvé, en juin 2018, la demande de crédit d'étude relative à la construction, en deux étapes, d'un nouvel

établissement pénitentiaire de 410 places. Le Grand Conseil devra se déterminer prochainement sur cette demande.

En parallèle à l'étude des Grands-Marais, le Conseil d'Etat a chargé le SPEN et le SIPaL d'étudier la possibilité de réaliser des constructions modulaires pour répondre en particulier à la délinquance urbaine à plus brève échéance.

Ces décisions visent notamment à régler la problématique de la durée de détention au-delà des 48 heures légales dans les zones de police ainsi que celle relative aux conditions de détention illicite à la Prison du Bois-Mermet. Elles ont également pour objectif de répondre à l'augmentation prévisible du nombre de courtes peines privatives de liberté.

**Recommandation 2 – Cellules dans les établissements pénitentiaires – impact de la surpopulation**

**Vu l'exiguïté de certaines cellules et le manque de locaux (ateliers, loisirs, formation), la commission recommande au Conseil d'Etat d'envisager des aménagements et des mesures de compensation telles qu'un rallongement de la durée de la promenade et un accès étendu aux locaux récréatifs et sportifs.**

Certains établissements souffrent effectivement d'un manque de locaux. Des aménagements ont été réalisés durant les cinq dernières années, mais certaines infrastructures ont atteint leur limite. Il s'agit maintenant de veiller à ce que la prise en charge des personnes détenues puisse évoluer au fur et à mesure de la réalisation des nouvelles constructions. Eu égard à cette situation, les établissements examinent toujours les possibilités d'offrir des activités socio-éducatives ou un accès plus large à l'espace commun. Toutefois, l'augmentation de la fréquence des sports ou des promenades, compte tenu des ressources à disposition, des contraintes (repas, visites médicales, etc.) et des risques sécuritaires, ne peut être mise en place pour l'ensemble des secteurs ou des établissements concernés.

**Recommandation 3 – Cellules dans les établissements pénitentiaires – cohabitation et tabagisme**

**Au vu de la loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif du 3 octobre 2008, la commission recommande au Conseil d'Etat de limiter de manière drastique les cohabitations fumeurs / non-fumeurs.**

Certains établissements ne peuvent placer toutes les personnes détenues dans des cellules individuelles. De nombreux critères doivent dès lors être pris en compte afin que la cohabitation se passe dans les meilleures conditions possibles. Le critère « fumeur/non-fumeur » compte parmi les éléments déterminants pour l'octroi d'une cellule et les établissements s'efforcent de limiter cette cohabitation; ce n'est toutefois pas le seul critère dont il s'agit de tenir compte : le profil des détenus ainsi que les risques de collusion dans les établissements de détention avant jugement font également partie des critères.

#### **Recommandation 4 – *Plan d'exécution de la sanction (PES)***

**La commission recommande au Conseil d'Etat de prendre les mesures nécessaires pour que les conditions et délais prévus par la loi soient respectés et que les personnes détenues sous autorité vaudoise puissent bénéficier d'un PES.**

Le Conseil d'Etat a adopté, le 16 août 2017, un nouveau règlement sur le statut des personnes condamnées exécutant une peine privative de liberté ou une mesure (RSPC), en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Dans ce cadre, les dispositions liées au PES ont été revues. Il est notamment prévu de rédiger un PES simplifié lorsque la durée de la détention jusqu'au deux tiers de la peine est inférieure à douze mois. Un délai a par ailleurs été introduit pour la transmission du PES à l'autorité dont la personne détenue dépend, soit 3 mois dès l'admission.

Comme première mesure, des ressources supplémentaires ont pu être octroyées à deux établissements pénitentiaires en 2018 afin qu'ils puissent réaliser davantage de PES. Parallèlement, une réflexion est actuellement en cours afin de rationaliser et simplifier l'élaboration des PES, ce dans le but de tendre vers l'atteinte, à terme, de la recommandation.

#### **Recommandation 5 – *Accès au travail***

**La commission recommande au Conseil d'Etat de prendre toutes mesures visant à mettre à disposition suffisamment de places de travail pour que l'obligation au travail des personnes condamnées soit respectée.**

Le Conseil d'Etat souligne que cette obligation est respectée dans les établissements d'exécution de peine ou les secteurs prévus à cet effet dans les établissements de détention avant jugement. Par contre, les établissements de détention avant jugement, qui accueillent également des personnes condamnées du fait de la surpopulation carcérale, rencontrent des difficultés à offrir des places en nombre suffisant eu égard en particulier aux locaux à disposition et aux ressources en personnel, ces établissements n'ayant pas été prévus pour de l'exécution de peine. Le futur établissement des Grand-Marais amènera des améliorations significatives. Dans cette attente, des réflexions permanentes sont en cours afin d'améliorer la situation.

#### **Recommandation 6 – *Accès à la formation***

**La commission recommande au Conseil d'Etat de publier un bilan de la politique de formation de ces cinq dernières années ainsi qu'un plan d'actions en la matière.**

Le Conseil d'Etat a pris acte de cette recommandation.

#### **Recommandation 7 – *Gestion de l'argent des personnes détenues***

**La commission recommande au Conseil d'Etat de prendre toutes les mesures pour assurer une tenue impeccable des comptes des personnes détenues et pour leur donner une information claire.**

Le Conseil d'Etat a pris acte de cette recommandation. Au moment de la rédaction de cette réponse, les mesures prises ont permis de résoudre la majorité des problématiques rencontrées en matière de tenue de la « comptabilité détenus ». Cette question fait bien évidemment l'objet d'une attention soutenue.

### **Recommandation 8 – *Information aux personnes détenues***

**La commission recommande au Conseil d'Etat de finaliser des brochures d'information pour tous les établissements, d'harmoniser les règlements et directives et de s'assurer de leur diffusion auprès des personnes détenues.**

En janvier 2018, plusieurs révisions légales sont entrées en vigueur, notamment la loi sur l'exécution des condamnations pénales (LEP) et son nouveau règlement d'application (RSPC). La loi sur la détention avant jugement (LEDJ), dont la révision a été approuvée par le Grand Conseil le 28 novembre 2017, entrera en vigueur en même temps que son nouveau règlement d'application, dont le passage au Conseil d'Etat est prévu cet automne. Une fois ce règlement adopté, les brochures d'information et autres documents pourront être progressivement finalisées et transmises aux personnes détenues. C'est la raison pour laquelle le projet de brochure de la Croisée n'a pas encore pu être validé par la direction du SPEN.

### **Recommandation 9 – *Transferts***

**La commission recommande au Conseil d'Etat d'améliorer l'information aux personnes détenues concernant leur transfert dans des établissements pénitentiaires ou des établissements de détention administrative.**

Pour des questions sécuritaires, les transferts ne sont annoncés généralement que la veille aux personnes détenues ; l'établissement pénitentiaire qui reçoit la personne est systématiquement informé du parcours du détenu et des perspectives d'exécution de peine (en particulier la 1<sup>ère</sup> date pour une éventuelle sortie ou pour un examen de la libération conditionnelle). En outre, il convient de relever que les personnes condamnées détenues dans un établissement de détention avant jugement savent qu'une procédure de transfert dans un établissement d'exécution de peine adapté à leur statut juridique est menée et doivent ainsi s'attendre à pouvoir être transférées dès qu'une place est disponible.

### **Recommandation 10 – *Transferts***

**La commission recommande au Conseil d'Etat de prendre des mesures pour assurer que chaque personne soit transférée dans des conditions d'habillement et de transport dignes, en particulier d'améliorer les conditions de transfert des personnes détenues malades et, le cas échéant, d'étudier l'opportunité d'acquérir un véhicule adapté.**

Lorsque des personnes détenues sont transférées en établissement hospitalier, elles sont vêtues de façon neutre (pantalon de training, sweat shirt ou tee-shirt, chaussures type Crocs et veste s'il fait froid).

En ce qui concerne les transferts hospitaliers, un groupe de travail, composé de spécialistes du monde sanitaire et sécuritaire, examine actuellement les possibilités pour pouvoir transporter des personnes détenues, dont la pathologie ne nécessite pas un transport en ambulance (absence de nécessité médicale), mais pour qui le fourgon cellulaire de la police n'est pas toujours adapté.

**Recommandation 11 – *Suivi des personnes détenues après transfert dans d'autres établissements***

**La commission recommande au Conseil d'Etat de veiller au suivi des personnes détenues suite à leur transfert et d'assurer une présence plus régulière des services vaudois auprès des personnes détenues transférées hors canton.**

De manière générale, à chaque transfert dans un établissement d'exécution de peine hors canton, l'OEP requiert systématiquement auprès du Service de médecine et psychiatrie pénitentiaires la transmission de toutes les informations médicales utiles à leurs homologues dans le nouvel établissement.

En ce qui concerne la présence de représentants de l'OEP au sein d'établissements pénitentiaires hors cantons, d'importants efforts sont fournis tout en tenant compte des moyens actuels à disposition de l'OEP. A cet égard, à titre d'exemple, depuis le début de l'année 2018, des représentants de l'OEP se sont déjà rendus à trois reprises au sein des Etablissements pénitentiaires de Poeschwies et y ont entendu 13 personnes condamnées.

**Recommandation 12 – *Communication avec l'extérieur***

**La commission recommande au Conseil d'Etat d'améliorer et d'harmoniser les communications des personnes détenues avec l'extérieur (accès, moyens, horaires, coûts, etc.).**

Suite à l'abandon des cabines téléphoniques par Swisscom, prévu en principe au 1<sup>er</sup> trimestre 2019, les travaux menés par le SPEN en amont ont permis de faire un point sur les besoins en la matière. Ce changement, outre une harmonisation des pratiques, impliquera en moyenne une réduction des coûts de communication pour les personnes détenues et un accès au téléphone facilité.

Un système de vidéoconférence a par ailleurs été mis en place à la Prison de la Croisée. Installé dans un premier temps à l'attention des autorités judiciaires et du service médical, les autorités pénitentiaires réfléchissent à des perspectives de développement afin que les personnes détenues puissent également l'utiliser à terme dans leurs échanges avec leurs proches.

Pour le surplus, soit la correspondance ou les visites, les règles sont identiques pour les établissements de détention avant jugement, respectivement les établissements d'exécution de peine. Les heures et les jours de visites peuvent évidemment varier pour des questions d'organisation, propre à chaque établissement.

### **Recommandation 13 – Assurances maladie et santé**

**La commission recommande au Conseil d'Etat d'expliciter sa politique en matière d'assurance maladie et couverture des frais médicaux et dentaires et de garantir le respect du principe d'équivalence dans l'accès aux soins.**

La législation en matière d'exécution des condamnations pénales (art. 33b LEP) et de détention avant jugement (17a LEDJ) précise en substance que les personnes détenues doivent avoir accès aux soins médicaux en tout temps et dans la mesure où le service médical estime ces soins nécessaires. A l'instar des principes inscrits dans la LAMal, les soins dispensés doivent être efficaces, économiques et appropriés. Ces principes, ainsi que la notion d'équivalence des soins ont par ailleurs été rappelés dans le rapport de politique pénitentiaire au Conseil d'Etat (page 73).

Pour les personnes condamnées, l'article 73 RSPC précise pour sa part ce qui suit (extrait) :

*<sup>1</sup> Les primes de l'assurance obligatoire des soins, la franchise, la quote-part des coûts dépassant la franchise et la contribution aux coûts d'hospitalisation, sont supportés par les personnes condamnées dans la mesure de leurs moyens ou, à ce défaut, par leurs proches débiteurs d'aliments, conformément aux articles 328 et 329 du Code civil. À défaut, lesdits frais sont supportés par l'autorité compétente.*

*<sup>3</sup> Les frais résultant des soins prodigués aux personnes condamnées qui ne peuvent être affiliées à l'assurance-maladie au sens de la Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) sont supportés par ces dernières dans la mesure de leurs moyens, ou, à ce défaut, par leurs proches débiteurs d'aliments, conformément aux articles 328 et 329 du Code civil. À défaut, lesdits frais sont supportés par l'autorité compétente*

*<sup>5</sup> Les personnes condamnées sont astreintes à participer aux frais résultant des soins d'optique et dentaires. L'étendue de cette participation est fixée par la Conférence latine des autorités cantonales compétentes en matière d'exécution des peines et mesures.*

Il ressort de ce qui précède que les personnes détenues, à l'instar de toute personne à l'extérieur, doivent participer à leurs frais médicaux dans la mesure de leurs moyens. Dans ce contexte, la personne doit être informée, en priorité par les professionnels de santé dans le cadre de leur devoir d'information (art. 21 de la loi sur la santé publique), que les soins qu'elle reçoit ne sont pas gratuits.

Des discussions sont actuellement en cours au niveau du concordat latin afin que les cantons s'entendent sur une pratique harmonisée en matière de prélèvement. Une décision concordataire devrait intervenir cette année encore. Dans cette attente, il incombe en priorité aux professionnels de santé exerçant au sein des établissements pénitentiaires (SMPP/PMU) de veiller à sensibiliser et informer les personnes détenues du fait que les soins dispensés ne sont pas gratuits et qu'un montant pourrait leur être prélevé sur leur compte réservé. Une fois la décision concordataire connue, un flyer d'information sera établi par le SPEN et le SMPP.

Au niveau des frais dentaires, un flyer, rédigé par la PMU, sera prochainement transmis aux personnes détenues.

**Recommandation 14 – Politique des mesures et conditions de détention des personnes souffrant de troubles psychiques**

**La commission recommande au Conseil d'Etat de concrétiser les propositions pour les personnes sous mesures et/ou souffrant de troubles psychiques, mentionnées dans le rapport sur la politique pénitentiaire de décembre 2015.**

La stratégie de développement des infrastructures pénitentiaires communiquée en juin 2014 avait donné lieu à l'octroi de plusieurs crédits d'études en lien avec différents projets, dont un centre de mesures et de prise en charge des troubles psychiques à la Prison de la Tuilière.

Les études menées dans le cadre de ces crédits ont mis en lumière certains freins à la réalisation d'une partie des projets ; d'autres projets en revanche ont pu avancer. La transformation de la Prison de la Tuilière en un centre de soins doit notamment faire l'objet d'une nouvelle réflexion entre le SPEN et le SMPP. Eu égard aux coûts élevés découlant des prestations médicales nécessaires dans un tel établissement, ce projet n'a pas pu se réaliser. Il convient toutefois de relever qu'il n'a jamais été question d'un « centre de soins intensifs » (page 42 du rapport de la Commission) ; cette prise en charge devant relever d'un établissement hospitalier et non carcéral.

Le Conseil d'Etat doit revoir la stratégie proposée en 2014 et sera en mesure de produire une version mise à jour de la planification du développement des infrastructures d'ici la fin de l'année 2018.

Cela étant et dans cette attente, il convient de rappeler que la Prison de la Tuilière et les Etablissements de la Plaine de l'Orbe disposent chacune d'une unité psychiatrique et d'un service médical composé de professionnels de santé (SMPP). Conformément à l'article 59 al. 3 du Code pénal, le traitement s'effectue ainsi dans un établissement pénitentiaire et le traitement thérapeutique nécessaire est assuré par du personnel qualifié au sens de l'article 59 al. 3 CP.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'expression de nos sentiments distingués.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Nuria Gorrite

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Alain Bovay et consorts – Sous perfusion, la Caisse de pension de l'Etat de Vaud est-elle en bonne santé ?

### **Rappel de l'interpellation**

*Le 14 septembre, les délégués de la Caisse intercommunale de pensions (CIP) ont accepté à plus de 85 % la révision du plan de prévoyance. Il ressort notamment de cette décision une nouvelle augmentation de 2 % de cotisations pour atteindre désormais 29 %. L'ensemble des mesures prises devrait permettre à la CIP et de respecter les dispositions légales ! Cette acceptation permet d'éviter une baisse des prestations de l'ordre de 20 % auprès des assurés tout en restant sous le régime de la primauté des prestations.*

*Depuis le printemps dernier, les employeurs et collaborateurs ont été régulièrement informés par le Conseil d'administration et les gérants de la CIP des dispositions à venir !*

*Or, force est de constater qu'au niveau de la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud (CPEV), rien n'a filtré jusqu'à ce jour. Il faut se rappeler que la CPEV est sous perfusion constante depuis 2013, suite au décret accordé par le Grand Conseil assurant un crédit de 1,44 milliard de francs destinés à la recapitalisation de la caisse à hauteur de 80 % jusqu'en 2052. D'autres mesures touchant les employés complétaient le processus de redressement financier.*

*Sachant que la CIP et la CPEV sont soumises aux mêmes obligations légales fédérales, il demeure que le Grand Conseil n'est pas informé des possibles orientations qui pourraient être prises par le Conseil d'Etat et le Conseil d'administration. Les employés non plus. En outre, une évaluation de la solidité de la caisse doit être faite au moins tous les cinq ans. Un délai à cet automne a été fixé pour présenter un plan de redressement si le besoin est avéré est attesté par un expert.*

*Vu qu'il s'agit d'un dossier " majeur " où le canton, et par lui le contribuable vaudois, est déjà fortement engagé, nous posons les questions suivantes :*

- le décret voté en 2013 par le Grand Conseil a fixé les modifications structurelles nécessaires pour assurer l'équilibre financier de la caisse sur le long terme ; les dispositions prises dans le décret sont-elles respectées à ce jour ?*
- Le plan de financement permet-il d'atteindre les objectifs fixés dans le décret ?*
- L'autorité de surveillance, est-elle intervenue auprès de la CPEV, et si oui, quelles sont les mesures préconisées ?*
- Enfin, quelle est la situation de financement de la caisse et, cas échéant, quelles sont les mesures annoncées à l'autorité de surveillance, validées par l'expert est proposées par le Conseil d'administration ?*

*Je remercie par avance le Conseil d'Etat pour sa prochaine réponse aux questions posées dans mon interpellation et les questions complémentaires de mon développement.*

### **Réponse du Conseil d'Etat**

En guise de réponse, le Conseil d'Etat décrit de manière chronologique l'ensemble des opérations qui se sont déroulées dans le cadre du suivi de la CPEV depuis les travaux du Grand Conseil en 2013.

**Le décret voté en 2013 par le Grand Conseil a fixé les modifications structurelles nécessaires pour assurer l'équilibre financier de la caisse sur le long terme ; les dispositions prises dans le décret sont-elles respectées à ce jour ?**

En 2013, la révision structurelle de la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud a été adoptée. Les objectifs poursuivis par cette révision étaient les suivants :

- mettre en œuvre les nouvelles dispositions fédérales applicables aux institutions de prévoyance de corporations de

droit public, soit :

- Révision de la loi sur la CPEV afin de régler uniquement l'organisation et le financement de la Caisse ; les prestations étant fixées par le Conseil d'administration ;
- Adoption d'un plan de financement garantissant l'équilibre financier de la Caisse et lui permettant d'atteindre – à partir d'hypothèses retenues - l'atteinte d'un degré de couverture de 80% en 2052.

Dans ce cadre, les principales mesures prises étaient :

- Augmentation de la durée d'assurance de 37,5 ans à 38 ans
- Relèvement des âges minimums de retraite de 60 à 62 ans (collectif 1), respectivement de 58 à 60 ans (collectif 2), avec relèvement correspondant des âges d'entrée dans la Caisse
- Relèvement de l'âge terme de 62 ans à 63 ans
- Adaptation du salaire assuré pour tenir compte de la moyenne des salaires des 12 dernières années au lieu des 3 dernières années
- Augmentation des taux de cotisation pour les assurés de 9% à 10% et pour les employeurs de 15% à 15,5%
- Introduction d'une contribution de rappel à la charge de l'assuré en cas de changement de classe de salaire (promotion) ou d'augmentation de salaire équivalente
- Introduction d'une rente-pont AVS dégressive en fonction de la durée de l'anticipation du départ à la retraite, dont le coût global est financé par l'Etat de Vaud à concurrence d'un montant annuel de CHF 16 millions,
- Engagement de l'Etat de Vaud de verser, par apports jusqu'en 2020, un montant total de CHF 1,44 milliard pour neutraliser les effets résultant notamment de la réduction du taux technique (de 4% à 3,25%) et de l'introduction des nouvelles bases techniques VZ 2010 ainsi que doter la Caisse d'une réserve de fluctuation de valeurs.

#### **Le plan de financement permet-il d'atteindre les objectifs fixés dans le décret ?**

Par ces mesures, un plan de financement a été adopté par le Conseil d'administration et celui-ci a démontré que la Caisse pourra atteindre un degré de couverture de 80% en 2052. Le 4 novembre 2013, l'Autorité de surveillance a approuvé la poursuite de la gestion de la Caisse selon le système de la capitalisation partielle. Les mesures sont entrées en vigueur à partir du 1er janvier 2014.

#### **L'autorité de surveillance, est-elle intervenue auprès de la CPEV, et si oui, quelles sont les mesures préconisées ?**

Depuis 2014, la Chambre Suisse des Experts en Caisses de Pensions a réévalué à la baisse sa vision des espérances de rendement à long terme, ce qui a eu pour effet de réduire le taux d'intérêt technique de référence au niveau suisse. En conséquence, la CPEV doit revoir à la baisse les hypothèses qui ont servi à estimer ses attentes de rendement à long terme. Il en résulte un financement inférieur à celui qui était attendu et donc une impossibilité pour la CPEV de respecter le chemin de recapitalisation prévu et d'atteindre l'objectif de 80% de degré de couverture en 2052 imposé par le droit fédéral.

Le droit fédéral exige de la Caisse – et de toutes les caisses - qu'elle soumette tous les 5 ans à l'autorité de surveillance un plan de financement qui démontre que l'objectif de 80% de degré de couverture sera atteint en 2052. Dès lors, la CPEV a dû réévaluer les hypothèses retenues en 2013 et, avec l'aide de son expert, en déterminer des nouvelles pour demander à l'Autorité de surveillance une nouvelle décision.

Respectueuse du rythme quinquennal fixé par la législation fédérale, l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale a fixé à la Caisse un dernier délai au 31 octobre 2017 pour soumettre son plan de financement. Le 26 octobre 2017, le Conseil d'administration a donc adopté un plan de financement qui intègre une baisse des espérances à long terme par une adaptation du taux technique et tient compte d'un relèvement de l'âge de retraite de 2 ans, soit une augmentation de la durée de cotisation de 2 ans, à partir du 1er janvier 2019. Par décision du 10 novembre 2017, l'As-So a approuvé la poursuite de la gestion de la Caisse selon le système de la capitalisation partielle.

Comme la Caisse ne pouvait pas agir sur le financement, elle a informé le Conseil d'Etat et les syndicats de la situation en insistant sur le fait qu'un apport de ressources nouvelles était de nature à compenser totalement ou partiellement le relèvement de l'âge de la retraite.

#### **Enfin, quelle est la situation de financement de la caisse et, cas échéant, quelles sont les mesures annoncées à l'autorité de surveillance, validées par l'expert et proposées par le Conseil d'administration ?**

Dans l'intervalle, l'exercice 2017 s'est terminé sur une très bonne performance. Dès lors, le Conseil d'administration de la Caisse, en accord avec le Conseil d'Etat et les associations du personnel, a demandé à l'expert LPP d'effectuer des projections supplémentaires en tenant compte des résultats 2017 de la Caisse. Celles-ci démontrent que les mesures prises par le Conseil d'administration grâce à l'excédent de performance de l'exercice 2017, associées aux effets découlant du relèvement de l'âge de retraite de 2 ans à compter du 1er janvier 2023, permettent à la Caisse d'atteindre le degré de

couverture de 80% d'ici 2052.

Le Conseil d'administration a recueilli l'avis sur ce plan actualisé du Conseil d'Etat et de l'Assemblée des délégués des assurés ainsi que des employeurs affiliés. Il a donc été adopté formellement et soumis à l'Autorité de surveillance pour une nouvelle décision d'approbation de la poursuite de la gestion de la Caisse selon le système de la capitalisation partielle.

Contrairement à ce qui est mentionné dans l'interpellation, la CPEV n'est pas sous perfusion constante et sa situation financière actuelle est saine. L'apport de l'Etat de Vaud de CHF 1,44 milliard en 2013 a été comptabilisé dans les comptes de la Caisse en tant que créance de cette dernière à l'égard de l'Etat de Vaud. Cette créance est amortie dans la durée jusqu'en 2020. Dans l'intervalle, il s'agit d'un placement de la Caisse au même titre que tous les autres placements effectués et non pas d'une aide financière de l'Etat de Vaud.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 30 mai 2018.

La présidente :

*N. Gorrite*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

**RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL**  
**sur le postulat Jean-Marc Sordet en vue d'harmoniser la pratique sociale vaudoise avec celle recommandée en Suisse**

**1 RAPPEL**

**Texte déposé le 10 mai 2016 :**

*Le 21 septembre 2015, la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) a décidé d'augmenter à 30% la possibilité pour le service compétent de réduire les indemnités d'un bénéficiaire du RI si ce dernier montre peu ou pas d'intérêt à se réintégrer socialement. Actuellement, l'art. 45 du RLASV ne prévoit qu'un maximum de 25%, limité dans le temps.*

*Par le présent postulat, le Conseil d'Etat est chargé d'informer le Grand Conseil sur le nombre de cas qui ont fait l'objet d'une mesure prévue à l'art. 45 de la RLASV depuis le 01.01.2005 en précisant la ou les raisons qui ont motivé la sanction, la durée de la mesure et la nature de la mesure (selon les lettres a, b, c de l'article précité).*

*Parallèlement, le Conseil d'Etat est chargé d'informer s'il entend modifier l'art. 45 en augmentant à 30% la sanction maximum au lieu de 25% comme prévu actuellement. En cas de réponse négative, le Conseil d'Etat est prié de justifier sa décision.*

**Rapport de la commission et décision :**

La commission s'est réunie le 10 octobre 2016. Un certain nombre de réponses aux questions du postulat ont été apportées. Le Conseiller d'Etat, M. Pierre-Yves Maillard, a notamment renseigné la commission sur le nombre de sanctions et les montants y référant concernant la période 2011-2015. Il a, par ailleurs, expliqué que la révision de la loi sur l'action sociale vaudoise (LASV) allait introduire la possibilité de sanctionner un bénéficiaire à hauteur de 30%. La révision de la LASV est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Le présent rapport complète les réponses apportées par la commission. Il aborde, dans un premier temps, des notions de principes d'application des sanctions dans le canton de Vaud. Il présente, par la suite, des éléments sur l'application de la sanction à 30%. Puis, enfin, les données sur le nombre, le type, les montants et les raisons des sanctions sont évoquées.

**2 RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT**

**2.1 Sanctions dans la LASV**

**Principes**

La LASV prévoit qu'en cas de manque de collaboration, un(e) bénéficiaire de l'aide sociale puisse voir cette dernière réduite, voire supprimée lorsqu'il y a refus d'une activité lucrative proposée (cf. jurisprudence du Tribunal fédéral).

Les comportements susceptibles de provoquer des sanctions sont mentionnés dans l'article 45 qui stipule :

<sup>1</sup>*La violation par le bénéficiaire des obligations liées à l'octroi des prestations financières, intentionnelle ou par négligence, peut donner lieu à une réduction, voire à la suppression de l'aide.*

<sup>2</sup>*Un manque de collaboration du bénéficiaire, l'insuffisance de ses efforts pour retrouver une autonomie ou pour limiter sa prise en charge peuvent donner lieu à une réduction des prestations financières.*

<sup>3</sup>*Les injures, les menaces et les voies de fait, au sens du droit pénal, envers les collaborateurs des autorités d'application peuvent donner lieu à une réduction des prestations financières lorsqu'aucune plainte pénale n'est déposée pour les mêmes faits.*

<sup>4</sup>*Le refus par le bénéficiaire de se soumettre à l'examen par le médecin-conseil peut donner lieu à une réduction des prestations financières.*

Les types de sanctions, à savoir le montant de la réduction et sa durée, sont répertoriés dans l'art. 45 du RLASV. Les réductions prévues sont de 15%, 25% et 30% sur le forfait d'entretien et peuvent être prononcées pour un minimum d'un mois. En accord avec les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), la durée maximale de ces sanctions varie de douze mois pour la réduction de 15% à six mois pour les réductions de 25% et 30%.

Les assistants sociaux (AS) des centres sociaux régionaux (CSR) ainsi que les conseillers en placement des ORP ont la compétence de rendre des décisions de sanctions à l'encontre des bénéficiaires RI qui ne respectent pas leurs obligations.

La fixation de la sanction en termes de taux et de durée doit être le résultat de l'analyse des circonstances de chaque cas d'espèce et elle doit être adaptée à la faute commise.

### **La sanction à 30% dans la LASV**

Le Canton de Vaud a adopté en juin 2016, par une révision de la LASV, la possibilité qu'une sanction puisse être portée à 30% comme l'incite les normes de la CSIAS.

Cette sanction est applicable à tous les bénéficiaires. Dans la grande majorité des cas (plus de 90%), elle s'applique de manière graduée suite aux éventuelles accumulations de fautes du bénéficiaire. Le seul cas où la sanction à 30% s'applique directement concerne les jeunes adultes (18-25 ans) sans formation achevée qui font échec à la procédure mise en place par l'art. 31a LASV dont l'objectif est de les soutenir dans l'acquisition d'une formation (ceci concerne 9% des sanctions à 30%). Dans ce cas précis, la sanction est prononcée pour une durée de 6 mois.

## **2.2 Sanctions prononcées entre 2006 et 2017**

### **Données disponibles**

Les postulants chargent le Conseil d'Etat d'informer le Grand Conseil sur le nombre de cas qui ont fait l'objet d'une mesure prévue à l'art. 45 de la RLASV depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005. Les chiffres contenus dans le présent rapport couvrent la période 2006-2017 (août). La loi actuelle (LASV) étant entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006, les données avant cette période relèvent d'un autre régime et ne sont pas comparables. Depuis la commission, la base de données a été mise à jour et les chiffres actualisés. Les doublons (sanctions à cheval sur 2 ans) ont notamment été supprimés, raison pour laquelle le montant total des sanctions mentionné ci-dessous est inférieur à celui présenté en commission qui était issu d'une première analyse sommaire de la situation.

Les données disponibles nous permettent de renseigner sur le nombre de sanctions, leurs causes et leurs natures. Des statistiques sur les durées des sanctions nécessiteraient des développements informatiques. Elles ne sont pas disponibles pour le moment.

### **Nombre de sanctions prononcées dans la période 2006-2017**

Plus de 75'000 sanctions ont été prononcées entre 2006 et 2017, soit en moyenne plus de 6'000 par année. Ces sanctions représentent un montant total de 33 millions de francs, soit une moyenne de 3.6 millions de francs par année entre 2012 et 2017.

### **Causes des sanctions**

Les trois quarts des sanctions concernent des rendez-vous manqués (32%), une absence de recherche d'emploi (26%), un refus des démarches requises (11%) et une dissimulation de ressources (7%). Une recherche de travail insuffisante (3%), une mauvaise exécution du contrat d'insertion (3%) ou un refus d'une mesure (3%) constituent une deuxième série de causes. Les 15% restant se répartissent entre 21 autres causes.

### **Nature des sanctions**

La majorité des sanctions sur la période 2006 à 2017 sont de 15% (43'705 / CHF 11'048'000.-). Les sanctions à 25% sont au nombre de 31'309 (CHF 21'940'000.-). Applicables depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, les sanctions à 30% sont au nombre de 344 pour un montant total de CHF 179'790.-.

### **3 CONCLUSION**

A travers le présent rapport, le Conseil d'Etat répond aux interrogations soulevées par le Postulat Sordet et consort concernant d'une part l'introduction de la possibilité de sanctionner un bénéficiaire de l'aide sociale à hauteur de 30% et, d'autre part, le nombre, les raisons et les natures de sanction depuis 2006.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 28 février 2018.

La présidente :

*N. Gorrite*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

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

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Jean-Marc Sordet et consorts -  
Harmoniser la pratique sociale vaudoise avec celle recommandée en Suisse**

**1. PREAMBULE**

La commission s'est réunie le 24 mai 2018, à la salle de conférence Cité, Château cantonal à Lausanne.

Elle était composée de Mesdames Anne Baehler Bech, Amélie Cherbuin, Florence Gross, confirmée dans son rôle de présidente-rapporteuse, Catherine Labouchère, Valérie Induni, Claire Richard, ainsi que de Messieurs Axel Marion et Jean-Marc Sordet. M. Van Singer était excusé.

Participaient également à la séance Monsieur le conseiller d'Etat Pierre-Yves Maillard (chef du DSAS).

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

**2. RAPPEL DU POSTULAT**

Le 21 septembre 2015, la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) a décidé d'augmenter à 30% la possibilité pour le service compétent de réduire les indemnités d'un bénéficiaire du Revenu d'insertion (RI) si ce dernier montre peu ou pas d'intérêt à se réintégrer socialement. Actuellement, l'article 45 du règlement d'application de la loi sur l'action sociale vaudoise (RLASV) ne prévoit qu'un maximum de 25%, limité dans le temps.

Dans ce contexte, le postulant souhaitait connaître le nombre de cas qui ont fait l'objet d'une mesure prévue à l'article 45 de la RLASV depuis le 1er janvier 2005, en précisant la ou les raisons qui ont motivé la sanction, la durée de la mesure et la nature de la mesure — selon les lettres a, b et c de l'article précité.

La récente révision de la LASV en juin 2016 répond à la deuxième question du postulant. Celle-ci a en effet porté à 30% la possibilité de diminuer par sanction l'aide sociale, rejoignant ainsi les normes CIAS :

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

Plus de 75'000 sanctions ont été prononcées entre 2006 et 2017, soit en moyenne plus de 6000 par année pour un montant total de CHF 33 millions, soit une moyenne de CHF 3,6 millions par an entre 2012 et 2017. A ces sanctions s'ajoutent les remboursements d'indus pour des sommes à peu près équivalentes. Il faut également tenir compte des arrêts d'aides ; chaque année, environ une centaine de mesures d'aides sociales sont interrompues. Dès lors, en cumulant les remboursements, les rétrocessions, et les arrêts d'aides, l'efficacité du dispositif de sanctions peut être estimée à environ CHF 10 millions.

Si cela apparaît peu en regard des presque CHF 400 millions que coûte le régime d'aides sociales, ces CHF 10 millions compensent toutefois largement le coût du dispositif. A noter qu'un inspecteur ramène environ 2 fois ce qu'il coûte. On dénombre aujourd'hui 12 EPT pour effectuer ce travail d'inspection.

De plus, les Centres sociaux régionaux (CSR) ont maintenant accès aux données du fisc pour les personnes imposées à la source. Ils ont également accès aux données AVS. Des contrôles croisés sont effectués et fournissent des indications sur le niveau des revenus dissimulés. Le nombre de personnes ne déclarant pas de revenu est estimé entre 15 à 20%, mais il s'agit souvent de petits montants. L'aide qui n'aurait pas dû être octroyée, ce qui est considéré comme des cas de fraude, est estimée à environ 5%. L'effet dissuasif du système est souligné par le Conseiller d'Etat. Le travail des CSR semble donc être efficace, mais si nous faisons face parfois à des retards importants, ils sont dus majoritairement à un manque de priorisation des cas à étudier.

Enfin, le Canton ne possède pas de base légale cantonale spécifique pour les dispositifs d'enquête, mais le système repose sur la loi sur l'action sociale vaudoise (LASV). Le Canton considère que les enquêtes font partie des missions des autorités d'application. Jusqu'alors il n'y a pas eu de contestation. Toutefois, les exigences fédérales, notamment issues de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) sont pour l'heure suspendues pour cause de référendum. A terme, une base légale cantonale sur les dispositifs d'enquête deviendra peut-être obligatoire.

#### **4. POSITION DU POSTULANT**

Le postulant remercie le Conseil d'Etat pour son rapport, qui mentionne entre autres, les chiffres souhaités. Il se voit rassuré d'apprendre que les inspecteurs rapportent plus qu'ils ne coûtent mais regrette néanmoins que l'application directe de la sanction de 30%, ne concerne que les jeunes adultes (18-25 ans) sans formation achevée.

#### **5. DISCUSSION GENERALE**

Le Conseiller d'Etat apporte quelques précisions concernant les bases légales fédérales relatives aux enquêtes. Le Conseil d'Etat estimant que les enquêtes sur le terrain font partie des tâches des CSR, les enquêteurs sont alors des employés de ceux-ci. Leur statut, notamment suite à leur demande, a été conforté. Ainsi, des dispositions ont été insérées dans la LASV lors de sa dernière révision. Les enquêteurs sont désormais assermentés, engagés et débauchés avec avis conforme du département. Les moyens d'investigations utilisés dans le canton de Vaud sont par exemple des enquêtes de voisinage, des filatures. Les enquêteurs ont également accès aux données du Service de la population (SPOP) et du Service des automobiles et de la navigation (SAN).

Au niveau fédéral, la Confédération délègue ses enquêtes à des privés, mais leur statut étant légalement peu fondé, le Parlement a voté une base légale pour la surveillance des assurés dans la LPGA. Le texte donne des moyens d'enquête importants très détaillés (insertion dans la base légale de dispositifs techniques tels que le recours aux drones, GPS, etc.). Cela a généré un référendum qui devrait aboutir. L'impact sur le dispositif vaudois reste encore incertain si la loi devait ne pas être votée.

Une commissaire rappelle que le travail des enquêteurs cantonaux est décrit dans un chapitre du rapport COGES 2017.

Le Conseiller d'Etat estime que depuis la révision de la LASV, le Canton a les moyens suffisants pour effectuer ce travail d'enquête. De plus, l'effet dissuasif semble être prouvé. A noter que ce ne sont pas les assistants sociaux qui signent les dénonciations, mais que ceux-ci peuvent être amenés à témoigner lors de procès. Les rôles de chacun sont donc bien définis.

Pour répondre à quelques commissaires, le Conseiller d'Etat rappelle que la volonté de dénoncer existe. Malheureusement, les cas de fraude font souvent la une des journaux, induisant au final des réactions négatives à l'encontre des autorités. Il est important de rappeler que sans système d'enquêtes, aucune fraude ne serait révélée. Dès lors, un cas unique ne doit pas être généralisé afin d'éviter d'affaiblir la motivation des CSR à dénoncer et celle des enquêteurs à travailler.

Une commissaire s'interroge sur le bas niveau exigeant une dénonciation pénale, soit de CHF 4000, ce qui génère un grand nombre de procès. Une réflexion sur la révision de la limite de CHF 4000 est en cours, car

se pose la question de la pertinence d'un procès pénal pour quelques milliers de francs en regard d'une part de la lourdeur de la procédure et d'autre part du casier judiciaire généré.

### **Examen du texte point par point**

#### *2.2 Sanctions prononcées entre 2006 et 2017*

Pour répondre précisément à la demande du postulant, quelques chiffres sont annoncés. Environ 6000 sanctions par année n'équivalent pas à 6000 personnes sanctionnées. Il y a parfois cumul de sanctions pour la même personne. Actuellement, il y a environ 20'000 personnes à l'aide sociale. Néanmoins, sur une année environ, 30'000 à 40'000 personnes vont passer à l'aide sociale. La moitié des bénéficiaires y reste moins d'une année. Il convient alors de rapporter ces 6000 sanctions aux 30 à 40'000 personnes qui passent par l'aide sociale sur une année.

En conclusion, le Conseil d'Etat est allé dans le sens du postulant, soit une sanction de 30% pour les jeunes adultes. Ces sanctions sont appliquées sur le forfait d'entretien. Ce dernier équivaut à environ 50% de l'aide versée, car il faut y ajouter l'aide pour le logement ainsi que pour l'assurance-maladie. Dès lors, sur la réalité de l'aide financière par ménage, le passage de la sanction de 25 à 30% pèse peu (moins de 1%). Augmenter encore la sanction n'aurait qu'un impact minime sur le budget du ménage.

A noter que le Conseil d'Etat souhaite éliminer les frais complémentaires au profit d'un système forfaitaire qui permettrait d'alléger le fonctionnement administratif actuel. En effet, chaque mois, le budget et les aides du ménage sont précisément recalculés afin que le minimum vital soit atteint, mais pas dépassé. Un système forfaitaire permettrait de donner une contribution pour que le minimum vital soit atteint, mais sans être tenu de le garantir précisément chaque mois, à la hausse ou à la baisse. La logique s'apparenterait à celle des PC Famille qui fonctionnent bien ; les dossiers sont révisés 3 fois par année, ce qui reste moindre par rapport aux révisions mensuelles pour l'aide sociale. Ces questions sont en réflexion dans le cadre de la nouvelle Direction de la cohésion sociale ; le regroupement met en lumière le besoin d'harmonisation des pratiques afin d'en garantir la cohérence.

### **6. VOTE DE LA COMMISSION**

*La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'Etat à l'unanimité des membres présents.*

Epesses, le 19 juillet 2018.

*La rapportrice :  
(Signé) Florence Gross*

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

### à l'interpellation Alexandre Berthoud - Aide sociale : des précisions sur la prise en charge des loyers des bénéficiaires

#### **Rappel de l'interpellation**

*Outre les prestations directes, l'aide sociale vaudoise prévoit également la prise en charge des loyers des bénéficiaires, ceci dans certaines limites.*

*Dans ce cadre, je sollicite le Conseil d'Etat dans le but de connaître les détails des montants engagés dans ce domaine en posant les questions suivantes :*

- Quelle est la somme totale consacrée par le canton de Vaud aux paiements de ces loyers ?*
- Quel est le nombre de foyers bénéficiaires, par nombre de personnes par foyer ?*
- Comment se compose la distribution des appartements (nombre de pièces) et par personne ?*
- Le détail des loyers par Centres sociaux régionaux (montant, m<sup>2</sup>, et nombre de bénéficiaires) ?*

*Je remercie le gouvernement pour ces prochaines réponses.*

*Ne souhaite pas développer.*

#### **Réponses du Conseil d'Etat**

##### **1 QUELLE EST LA SOMME TOTALE CONSACRÉE PAR LE CANTON DE VAUD AUX PAIEMENTS DE CES LOYERS ?**

La prise en charge des loyers des bénéficiaires du Revenu d'insertion (RI) est cadrée par un barème restrictif basé sur un prix de logement modeste tenant compte de la région habitée et de la composition du ménage. Ce barème est fixé par le Conseil d'Etat dans le Règlement d'application de la loi sur l'action sociale vaudoise (RLASV).

Les loyers effectifs sont payés dans la limite des montants indiqués dans ce barème, mais peuvent être inférieurs à ce dernier. Quant aux revenus des bénéficiaires, ils sont déduits du montant de l'aide qui comprend le forfait d'entretien et d'intégration sociale ainsi que le loyer.

Le barème loyer se compose d'une grille tarifaire indiquant les montants régionaux maximum pouvant être pris en charge par le RI et définis selon la composition des ménages. Ces tarifs n'augmentent pas systématiquement à l'arrivée de chaque nouveau-né (augmentation à l'arrivée du 1er enfant et entre le 2ème et 3ème enfant uniquement) et sont plafonnés à un maximum de 5 personnes :

- Personne vivant seule (1 personne),
- Couple (2 personnes),
- Couples et familles monoparentales avec 1 à 2 enfants (3 à 4 personnes),
- Couples et familles monoparentales avec 3 enfants et plus (5 personnes ou +).

Région	1 pers.	2 pers.	3 pers.	4 pers.	5 pers. ou +
CSR Morges CSR Nyon	936.-	1'106.-	1'607.-	1'607.-	2'019.-
CSR Est lausannois CSR Jura - Nord vaudois CSR Lausanne CSR Ouest lausannois CSR Prilly-Echallens CSR Riviera	842.-	1007.-	1485.-	1485.-	1870.-
CSR Bex CSR Broye-Vully	787.-	930.-	1'348.-	1'348.-	1'678.-

En cas de pénurie de logement, un taux de majoration des frais de loyer d'au maximum 20% est exceptionnellement autorisé lorsque le taux de vacance cantonal est inférieur à 1% (art. 22a alinéa 1<sup>er</sup> RLASV).

A l'ouverture d'un droit au RI, lorsque les frais de loyer dépassent le barème, taux de majoration compris, le dépassement peut être pris en charge dès l'octroi du RI jusqu'à concurrence de CHF 800.-/mois pour une personne seule ou CHF 1'200.-/mois pour un couple ou une famille. Ce principe s'applique jusqu'à la prochaine échéance du bail et au maximum pendant une année (art. 22a alinéa 2 RLASV). Les bénéficiaires concernés sont ainsi encouragés à trouver dans les meilleurs délais un nouveau logement moins onéreux ou des solutions pour diminuer leur frais de loyer (ex. colocation).

D'autre part, un forfait spécifique et inférieur au barème précité est prévu pour les jeunes adultes âgés de 18 à 25 ans vivant seul ou en colocation, sans activité lucrative et sans charge de famille. Ce forfait varie selon les régions, entre CHF 570.- et CHF 680.- (charges comprises) et équivaut au montant octroyé par l'Office cantonal des bourses d'études (OCBE).

Pour l'année 2016, le montant total des loyers pris en charge par le RI se situe en moyenne à 14.5 millions de CHF par mois. La prise en charge des loyers représente un coût annuel d'environ CHF 175 millions, soit près de la moitié des coûts du RI.

## 2 QUEL EST LE NOMBRE DE FOYERS BÉNÉFICIAIRES, PAR NOMBRE DE PERSONNES PAR FOYER ?

Vous trouverez ci-dessous, pour le mois de juin 2016, le nombre de ménage et de personnes concernés en fonction de la composition du ménage.

Composition du ménage	Nombre de ménage concernés	Proportion	Nombre de personnes concernées	Proportion
Personne seule	9745	66%	9'745	40.7%
Couple sans enfant	801	5,4%	1'602	6.7%
Couple avec 1 enfant	585	3.9%	1'755	7.3%
Couple avec 2 enfants	504	3.4%	2'016	8.4%
Couple avec 3 enfants et +	367	2.5%	1'980	8.3%
Famille monoparentale avec 1 enfant	1627	11.1%	3254	13.6%
Famille monoparentale avec 2 enfants	792	5.4%	2376	10%
Famille monoparentale avec 3 enfants et +	284	1.9%	1225	5%
<b>Total</b>	<b>14'705</b>	<b>100%</b>	<b>23'953</b>	<b>100%</b>

## 3 COMMENT SE COMPOSE LA DISTRIBUTION DES APPARTEMENTS (NOMBRE DE PIÈCES) ET PAR PERSONNE ?

Comme évoqué précédemment, le barème loyer est fondé sur le nombre de personnes vivant dans le ménage et la région habitée, indépendamment du nombre de pièces du logement. L'aide sociale ne garantit pas une pièce par personne et est plafonnée aux normes en vigueur pour 5 personnes.

Lors de l'ouverture du dossier RI, le bail à loyer est systématiquement demandé.

Les données sur le nombre de pièces dans le logement sont alors renseignées dans le logiciel PROGRES afin d'alimenter les statistiques pour l'Office fédéral de la statistique (OFS).

En fonction de la situation de la personne, le barème loyer ne permet pas de couvrir la totalité du coût du loyer de certains bénéficiaires qui sont alors amenés à changer de logement. Les données liées au logement n'étant pas utiles pour déterminer le droit au RI, ces changements sont rarement introduits dans PROGRES.

Partiellement fiables, ces données doivent donc être traitées avec prudence.

Tout en tenant compte de ses limites, nous avons extrait de la dernière édition de la statistique de l'aide sociale publiée en décembre 2016 par l'OFS (chiffres 2015) les renseignements clés suivants pour le canton de Vaud :

- La grande majorité des bénéficiaires du RI vivent seuls. A l'ouverture du dossier RI, la taille médiane de leur logement est de 2 pièces.
- A l'ouverture du dossier RI, la taille médiane du logement des familles monoparentales avec 2 enfants est similaire à celle des couples avec 2 enfants, soit de 3.5 pièces.
- La taille médiane du logement des couples sans enfant est, à l'ouverture du dossier RI, de 3 pièces. Ces derniers représentent une faible minorité des bénéficiaires du RI (env. 5%).

#### 4 LE DÉTAIL DES LOYERS PAR CENTRES SOCIAUX RÉGIONAUX (MONTANT, M2, ET NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES) ?

Vous trouverez ci-dessous le détail des loyers par Autorité d'application pour le mois de juin 2016. Comme indiqué plus haut, les informations concernant les m<sup>2</sup> ne sont pas connues car cette donnée n'est pas prise en compte lors du calcul du droit au RI.

AA	Montant loyer total	Proportion
CSR Bex	796'021	5.4%
CSR Broye-Vully	755'844	5.1%
CSR Est Lausanne, Oron, Lavaux	569'412	3.9%
CSR Jura-Nord vaudois	1'684'569	11.4%
CSR Lausanne	4'141'572	28.2%
CSR Morges-Aubonne-Cossonay	809'760	5.5%
CSR Nyon	803'952	5.6%
CSR Ouest Lausannois	1'065'015	7.2%
CSR Prilly-Echallens	801'542	5.4%
CSR Riviera - Montreux	865'048	5.9%
CSR Riviera - Vevey	1'265'578	8.6%
CSIR	790'869	5.4%
FVP	90'903	0.6%
OCTP	268'907	1.8%
<b>Total</b>	<b>14'708'991</b>	<b>100%</b>

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 17 mai 2017.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

## **Postulat Yvan Pahud et consorts – Reconnaissance et conditions cadres pour les infirmières et infirmiers**

### *Texte déposé*

Ce postulat fait suite à divers témoignages d’infirmières de la région du Jura – Nord vaudois.

Près de 46 % des infirmières et infirmiers ont quitté leur profession, en 2013, selon l’émission de la Radio et Télévision Suisse (RTS) diffusée le 30.11.2016. Ce chiffre ne devrait guère s’améliorer vu le profond malaise qui est ressenti auprès du personnel infirmier.

Un réel désespoir touche les infirmiers et infirmières de notre canton qui, après quelques années de dur labeur, ne trouvent d’autres solutions que de quitter la profession.

Ce profond ressenti est dû à plusieurs facteurs.

En plus des services de piquet, des horaires irréguliers et de nuit, et de salaires relativement bas, il semble que le malaise vient du manque de reconnaissance de la profession et de réelles conditions-cadres garantissant la pérennité de celle-ci.

La charge administrative en augmentation laisse de moins en moins de temps pour les soins infirmiers, ceci au détriment de la qualité des soins et bien entendu des patients.

Les médecins, également sous pression, sont de moins en moins disponibles pour le personnel infirmier. De plus en plus, ils délèguent une partie de leur charge de travail relevant de leur compétence aux infirmières qui, dans certains cas, se retrouvent seules à gérer des patients qui requièrent des soins pointus.

Le manque de cahier des charges fixant les domaines de compétence des divers intervenants de la chaîne des soins amène à des situations où chacun se rejette la responsabilité en cas d’erreur ou de souci avec un patient.

Les méthodes de travail des infirmiers et infirmières disposant d’un diplôme suisse sont différentes de celles disposant d’un diplôme européen et extra-européen. Ces différences sont dues aux systèmes de santé, spécifiques à chaque pays. Ceci peut entraîner des confusions et incompréhensions au sein du personnel médical.

De plus, dans certaines régions frontalières de notre canton comme le Nord vaudois, le personnel frontalier et étranger semble être favorisé au détriment des infirmières suisses formées dans nos écoles. Selon certains témoignages, certaines personnes chargées du recrutement favoriseraient, à qualité égale, des frontaliers car elles sont elles-mêmes frontalières. Ceci pour l’engagement des infirmières, mais également dans les propositions d’avancement ou concernant des responsabilités.

Ce climat encourage bon nombre d’infirmiers et infirmières indigènes à jeter l’éponge.

De plus, le manque de postes à pourvoir à temps partiel incite certaines d’entre-elles à renoncer à leur carrière car elles n’arrivent plus à conjuguer vie professionnelle et vie familiale.

Certaines infirmiers et infirmières fraîchement diplômées ne trouvent pas de poste, à la sortie de leur formation, malgré l’envoi de multiples *curriculum vitae* (CV) auprès d’hôpitaux vaudois. Soit elles trouvent un emploi dans un canton limitrophe, soit elles réorientent leur carrière.

Par ce postulat, je demande au Conseil d’Etat d’étudier l’opportunité de prendre des mesures pour pérenniser la profession d’infirmière dans notre canton, comme par exemple :

- Mettre en place un cahier des charges pour les infirmiers et infirmières, mais également aux autres professionnels de la santé, afin d’établir le domaine de compétences des divers intervenants et ainsi éviter certaine confusion des tâches.

- Une charge administrative mesurée afin de conserver la priorité aux soins du patient.
- Sensibiliser les médecins et autres intervenants médicaux à l'important rôle que jouent les infirmières dans le processus des soins.
- Sensibiliser les responsables des ressources humaines et les directions d'établissements à l'engagement, à qualité égale, de personnel suisse ou établi dans notre pays.
- Offrir d'avantage de postes à temps partiel afin d'offrir aux infirmières la possibilité de conjuguer vie professionnelle et familiale.
- Garantir dans la mesure du possible un emploi aux infirmières à la fin de leur période de formation effectuée dans le canton de Vaud.

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

*(Signé) Yvan Pahud  
et 24 cosignataires*

### *Développement*

**M. Yvan Pahud (UDC) :** — Près de 46 % des infirmières et infirmiers ont quitté leur profession en 2013, selon l'émission de la Radio et télévision suisse diffusée le 30 novembre 2016. Ce chiffre ne devrait guère diminuer, vu le profond malaise ressenti par le personnel infirmier. Un réel désespoir touche les infirmières de notre canton, qui après quelques années de dur labeur, ne trouvent pas d'autre solution que de quitter leur profession.

Le but de ce postulat est de protéger le travailleur en proposant une série de mesures :

- Mettre en place un cahier des charges pour les infirmières, infirmiers et autres professionnels de la santé, qui établisse le domaine de compétence des divers intervenants, permettant d'éviter des confusions dans les tâches.
- Une charge administrative mesurée afin de conserver la priorité au soin des patients.
- Sensibiliser les médecins et autres intervenants médicaux au rôle important que jouent les infirmières dans le processus des soins.
- Sensibiliser les responsables des ressources humaines et des directions d'établissement à l'engagement, à qualités égales, de personnel suisse ou établi dans notre pays.
- Offrir davantage de postes de travail à temps partiel afin d'offrir aux infirmières la possibilité de conjuguer vie professionnelle et vie familiale.
- Offrir dans la mesure du possible un emploi aux infirmières dès la fin de leur période de formation effectuée dans le canton de Vaud.

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

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

**Postulat Yvan Pahud et consorts - Reconnaissance et conditions cadres pour les infirmières et infirmiers**

**1. PREAMBULE**

La commission s'est réunie le 5 mai 2017.

Présent-e-s : Mmes Sonya Butera, Brigitte Crottaz, Céline Ehrwein Nihan, Véronique Hurni, Roxanne Meyer Keller, Graziella Schaller. MM. Alain Bovay, Fabien Deillon, Michel Desmeules, Pierre Grandjean, Werner Riesen, Filip Uffer, Vassilis Venizelos (présidence), Philippe Vuillemin. Excusé : Serge Melly (en remplacement d'Axel Marion).

Participe de même : M. Yvan Pahud.

Représentant-e-s du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) : Mme Isabelle Lehn, Directrice des soins du CHUV. MM. Pierre-Yves Maillard, Conseiller d'Etat, Pierre-François Leyvraz, Directeur général du CHUV, Marc Weber, Adjoint santé, Coordination surveillance sanitaire et sociale.

**2. POSITION DU POSTULANT**

Le postulat vise à trouver des pistes pour améliorer les conditions-cadres du travail des infirmières et des infirmiers. Le postulant estime que la charge de travail importante, les horaires irréguliers mais aussi le manque de reconnaissance amènent beaucoup d'infirmiers-ères à abandonner cette profession.

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

Le chef du DSAS rappelle que la problématique relevée par le postulat est connue, puisqu'on sait que la durée de carrière au CHUV pour cette profession est de 7-8 ans.

La question des horaires irréguliers demeure au centre de la problématique, principalement chez les femmes avec charge de famille — la profession demeurant essentiellement féminine —, qui cherchent à éviter au maximum les horaires de nuit, de soirée ou de week-end. Dans un établissement tel que le CHUV, les horaires irréguliers sont incontournables, puisque la structure a besoin de personnel infirmier en tout temps. Beaucoup d'infirmiers-ères demandent des horaires continus, « bloc », qui impliquent d'enchaîner 12 heures d'affilée sur 4 jours ; ce rythme conjugué à la gestion d'une vie de famille occasionne une fatigue évidente.

Le partage d'un poste par la création de temps partiels est à l'essai, mais ne donne pas de résultats probants. Davantage de places en garderie régleraient sans doute une partie de cette autre facette du problème.

Les filières portugaises ou québécoises qui représentaient une partie du recrutement il y a quelques années, ont aujourd'hui été largement démantelées, les écoles suisses de soins infirmiers ayant doublé leur potentiel de formation. Entre 2003 et 2007, à peu près 80 infirmières québécoises étaient alors engagées. Avec l'introduction du bachelor et de l'augmentation des effectifs des écoles en soins infirmiers, ce ne sont plus que 8 à 10 québécoises qui sont engagées, et l'équivalent depuis le Portugal.

Les écoles de soins infirmiers délivrant toutes leur diplôme simultanément, cela pose temporairement quelques soucis de recrutement. Mais la grande majorité des infirmier-ères formées trouvent un emploi dans les 6 à 10 mois à la sortie des études. Depuis 2015, le CHUV se rend dans les écoles de soins infirmiers pour mener une campagne de recrutement. Toutes les recrues volontaires sont entendues, en 2016, 205 infirmières postulantes ont été entendues. 80 ont été engagées, 44 ont trouvé un emploi à l'extérieur, 42 ont été mises en attente. On fait appel à ces dernières pour des remplacements, et cette année 15 ont déjà bénéficié d'un contrat.

Les écoles ne délivrent les diplômes qu'une fois par année, il serait plus approprié pour le CHUV que cela intervienne 2 fois l'an ; le « turn-over » s'en trouverait fluidifié.

Enfin, il est rappelé que tous les secteurs (logistique, cuisine, médecins, etc.) du CHUV sont concernés par la problématique des horaires irréguliers, puisque l'établissement fonctionne 24 heures sur 24, 365 jours sur 365.

Quant au rapport médecin-infirmières, il a bien changé ; l'heure n'est plus à l'aveugle servilité et, aujourd'hui, la vision patriarcale relève du mythe.

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

Un commissaire, par ailleurs membre du Comité directeur d'un établissement hospitalier, précise que l'idée selon laquelle les frontaliers seraient favorisés au moment de l'engagement est une idée erronée. Dans les Etablissements hospitaliers du Nord vaudois (EHNV) le taux d'infirmiers-ères frontaliers-ères est de 17 % (6 à 7% au CHUV). A compétences égales, les employés-es d'origine suisse sont clairement privilégiés. Quant à la formation, elle est équivalente en France ou en Suisse. Enfin, sur la question des temps partiels, il relève qu'à Yverdon tout le personnel infirmier est engagé à temps partiel.

Au sujet des tâches administratives, un commissaire relève qu'il est vrai qu'il y en a passablement pour les médecins et pour les infirmiers-ères. Toutefois pour maintenir un bon niveau de sécurité, il est important de recueillir stocker des informations. Cette tâche fait partie intégrante du métier. Les exigences en termes de sécurité augmentant, il est essentiel de consacrer du temps à documenter les choses. Les systèmes informatisés de documentation demandent un temps pour s'y familiariser. En outre, le partage des informations est essentiel pour assurer le suivi et passer le relais de façon optimale. Une commissaire, par ailleurs membre de la Commission d'examen des plaintes des patients, résidents ou usagers d'établissements sanitaires et d'établissements socio-éducatifs du canton de Vaud (COP), relève que de nombreux problèmes graves constatés sont liés à une mauvaise communication ou une mauvaise transmission des informations. Les tâches administratives sont essentielles et font partie intégrante de la profession, d'ailleurs cela revêt une importance qui dépasse de loin l'administratif.

Une commissaire ayant fait partie de la Commission du service du personnel d'un autre établissement hospitalier de la région confirme n'avoir jamais été confrontée à un cas de demande de temps partiel refusé.

Plusieurs commissaires considèrent que la question de la postformation ou formation postgrade lorsque les infirmières arrivent au CHUV est pertinente. Il est important de tout mettre en œuvre pour amener les infirmiers-ères à devenir pleinement opérationnels-les. Le chef de département rappelle qu'un effort colossal a été consenti dans le domaine de la formation des infirmiers-ères dans le canton de Vaud. L'introduction de la maturité comme titre préalable à l'entrée en HES aurait pu diminuer le nombre de vocations, or, c'est le contraire qui est arrivé. Il ajoute que DECFO-SYSREM a aussi nettement amélioré les conditions salariales. Un commissaire estime qu'au sein des écoles, théorie et pratique sont trop souvent dissociées. La plupart des enseignants ne pratiquent plus du tout. Il lui paraît que la pratique devrait revêtir une plus grande importance.

Le département rappelle que les infirmiers-ères bénéficient aujourd'hui de compétences pointues et incontournables dans le domaine oncologique ou chirurgical. Par ailleurs, des discussions sont en cours avec les directeurs des HES pour que les enseignants retrouvent un temps de pratique.

La majorité des commissaires estiment que certains points exprimés dans le postulat, comme le cahier des charges ou la supposée concurrence « déloyale » entre frontaliers et Suisses sont caducs. Il existe toutefois une volonté partagée pour favoriser les temps partiels et pour que la question de la formation et de sa coordination avec le recrutement soit davantage développée. Il est donc proposé de prendre partiellement le postulat en considération en maintenant les deux derniers points. Le postulant se rallie à cette proposition.

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

*La commission recommande au Grand Conseil de prendre partiellement en considération ce postulat par 12 voix pour, 0 contre et 2 abstentions, et de le renvoyer au Conseil d'Etat.*

Yverdon-les-Bains, le 17 octobre 2017.

*Le président :  
(Signé) Vassilis Venizelos*

**Postulat Philippe Vuillemin – CHUV – EMS : relever le défi de la vieillesse passe aussi par l'égalité salariale des infirmières**

*Texte déposé*

Il y a plus de dix ans, le Politique a considéré que l'Établissement médico-social (EMS) étant un lieu de vie et subsidiairement seulement un lieu de soins, il convenait par le biais d'une Convention collective de travail (CCT) ad hoc, d'introduire une différence salariale entre les infirmières du CHUV et celles des EMS.

En 2017, les infirmières engagées au CHUV, à la Fédération des hôpitaux vaudois (FHV) et EMS sortent des mêmes écoles, avec les mêmes diplômes ou reconnaissance internationale de leur diplôme.

Par ailleurs, le maintien à domicile entraîne des placements en EMS à un stade de pathologies avancées, nécessitant des soins pour le moins « pointus » fournis par les infirmières et Assistantes en soins et santé communautaires (ASSC) travaillant en EMS.

A l'avenir, et pour soulager les hôpitaux, les EMS fourniront encore plus de soins gériatriques spécialisés et l'introduction d'équipes mobiles en tout genre ne réglera pas le problème.

Dans ce contexte, on est étonné de constater que depuis quelques mois, à notre connaissance, le CHUV mène une active campagne de séduction auprès des infirmières d'EMS pour qu'elles rejoignent le CHUV, faisant miroiter, entre autres, un salaire plus élevé, alors même que c'est l'intérêt premier des structures hospitalières de ce canton que de pouvoir compter sur des EMS performants en termes de soins gériatriques.

Le présent postulat demande au Conseil d'Etat, d'entente avec les partenaires, de revoir rapidement les prestations salariales fournies aux infirmières d'EMS en alignant, à diplômes, expérience et ancienneté égaux, les salaires des infirmières d'EMS sur ceux du CHUV.

Il demande également au Conseil d'Etat de préciser enfin sa vision de la répartition des tâches de soins gériatriques dans le canton.

*Renvoi à une commission sans 20 signatures.*

*(Signé) Philippe Vuillemin*

*Développement*

**M. Philippe Vuillemin (PLR) :** — Je vous propose un postulat que je vous remercie de bien vouloir renvoyer à l'examen d'une commission. Voici quelques considérations sur l'idée qui m'a inspiré la proposition de ce postulat.

Il y a une douzaine d'années, on avait souhaité, politiquement parlant, marquer une différence entre les hôpitaux et les établissements médico-sociaux (EMS). On voulait montrer que l'EMS est avant tout un lieu de vie — ce qui est juste — et que, même si on y donnait des soins, le contexte n'était pas hospitalier. Douze ans plus tard, je vous propose de revoir la question. En effet, en 2017, les infirmiers et infirmières pratiquant au CHUV et en EMS sont sortis des mêmes écoles, avec les mêmes diplômes, et celles et ceux qui viennent de l'étranger ont les mêmes reconnaissances internationales. Par ailleurs, la tâche a beaucoup changé dans les EMS de ce canton : grâce au maintien à domicile, les gens viennent en EMS beaucoup plus tardivement, et c'est tant mieux ! Mais à ce moment-là, ils présentent souvent une polyopathie qui nécessite un personnel infirmier et soignant de grande compétence, justement pour ne pas surcharger l'hôpital par toutes sortes de cas. Finalement, les infirmiers et infirmières pratiquent, en EMS, un métier fort pointu, qui ne permet plus d'expliquer l'existence d'une différence salariale.

Infirmier-ère	AVDEMS		CHUV		Delta	
	Mensuel	Annuel	Mensuel	Annuel	Mensuel	Annuel
Sans expérience	5'052.00 fr.	65'676.00 fr.	5'282.08 fr.	68'667.00 fr.	-230.08 fr.	-2'991.00 fr.
Après 3 ans d'expérience	5'394.00 fr.	70'122.00 fr.	5'797.54 fr.	75'368.00 fr.	-403.54 fr.	-5'246.00 fr.
Après 10 ans	6'189.00 fr.	80'457.00 fr.	6'594.00 fr.	85'722.00 fr.	-405.00 fr.	-5'265.00 fr.

Voici les chiffres tels qu'ils m'ont été donnés. Sous AVDEMS, il faut comprendre qu'il s'agit des salaires prévus par la Convention collective de travail (CCT) de l'Association vaudoise d'établissements médico-sociaux. A côté, ce sont les salaires pratiqués par le CHUV. On se rend donc compte que, dès la sortie de l'école d'infirmiers, il y a une différence de 230 francs par mois. Au bout de trois ans d'expérience, l'écart se creuse : le salaire de l'infirmière ou infirmier d'EMS diffère de plus de 400 francs des salaires du CHUV.

Comprenez que, même si l'infirmière ou l'infirmier d'EMS est passionné par son travail, quand il s'agit de 400 francs de différence, cela pèse lourd. Peut-on vraiment se permettre, dans le cadre des soins que l'on donne dans les EMS, d'avoir de pareilles différences ? Nous ne le pensons pas. Bien sûr, nous savons qu'il est difficile de modifier une CCT : il faut réunir les partenaires et il faut s'entendre. Mais je crois qu'il faut commencer. Si l'on prétend que les EMS ne sont pas régis de la même façon parce qu'il s'agit du domaine parapublic, je rappellerai que l'Etat les surveille de près, au point que c'est le Département de la santé et de l'action sociale qui définit les salaires des directeurs d'EMS.

Dans ce contexte, j'aimerais que le Conseil d'Etat nous expose sa vision de l'avenir des infirmières et infirmiers d'EMS — et pourquoi pas dans le nouveau plan qu'il vient de nous proposer ? A partir de maintenant, il ne s'agit plus du postulat Vuillemin : le Grand Conseil va décider si, oui ou non, il vaut la peine d'aller en commission pour que les salaires des infirmiers et des infirmières d'EMS soient progressivement — mais assez rapidement tout de même — alignés, ou peu s'en faut, sur ceux du CHUV.

La discussion est ouverte.

**M. Philippe Jobin (UDC) :** — J'ai lu attentivement le postulat. Il me semble en effet que certaines questions méritent qu'on y réponde. Par conséquent, ce postulat doit aller en commission.

J'aimerais rappeler l'existence d'un autre postulat, qui concerne aussi les infirmières, déposé par M. Pahud. Il serait bien que l'on puisse traiter les deux objets en même temps. Je vous remercie donc de soutenir le renvoi de ce postulat en commission.

**Mme Christiane Jaquet-Berger (LGa) :** — La proposition de M. Vuillemin vient à temps. En effet, la situation s'est modifiée, au fil des années, en ce qui concerne l'accueil dans les EMS. Si l'on veut effectivement assurer des soins de qualité aux personnes qui souffrent de plusieurs maladies et qui ne peuvent plus rester chez elles, il faut un personnel qui soit lui-même de bonne qualité. Pour cela, il faut le reconnaître par un salaire correct, convenable et mieux que cela : un salaire qui permette de susciter des vocations pour ce type de travail. Je propose donc que ce postulat soit pris en considération.

**M. Vassilis Venizelos (VER) :** — A mon tour, je prends la parole puisque le débat est ouvert. En tant que président de la Commission thématique de la santé publique, c'est bien entendu avec grand plaisir que j'accueillerai le postulat de notre collègue Vuillemin, qui met le doigt sur un problème épineux, sur une question sensible à l'heure où le vieillissement de la population représente un défi important pour notre système de santé. Alors que le Conseil d'Etat annonce des réformes en profondeur, il me semble effectivement important de traiter la question de l'égalité salariale des infirmières et infirmiers. Je vous invite à renvoyer ce postulat en commission et à le soutenir par la suite.

**Mme Véronique Hurni (PLR) :** — Personnellement, je vais également dans le sens de la proposition de M. Vuillemin. Je fais aussi partie de la Commission thématique de la santé publique et je pense qu'il est important, pour le moins, que l'on parle de cette problématique en commission et que l'on puisse y apporter des modifications, si nécessaire. Je vous invite donc, à mon tour, à renvoyer le postulat en commission.

**M. Jean-Luc Bezençon (PLR) :** — Je vis dans une commune qui héberge un EMS. Je déclare mes intérêts : je fais partie du conseil d'administration de cet établissement. Je puis donc me rendre compte du travail qui est fait dans les EMS. Au-delà du métier, il y a la vocation qui, à mon avis, n'est pas

suffisamment reconnue. Je ne voudrais pas développer plus, mais j'appuie à 100 % le renvoi de ce postulat au Conseil d'Etat.

**Mme Sonya Butera (SOC) :** — Cher collègue Vuillemin, je vous remercie pour le dépôt de ce postulat. Je vous invite à le renvoyer au Conseil d'Etat. Au nom des députés socialistes et notamment de ceux qui font partie de la Commission thématique de la santé publique, nous nous réjouissons de traiter cet objet.

La discussion est close.

**Le postulat est renvoyé à l'examen d'une commission avec quelques abstentions.**

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

**Postulat Philippe Vuillemin - CHUV - EMS : relever le défi de la vieillesse passe aussi par l'égalité salariale des infirmières**

**1. PREAMBULE**

La commission s'est réunie le 5 mai 2017.

Présent-e-s : Mmes Sonya Butera, Brigitte Crottaz, Céline Ehrwein Nihan, Véronique Hurni, Roxanne Meyer Keller, Graziella Schaller. MM. Alain Bovay, Fabien Deillon, Michel Desmeules, Pierre Grandjean, Werner Riesen, Filip Uffer, Vassilis Venizelos (présidence), Philippe Vuillemin. Excusé : Serge Melly (en remplacement d'Axel Marion).

Représentant-e-s du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) : Mme Isabelle Lehn, Directrice des soins du CHUV. MM. Pierre-Yves Maillard, Conseiller d'Etat, Pierre-François Leyvraz, Directeur général du CHUV, Marc Weber, Adjoint santé, Coordination surveillance sanitaire et sociale.

**2. POSITION DU POSTULANT**

La durée de séjour moyenne en EMS se situe entre 28 et 30 mois. Les personnes qui vont en EMS souffrent souvent de pathologies multiples qui nécessitent des prises en charge compliquées. Il explique que toutes les pathologies qui doivent être traitées en EMS nécessitent des infirmières avec un haut niveau de formation et qu'il ne s'agit plus des garde-malades d'autrefois. Le postulant estime que le salaire payé aux infirmières travaillant en EMS mérite d'être aligné sur ceux des hôpitaux vaudois en général et sur ceux du CHUV en particulier. Il explique qu'une personne sortant d'une école gagnera un certain salaire au CHUV, mais CHF 200.- de moins, durant les premières années, si elle travaille dans un EMS.

Ce postulat doit aussi permettre à l'Etat de préciser le rôle des EMS. Si c'est un endroit où l'on s'occupe des gens avant de devoir les admettre au CHUV, cela ne peut pas se faire sans infirmière qualifiée. Il ne s'agit pas seulement de leur octroyer un salaire plus élevé, mais de préciser que, sans infirmière qualifiée, les missions des EMS ne pourront pas être remplies. Il mentionne que c'est précisément le but de son postulat et que ce combat remonte aux années 1990 déjà, époque à laquelle il avait demandé CHF 300.- supplémentaires pour les infirmières dans le cadre du budget.

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

Le chef du département rappelle que la question des différences de conditions de travail entre le CHUV et le parapublic alimente les débats depuis de nombreuses années. Lorsque le chef du DSAS a pris ses fonctions, le Conseil d'Etat était au cœur d'une divergence. Les syndicats voulaient que les infirmières bénéficient du statut de l'Etat, alors que les organisations patronales souhaitaient conserver leur autonomie. Entre les deux, l'Etat était un peu indécis. A l'époque de DECFO-SYSREM, ce dernier a tranché en essayant de garantir une forme d'équivalence en termes de financement.

L'Etat espérait une convergence des salaires pour éviter les problèmes de concurrence mentionnés, mais ce n'était pas un objectif absolu. Il en est ressorti des différences qui ne sont pas que salariales et qui ne sont pas toujours à l'avantage de l'Etat.

Il reconnaît que les infirmières de l'Etat jouissent d'un avantage en travaillant au CHUV, mais que la CCT du parapublic propose six semaines de vacances dès 50 ans (contre cinq à l'Etat). Dans le parapublic, les employés bénéficient d'une protection pour perte de gain, par exemple en cas de maladie, qui dure deux ans, une période plus longue qu'à l'Etat. Ces deux exemples montrent des améliorations du côté du parapublic qui ne se retrouvent pas dans le domaine public. En revanche, il reconnaît que, ces dernières années, l'Etat a augmenté les indemnités pour le travail de nuit et le travail du samedi pour les infirmières, ce qui a encore un peu creusé l'écart. Le conseiller d'Etat précise que, pour 2018, il a signalé aux partenaires sociaux qu'il voyait une certaine logique à ce que des équivalences financières soient proposées au monde du parapublic pour compenser ces petites améliorations. Cela a été fait dans les EMS pour les Assistantes en soins et santé communautaires (ASSC), mais pas à la Fédération des hôpitaux vaudois (FHV) : une double annuité a été accordée dans les EMS par une décision spontanée de l'Association vaudoise des établissements médico-sociaux (AVDEMS) et de la Fédération patronale des EMS vaudois (FEDEREMS).

Le chef du département précise que cette demande de convergence est à l'étude avec la commission paritaire (FHV, AVDEMS, FEDEREMS et les syndicats). Les pratiques salariales ont été examinées pour calculer l'écart de salaire réel entre 500 infirmières représentatives du parapublic et 500 infirmières du CHUV. Les résultats devraient arriver pour le deuxième semestre de l'année. Cela devrait donner la différence de salaire réelle à formation et ancienneté égales.

La CCT du futur hôpital Riviera-Chablais obligera à une certaine harmonisation avec les salaires des valaisans, un peu plus élevés que ceux des Vaudois. Il espère que cela sera réglé cette année. Des réflexions devraient aussi être engagées avec les autres cantons voisins (Fribourg et Neuchâtel notamment) pour que les conventions soient harmonisées.

Dans la mesure où le postulat ne préconise pas une équivalence absolue, mais vise une convergence entre le public et le parapublic, le Conseil d'Etat pourrait répondre favorablement à son postulat. La CCT Riviera-Chablais, qui devrait être la matrice de cette extension, améliore déjà les conditions de travail des infirmières et les rapproche de celles du CHUV. La question du financement devra toutefois être réglée compte tenu du coût d'une telle mesure.

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

La majorité de la commission reconnaît que la question mérite d'être approfondie, d'entente avec les différents partenaires. Les explications du chef du département indiquent que des démarches sont en cours et la réponse au postulat Vuillemin pourrait être l'occasion pour le Conseil d'Etat d'exposer sa vision, dans un délai raisonnable. Les commissaires conviennent qu'il s'agit plutôt de « rapprocher les conditions de travail » plutôt que « d'aligner les salaires », dans la mesure où le problème ne se résume pas aux salaires, mais aussi aux contraintes aux horaires atypiques ou aux vacances.

#### **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 17 octobre 2017.

*Le président :  
(Signé) Vassilis Venizelos*

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

### à l'interpellation François Clément et consorts – Pour faciliter le stationnement des personnes en situation de handicap

#### **Rappel de l'interpellation**

*La mobilité est une question particulièrement importante pour les personnes en situation de handicap. En effet, dans une société plus mobile que jamais, il en va de l'inclusion des personnes en situation de handicap dans la société. Que ce soit dans un but professionnel, de loisir, médical ou autre, les personnes en situation de handicap ont un besoin en mobilité tout aussi important qu'une personne valide.*

*Les déplacements en transports publics ne sont pas aisés pour une personne en situation de handicap. Même si les transports publics sont de plus en plus adaptés et accessibles — notamment grâce à la Loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand) [RS 151.3 Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (Loi sur l'égalité pour les handicapés)] qui engage les transports publics à s'adapter aux personnes handicapées d'ici 2023 — cela reste difficile d'entrer dans un bus ou un train notamment avec un fauteuil roulant. Il y a aussi les nombreux obstacles architecturaux qui rendent hasardeux le trajet pour un arrêt, une gare et pour un quai. Sans compter qu'il faut téléphoner au moins une bonne heure à l'avance pour pouvoir bénéficier d'une assistance dans les gares CFF. Tout cela fait qu'un voyage en transports publics peut prendre le double, voire le triple, du temps d'un voyage en véhicule individuel. Compte tenu du fait qu'une personne en situation de handicap met déjà généralement plus de temps pour faire des choses, celle-ci préférera prendre la voiture si cela est possible.*

*Mais, le gros problème de la voiture, c'est le stationnement. Quand bien même, il y a des places de parc "handicap", celles-ci sont, hélas, encore trop peu nombreuses, et souvent prises par des personnes valides. Dans les parkings souterrains, il y a, certes, plus de places "handicap" mais celles-ci sont généralement payantes et souvent chères.*

*Concernant leur nombre, pour les parkings et places de stationnement publics, la règle voudrait qu'il y ait une place "handicap" pour cent places de parc. Il semble clair que ce nombre n'est pas suffisant pour couvrir les besoins de la population à mobilité réduite.*

*Pour les constructions privées, les directives techniques vaudoises, liées à l'aide cantonale à la construction et à la rénovation de logements (Loi sur le logement (LL) du 9 septembre 1975) disent que :*

#### Garages collectifs et places de parc extérieures

*- Les places de parc pour "handicapés" doivent avoir une largeur de 350 cm. Leur nombre doit être égal au 1/10 des logements de l'immeuble.*

*Ce qui est positif, mais ne garantit des places de parc qu'à proximité de grands bâtiments locatifs, et n'apporte en aucun cas une offre suffisante de places de parc pour les personnes à mobilité réduite.*

*L'indépendance dans les déplacements et l'accès aux lieux d'activités sont des enjeux majeurs pour les personnes en situation de handicap. Il convient de lever ces chicanes harassantes du quotidien pour permettre, au mieux, leur intégration dans notre société.*

*Sur la base de ces constats, les signataires de la présente interpellation demandent donc au Conseil d'Etat :*

- 1. si celui-ci a à sa disposition des statistiques sur les difficultés rencontrées par les personnes à mobilité réduite pour trouver une place de parc pour leurs véhicules lors des déplacements ; et, sur la base de ces informations, de répondre aux questions suivantes :*
- 2. l'augmentation du quota de nombre de places de parc "handicap" par place "standard" est-elle envisageable ?*
- 3. est-il possible de rendre gratuit l'émolument pour l'obtention d'une autorisation de parcage pour personne en situation de handicap (art. 35 RE-SAN [Règlement du 7 juillet 2004 sur les émoluments perçus par le Service des automobiles et de la navigation (741.15.1)], c'est-à-dire la carte de stationnement pour personnes handicapées, actuellement à 25 francs, comme cela se fait dans d'autres cantons, par exemple Genève ?*
- 4. est-il envisageable d'établir un flyer pour expliquer d'une manière simple et imagée les facilités de parcage pour les personnes à mobilité réduite (notamment celles décrites à l'article 20a de l'OCR [RS 741.11 Ordonnance du 13 novembre 1962 sur les règles de la circulation routière]) ? Celui-ci serait distribué, entre autres, aux détenteurs de la carte de stationnement pour personnes handicapées ?*

## **Réponse du Conseil d'Etat**

### **Introduction**

Au préalable le Conseil d'Etat rappelle que les facilités de stationnement en faveur des personnes à mobilité réduite en mesure de conduire une voiture adaptée, représentent un enjeu important. Il s'agit aussi d'un exemple significatif du caractère transversal de la problématique de l'accessibilité au sens de la LHand [Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (Loi sur l'égalité pour les handicapés) (RS 151.3)], qui exige une gestion coordonnée de nombreux aspects. En effet, les questions posées par l'interpellateur s'avèrent complexes à traiter, car elles concernent plusieurs services de l'Etat, les communes et le réseau associatif du domaine.

Il existe bien une norme pour l'établissement de l'offre en cases de stationnement pour handicapés dans les constructions et équipements (la norme VSS SN 640 281 demande de prévoir, pour les infrastructures importantes, une case de stationnement pour personne handicapée sur 50 cases normales, mais au moins une case par étage). En revanche, il n'existe aucune base légale ou norme pour déterminer le nombre de cases de stationnement pour personnes handicapées à aménager sur le domaine public.

Les communes sont responsables de l'aménagement des places de stationnement pour personnes handicapées sur le domaine public. Il leur incombe d'examiner, au cas par cas, l'opportunité et la faisabilité de cases pour personnes handicapées, en considérant les besoins et les contraintes locales. Cette pratique pragmatique permet d'adapter les interventions à la variabilité des contextes locaux. Ainsi, selon les contraintes locales (densité du trafic, stationnement longitudinal, largeur de voirie, etc.), l'aménagement de cases pour handicapés sur domaine public peut être complexe, voire non applicable.

L'inventaire des facilités de stationnement pour personnes handicapées ne saurait toutefois être limité

aux seules cases situées sur domaine public.

En effet, les offres en cases de stationnement pour les personnes handicapées sur les domaines public et privé (parkings privés accessibles au public) sont complémentaires. Dans les centres denses, où l'offre en stationnement sur domaine public est rare, les parkings publics jouent un rôle clé pour l'accessibilité en voiture, y compris pour les personnes handicapées.

De plus, depuis 2005, l'article 20a de l'Ordonnance sur la circulation routière (OCR) attribue d'importantes facilités de parcage aux titulaires d'une carte de stationnement pour personnes handicapées. Sur la base de cet article, ceux-ci ont notamment l'autorisation de stationner :

- pendant une durée illimitée sur les places de parc (aires de stationnement exploitées à titre privé non comprises) ;
- au maximum trois heures sur des places signalées ou marquées par une interdiction de parquer ;
- au maximum deux heures en dehors des places indiquées par les signaux ou le marquage correspondant, dans les zones de rencontre, d'une part, et dans les zones piétonnes avec accès exceptionnellement autorisé aux véhicules, d'autre part.

Au niveau des bénéficiaires, les facilités pour les détenteurs à mobilité réduite d'un véhicule spécialement adapté se concrétisent par un certain nombre de prestations proposées par le Service des automobiles et de la navigation (SAN ci-après) :

- la délivrance d'une autorisation pour pouvoir parquer le véhicule sur une place de stationnement adaptée et spécifiquement destinée à ce titre, ceci après validation des critères d'octroi. Le bénéficiaire peut être la personne à mobilité réduite au bénéfice d'un véhicule spécial ou le proche qui l'accompagne et assure le transport. Le macaron (carte de stationnement pour personnes handicapées), lié à la personne, est valable pour une durée de 6 mois ou de 12 mois (macaron provisoire, selon certificat médical) ou de 5 ans (en cas de handicap irréversible). Le macaron donne droit aux facilités de parcage selon l'art 20a de l'OCR.
- l'exonération des frais de taxe des véhicules pour les personnes à mobilité réduite au bénéfice des prestations complémentaires (personnes infirmes et indigentes), mais aussi pour la personne (enfant ou conjoint) ayant à sa charge une personne infirme et pour lequel un véhicule est indispensable, si elle est reconnue comme indigente.
- toutes les informations utiles à ces titres, en version papier et électronique, sous forme notamment de :
  - un flyer d'information avec les explications utiles, généralement distribué avec la carte de stationnement pour personnes handicapées ;
  - les informations utiles sur les pages internet du SAN relatives à l'exonération de la taxe, avec en lien, les formulaires pour présenter les demandes.

A côté des prestations susmentionnées, les services de conseil social de Pro Infirmis Vaud et des associations du domaine du handicap, ainsi que les CMS, contribuent à diffuser l'information auprès des personnes à mobilité réduite.

Par ailleurs, Forum Handicap Vaud et les associations du domaine du handicap, dont Pro Infirmis Vaud (partenaire des services de l'Etat comme le SAN et le Service des Assurances sociales et de l'hébergement) contribuent de manière significative à la sensibilisation des pouvoirs publics, du secteur commercial et du grand public, ainsi qu'à la recherche de solutions permettant de pallier les difficultés d'accessibilité rencontrées par les personnes handicapées.

Le Conseil d'Etat rappelle que les communes sont responsables du développement des places de stationnement pour personnes handicapées dans le domaine public et de l'information et la promotion à ce titre. Certaines ont développé des outils comme, par exemple, la ville de Nyon qui apporte, avec la

collaboration de Police Nyon Région (Géoportail SIT Nyon) les informations utiles sur le stationnement réservé aux personnes à mobilité réduite (personne à mobilité réduite ; places de stationnement ; comment obtenir une autorisation de stationnement ; bases légales relatives au stationnement pour TMR ; contacts utiles) tout en proposant les places PMR (personne à mobilité réduite) à Nyon.

Passé ce préambule, le Conseil d'Etat peut répondre aux questions de l'interpellateur.

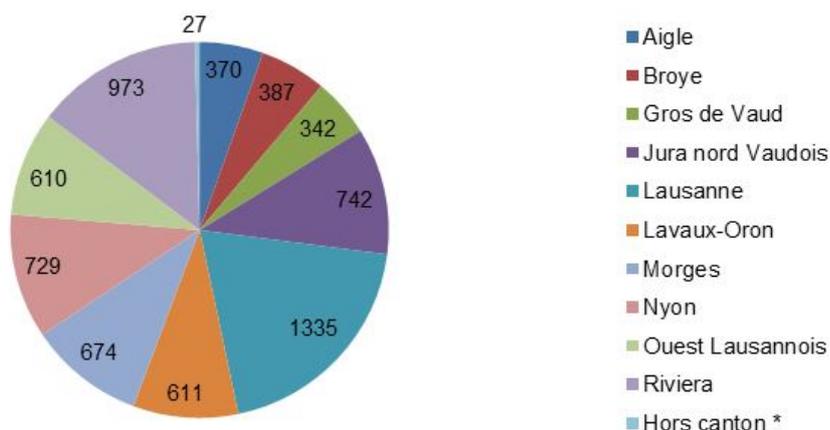
## 1 RÉPONSES AUX QUESTIONS

### 1.1 Le Conseil d'Etat a-t-il à sa disposition des statistiques sur les difficultés rencontrées par les personnes à mobilité réduite pour trouver une place de parc pour leurs véhicules lors des déplacements ?

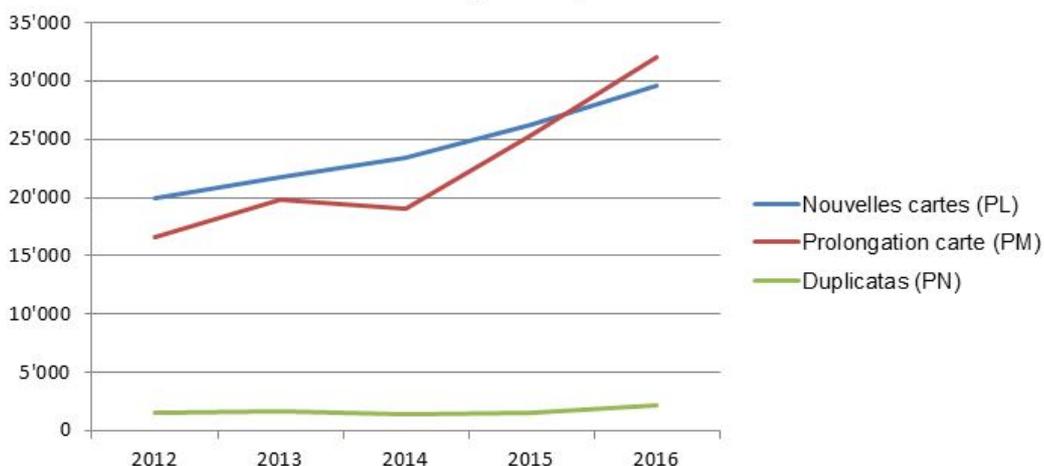
Le Conseil d'Etat ne dispose pas de statistiques cantonales sur les difficultés rencontrées par les personnes à mobilité réduite pour trouver une place de parc dans le domaine public.

Cependant, les données disponibles auprès du SAN permettent par exemple de connaître le nombre d'autorisations délivrées (macaron) par district, les montants perçus et leur évolution.

**Répartition par district des autorisations de parcage en vigueur  
au 28.06.2017  
(en nbre)**



**Evolution des macarons handicapés  
(en CHF)**



On constate que les nouveaux macarons n'ont cessé d'augmenter depuis 2012. Il est cependant

difficile de savoir si ceci relève d'une augmentation des problèmes de mobilité réduite, d'une meilleure information sur les facilités proposées, voire d'un changement de comportement des bénéficiaires concernés.

Les services de conseil social de Pro Infirmis Vaud qui rencontrent régulièrement des personnes à mobilité réduite et leurs proches (plus de 3'000 clients par année) enregistrent régulièrement des plaintes de bénéficiaires qui constatent que les places de stationnement qui leur sont dédiées sont très souvent occupées par des non ayants-droit.

L'association relève aussi que :

- lors de manifestations communales, les places de stationnement ne sont pas remplacées. Elle a à ce titre sensibilisé la Ville de Lausanne ;
- les conducteurs à mobilité réduite n'utilisent pas toujours toutes les facilités proposées.

Par ailleurs, dans son site [www.info-handicap.ch](http://www.info-handicap.ch) l'association recommande aux détenteurs d'une carte de stationnement sans moyen auxiliaire encombrant, tel que fauteuil roulant, cannes tripodes ou tintebin, d'utiliser les places de stationnement conventionnelles.

S'il n'y pas de programme préventif proprement dit pour sensibiliser la population, la Police cantonale relève 143 amendes pour parcage abusif (art. 65 al. 5 OSR [*Ordonnance du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière (RS 741.21)*]) en 2015, 210 en 2016 et 75 à fin juin 2017. Cette mesure (240.1, OAO [*Ordonnance du 4 mars 1996 sur les amendes d'ordre (RS 741.031)*], CHF 120.-) est essentielle et efficace.

## **1.2 L'augmentation du quota de nombre de places de parc " handicap " par place " standard " est-elle envisageable ?**

Le Conseil d'Etat considère qu'il n'est pas opportun de prévoir des quotas de cases de stationnement pour personnes handicapées sur le domaine public pour les raisons suivantes :

- l'aménagement des places de stationnement sur domaine public est du ressort des communes ;
- outre le droit exclusif de garer sur les cases pour handicapés sur domaine public, les titulaires d'une carte de stationnement pour personnes handicapées bénéficient d'importantes alternatives et facilités de stationnement (cases pour handicapés sur domaine privé, par exemple dans les parkings accessibles au public, facilités de stationnement sur domaine public, selon article 20a OCR).

Il incombe aux communes de s'assurer de la satisfaction des besoins en cases de stationnement pour handicapés dans le cadre de l'examen des demandes de permis de construire, d'une part, et de veiller à l'aménagement de cases pour handicapés sur domaine public, après examen de leur opportunité et de leur faisabilité, d'autre part.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat relève le développement du marché des petits véhicules électriques de type tricycle ou quadricycle. Ce marché pourra peut-être élargir le choix modal des personnes à mobilité réduite et les possibilités de stationnement de véhicules individuels motorisés (stationnement autorisé sur des cases deux-roues).

## **1.3 Est-il possible de rendre gratuit l'émolument pour l'obtention d'une autorisation de parcage pour personne en situation de handicap (art. 35 RE-SAN ), c'est-à-dire la carte de stationnement pour personnes handicapées, actuellement à 25 francs, comme cela se fait dans d'autres cantons, par exemple Genève ?**

L'émolument de CHF 25.- est la contrepartie financière due pour la prestation ou l'avantage accordés par l'Etat, à savoir pour l'établissement du macaron. Cet émolument respecte le principe de couverture des coûts et de l'équivalence.

A la lumière de ceci et des possibilités d'exonération et de remises accordées d'ores et déjà par voie

règlementaire par le SAN, le Conseil d'Etat considère que la gratuité de l'émolument n'est pas nécessaire et qu'elle n'améliorera pas la résolution des problèmes évoqués.

**1.4 Est-il envisageable d'établir un flyer pour expliquer d'une manière simple et imagée les facilités de parcage pour les personnes à mobilité réduite (notamment celles décrites à l'article 20a de l'OCR) ? Celui-ci serait distribué, entre autres, aux détenteurs de la carte de stationnement pour personnes handicapées ?**

Comme déjà indiqué, au niveau de l'information, le SAN propose un flyer en version papier et électronique. Son contenu pourrait être le cas échéant amélioré et enrichi avec des liens supplémentaires, en coordination avec Pro Infirmis Vaud. En effet, Pro Infirmis Vaud propose une information ciblée dans son site [www.info-handicap.ch](http://www.info-handicap.ch) avec divers liens utiles.

De nombreuses associations actives dans le domaine de l'accessibilité et la mobilité proposent également des sites internet et des brochures de qualité qu'il s'agirait de promouvoir, comme notamment :

- [www.placehandicape.ch](http://www.placehandicape.ch) : en décembre 2017 le site recense 9'000 places de parc pour personnes à mobilité réduite dans l'ensemble de la Suisse. Grâce au soutien du Bureau Fédéral de l'Egalité, un projet de crowdsourcing devrait garantir l'actualité des données et optimiser la mise jour ;
- [www.paramap.ch](http://www.paramap.ch) : par ce site l'Association suisse des paraplégiques propose une carte répertoriant des places de parc pour personnes à mobilité réduite dans toute la Suisse (application mobile et iPhone).

En conclusion et de manière plus générale, le Conseil d'Etat rappelle que la thématique de la mobilité et de l'accessibilité aux infrastructures pour les personnes en situation de handicap constitue un enjeu important à ses yeux, raison pour laquelle le point 1.7 du programme de législature 2017-2022 prévoit de poursuivre le plan consistant à transformer et adapter progressivement les bâtiments publics aux besoins des personnes handicapées.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 28 mars 2018.

La présidente :

*N. Gorrite*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

### à l'interpellation de Marc Vuilleumier et consorts – Quand les PLAFAs ne plafonnent pas

#### **Rappel de l'interpellation**

*Les placements à fin d'assistance (PLAFA) ont déjà été souvent discutés dans ce Grand Conseil et dans les milieux juridiques, sociaux et médicaux concernés. Ils ont fait l'objet d'assises cantonales en juin 2015. Tout en constatant que les PLAFAs sont justifiés dans bien des situations, ces assises ont relevé que leur augmentation était problématique et qu'il était nécessaire, quand faire se peut, de trouver des alternatives. Rappelons que ces mesures sont lourdes imposant des placements forcés parfois sous la contrainte. Lors des assises, diverses pistes ont été évoquées, notamment une meilleure information du public et des associations sur les droits des personnes et une sensibilisation accrue des milieux professionnels prononçant de telles mesures. Or, une récente étude montre que les PLAFAs ont augmenté de 23 % ces dernières trois années. Plus de 95% d'entre eux sont édictés par les médecins. Il est certainement possible de faire mieux dans certaines situations en travaillant plus en réseau. Les équipes mobiles, spécialement en psychiatrie, pourraient être développées pour éviter certains placements. De même, le rôle des associations pourrait être renforcé autant au niveau du suivi des personnes que de l'information. Enfin, une meilleure information faciliterait des recours quand ces placements sont excessifs.*

*Nous posons les questions suivantes au Conseil d'Etat :*

- 1. Comment le Conseil d'Etat explique-t-il l'augmentation des PLAFAs ces dernières années ?*
- 2. Les mesures préconisées par les assises ont-elles été initiées et si oui lesquelles et quand ?*
- 3. Les PLAFAs font-ils partie de la réflexion générale du Conseil d'Etat dans sa politique de maintien à domicile et de renforcement des équipes mobiles ?*

#### **Réponses du Conseil d'Etat**

##### **Rappel du contexte**

L'article 426 du Code civil suisse (CC) définit le placement à des fins d'assistance (PLAFA) comme suit : " une personne peut être placée dans une institution appropriée lorsque, en raison de troubles psychiques, d'une déficience mentale ou d'un grave état d'abandon, l'assistance ou le traitement nécessaires ne peuvent lui être fournis d'une autre manière. La charge que la personne concernée représente pour ses proches et pour des tiers ainsi que leur protection sont prises en considération. " Ces mesures de contrainte sont sujettes à controverse, car elles voient s'affronter la nécessité de préserver l'autonomie des personnes concernées et le devoir de les protéger ainsi que leur entourage.

## **1 COMMENT LE CONSEIL D'ETAT EXPLIQUE-T-IL L'AUGMENTATION DES PLAFAS CES DERNIÈRES ANNÉES ?**

En 2013, afin d'assurer le suivi des mesures de protection et l'information du public, le canton de Vaud a été le premier canton suisse à mettre en place un registre des mesures de protection (RMP). Les PLAFAs prononcés par les médecins autorisés par le DSAS et les autorités de protection (APEA) y sont recensés (art. 46 LVPAE).

Le RMP a permis de montrer qu'entre 2013 et 2016, le nombre de nouveaux PLAFAs est passé de 2'075 à 2'543 (incidence annuelle pour 100'000 habitants : de 279.2 à 326.8). Durant cette période, le nombre de mesures prononcées par les APEA est passé de 117 en 2013 à 135 en 2016, soit une augmentation totale de 5.5% [*En revanche, le nombre de mesures PLAFAs en cours devant les APEA est passé de 428 au 31.12.2013 à 346 au 31.12.2016, soit une diminution de 19%.*]. Le nombre de PLAFAs prononcés par des médecins est passé de 1'958 en 2013 à 2'408 en 2016, soit une augmentation de 23%. Le nombre de journées passées sous PLAFAs prononcés par des médecins a augmenté dans une proportion moindre, passant de 41'109 en 2013 à 44'911 en 2016, soit une augmentation de 9% sur la période 2013-2016. Plusieurs facteurs, tant au niveau populationnel, institutionnel, que sociétal, peuvent être à l'origine du phénomène. Tous n'ont pas encore été explorés.

Sur le plan populationnel, si l'on s'intéresse aux mesures prononcées par des médecins qui sont à l'origine de l'augmentation révélée par le RMP, les données sociodémographiques extraites mettent en évidence un profil de population stable d'une année à l'autre : en moyenne 52% des personnes sous PLAFAs sont des femmes, l'âge moyen est de 49 ans et 71% des mesures concernent des personnes âgées de 18 à 65 ans. Des recherches épidémiologiques portant sur la population générale vaudoise devraient être menées pour déterminer si une détérioration de l'état de santé mentale justifie une utilisation croissante des mesures de contrainte.

Sur le plan institutionnel, l'offre de soins psychiatriques peut se montrer déterminante par rapport au recours à la contrainte. En effet, des troubles psychiques sont à l'origine de 97% des PLAFAs prononcés par des médecins et le premier lieu de placement est l'hôpital psychiatrique dans 9 cas sur 10. Des études internationales ont démontré qu'une réduction du nombre de lits psychiatriques pouvait engendrer une augmentation du recours à la contrainte. Cependant, cette tendance n'a pas été confirmée en Suisse. Une étude réalisée sur l'ensemble des hospitalisations psychiatriques dans le canton de Vaud en 2015 n'a pas démontré de relation entre le nombre de lits psychiatriques par habitant ou le taux d'occupation annuel de ces lits et le taux de PLAFAs lorsque l'on compare les 4 secteurs psychiatriques du canton. Enfin, même si la durée moyenne des PLAFAs est passée de 21.8 jours en 2013 à 19.4 jours en 2016 et qu'en moyenne 26 à 29% des mesures ont été levées dans la semaine qui suivait l'admission, aucune augmentation significative des réadmissions sous PLAFAs durant cette période n'a été observée. Moins de 25% des personnes concernées par un PLAFAs ont été astreintes à ce type de mesure au moins une seconde fois entre 2013 et 2016.

## **2 LES MESURES PRÉCONISÉES PAR LES ASSISES ONT-ELLES ÉTÉ INITIÉES ET SI OUI LESQUELLES ET QUAND ?**

En 2015, à la demande de la commission de gestion du Grand Conseil (COGES) et de la Commission de haute surveillance du Tribunal Cantonal (CHSTC), l'ensemble des instances concernées par les PLAFAs ont été réunies dans le cadre d'Assises. Celles-ci avaient pour but de clarifier les processus PLAFAs et de renforcer des collaborations entre autorités judiciaires et institutions sanitaires. La finalité des Assises PLAFAs n'était donc de faire diminuer le nombre de mesures prononcées, mais de s'assurer que celles-ci soient appliquées conformément au cadre légal qui les régit.

Dans le cadre des Assises, de multiples recommandations ont été proposées par les différents groupes de travail. D'entente avec le Conseil d'Etat, le comité de pilotage des Assises en a retenu plusieurs.

Tout d'abord, l'optimisation du RMP permet de suivre de manière plus rigoureuse les mesures de PLAFAs, de garantir aux personnes concernées le respect de leurs droits et d'intervenir en cas de situation problématique, qu'il s'agisse d'une mesure instaurée par un médecin ou une autorité de protection. Ensuite, des procédures élaborées au moment des Assises facilitent et renforcent les collaborations entre les autorités de protection, les hôpitaux psychiatriques et les experts. Enfin, depuis 2017, une commission de suivi PLAFAs qui réunit des représentants de l'Ordre Judiciaire Vaudois, du Service de la santé publique et des hôpitaux psychiatriques suit les mesures instaurées dans le cadre des Assises et en propose de nouvelles le cas échéant. Cette commission travaille sous la supervision d'un comité stratégique constitué du Président du Tribunal cantonal, du Médecin cantonal et du Chef du département de psychiatrie du CHUV qui représente également la direction de la Fondation de Nant.

En 2017, plusieurs actions ont été entreprises par le Service de la santé publique auprès des médecins afin de restreindre l'utilisation du PLAFAs aux situations médicales indiquées pour lesquelles il n'existe pas d'alternative à une mesure de contrainte : formations pour les médecins concernés par la question, rencontres avec les médecins prononçant beaucoup de PLAFAs et avec les autres professionnels de la santé concernés par ces mesures. Les premières analyses pour l'année 2017 montrent une diminution de nombre de PLAFAs prononcés par des médecins de 6.2% entre 2016 et 2017 sur la période allant de janvier à novembre et même de 12.1% sur la période allant de juillet à novembre.

Enfin, afin de toucher l'ensemble des prestataires de soins, l'Office du médecin cantonal vient d'initier un projet qui vise à améliorer les collaborations entre les autorités de protection et les établissements sanitaires (hôpitaux, établissements médicaux sociaux (EMS), établissement psycho-sociaux médicalisés (EPSM) et médecins en pratique libérale) et à garantir plus largement les droits des patients. Ce projet se déroulera entre octobre 2017 et mai 2018.

### **3 LES PLAFAs FONT-ILS PARTIE DE LA RÉFLEXION GÉNÉRALE DU CONSEIL D'ÉTAT DANS SA POLITIQUE DE MAINTIEN À DOMICILE ET DE RENFORCEMENT DES ÉQUIPES MOBILES ?**

Plusieurs projets sont en cours au niveau cantonal pour favoriser le maintien à domicile des personnes souffrant de pathologies chroniques ou complexes. Depuis 2001, des équipes de psychiatrie mobiles ont été créées dans le canton de Vaud. Ces dernières ont des missions variées telles que le maintien dans la communauté des hauts consommateurs de soins (suivi intensif dans le milieu, équipe mobile adolescent, équipes mobiles de psychiatrie de l'âge avancé), le soutien à domicile après une hospitalisation en psychiatrie (case management de transition) ou l'intervention précoce dans la psychose (programme TIPP). Ces équipes représentent des alternatives valables aux hospitalisations, même sous PLAFAs, dans bon nombre de situations. Cependant, de grandes disparités entre les différentes régions du canton existent pour cette offre de soins et le développement de ces équipes reste insuffisant pour représenter un véritable frein au recours à la contrainte.

Il existe des modèles de soins tels que les équipes mobiles psychiatriques d'intervention de crise qui proposent un soutien intensif à domicile dans l'urgence ou le "housing first" qui vise à offrir un logement individuel avec le seul soutien d'une équipe de psychiatrie mobile aux personnes souffrant de graves troubles psychiques et qui ne parviennent pas à vivre dans des structures d'hébergement collectif telles qu'EMS ou EPSM. Ces modèles semblent prometteurs pour réduire le recours aux hospitalisations psychiatriques et par conséquent aux PLAFAs. Ces interventions ont été développées dans de nombreux pays, mais elles n'existent pas dans le canton de Vaud.

Le Conseil d'Etat entend développer ces modèles d'équipes mobiles dans sa planification de l'offre en soins psychiatriques dès 2018 avec un déploiement prévu sur plusieurs années.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 17 janvier 2018.

La présidente :

*N. Gorrite*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

### à l'interpellation Philippe Vuillemin - Le secret médical devient-il la propriété de tout un chacun ?

#### **Rappel de l'interpellation**

*Transport handicap (ci-après TH) est une institution qui rend des services appréciés.*

*TH est subventionné par différentes collectivités publiques.*

*TH se montre dès lors très pointilleux et veille à ce que les formulaires qui sollicitent son aide, soient impérativement et scrupuleusement remplis.*

*Fin 2017, des formulaires ont changé et un de ceux-ci, intitulé " Certificat médical ", outre qu'il prévoit quelques cases plus ou moins diagnostiques à cocher, réserve expressément une ligne intitulée " Diagnostic " qu'il s'agit de remplir, comme le rappel en pied de page, le formulaire.*

*Malheureusement il existe actuellement une tendance forte, à voir de nombreux milieux estimer légitime, de s'appropriier tout ou partie du diagnostic médical des individus, sans avoir pu en prouver la nécessité et sans se formaliser du consentement éclairé du client ; sous prétexte de son bonheur évidemment.*

*Nous désirons poser au Conseil d'Etat les questions suivantes :*

- 1. Quelles bases légales permettent-elles à TH d'exiger le diagnostic des transportés à sa charge ?*
- 2. Le Conseil de Santé s'est-il déterminé et comment ?*
- 3. Le préposé à la protection des données personnelles a-t-il été consulté ?*
- 4. Si les bases légales sont inexistantes et que la réponse aux points 2 et 3 est négative, quelles mesures immédiates le Conseil d'Etat entend-il prendre ?*
- 5. Comment le Conseil d'Etat et son Administration, veillent-ils à garantir aux vaudois une protection adéquate du secret médical, conformément à la loi ?*

#### **Réponse du Conseil d'Etat**

En préambule, le Conseil d'Etat relève que le questionnaire visé dans l'interpellation a été établi par Transport handicap (ci-après TH), sans consultation préalable du Bureau de la préposée à la protection des données et à l'information, ni du Conseil de santé.

La mention du diagnostic présenté par le demandeur de prestations à TH semble avoir pour objectif la vérification du bien-fondé de la demande et pourrait tendre à l'organisation d'une prise en charge individuelle par TH. Toutefois, les questions en lien avec le secret médical n'ont probablement pas été examinées.

## **1 QUELLES BASES LÉGALES PERMETTENT-ELLES À TH D'EXIGER LE DIAGNOSTIC DES TRANSPORTS À SA CHARGE ?**

La mention du diagnostic dans le formulaire de demande ne repose sur aucune base légale. Contrairement à certains domaines, comme celui des assurances sociales, aucune disposition légale ne permet à TH d'obtenir le diagnostic pour vérifier le bien-fondé de l'octroi de prestations.

## **2 LE CONSEIL DE SANTÉ S'EST-IL DÉTERMINÉ ET COMMENT ?**

Le Conseil de santé n'a pas été consulté et n'a donc pas pris position sur les formulaires de TH.

Il sied de rappeler que le Conseil de santé est l'autorité de surveillance compétente pour délier du secret professionnel toute personne qui pratique une profession de la santé visée par l'art. 321 CP ou par la Loi sur la santé publique (LSP).

Toutefois, il appartient, en premier lieu, au patient de se déterminer. Le consentement du patient est le principe de base en matière de transmission d'informations relevant du secret médical. Ainsi, le médecin doit s'adresser d'abord au patient s'il souhaite adresser à des tiers des informations tombant sous le coup du secret.

La communication d'informations médicales sur la base du consentement du patient constitue le cas normal. Pour que le consentement soit valable, le patient doit être informé de façon suffisante sur le type de données que le médecin communiquera aux tiers.

En transmettant le formulaire à son médecin pour qu'il complète les informations requises, le patient donne tacitement son accord à une levée du secret médical pour la transmission de ces informations.

Demeure ouverte la question de la pertinence ou de la nécessité de transmettre certaines informations, comme le diagnostic, alors que le médecin doit déjà indiquer le type de handicap et les limitations fonctionnelles présentés, pour permettre à TH d'établir et adapter ses prestations. Le médecin doit estimer lui-même la nécessité que TH ait connaissance du diagnostic du demandeur.

## **3 LE PRÉPOSÉ À LA PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES A-T-IL ÉTÉ CONSULTÉ ?**

Le Bureau de la préposée à la protection des données et à l'information n'a pas été consulté au sujet des formulaires de TH avant que la problématique ne soit évoquée dans le cadre de l'interpellation.

Conformément à la loi du 11 septembre 2007 sur la protection des données personnelles (LPrD ; RSV 172.65), des données sensibles, telles que des données médicales, peuvent être collectées par des entités délégataires de tâches publiques que si une loi au sens formel le prévoit expressément, si l'accomplissement d'une tâche clairement définie dans une loi au sens formel l'exige absolument ou si la personne concernée y a consenti de manière libre, éclairée et explicite (principe de la légalité). De plus, seules les données objectivement nécessaires à l'accomplissement des tâches déléguées peuvent être collectées (principe de la proportionnalité).

La collecte des données relatives au diagnostic, réalisée par TH, n'est pas expressément prévue dans une loi au sens formel, de même qu'elle n'apparaît pas absolument nécessaire à la mise en place d'une solution de transport adaptée, à tout le moins de manière systématique. Par ailleurs, la liberté du consentement exprimé suscite le questionnement, puisque le formulaire doit être rempli pour que le bénéficiaire de prestation puisse bénéficier d'une solution de transport.

Pour ces motifs, le Bureau de la préposée à la protection des données et à l'information estime que les informations relatives au diagnostic ne devraient pas être systématiquement collectées par TH.

#### **4 SI LES BASES LÉGALES SONT INEXISTANTES ET QUE LA RÉPONSE AUX POINTS 2 ET 3 EST NÉGATIVE, QUELLES MESURES IMMÉDIATES LE CONSEIL D'ETAT ENTEND-IL PRENDRE ?**

Le Conseil d'Etat préconise le retrait de l'indication du diagnostic dans la mesure où les indications sur le type de handicap présenté suffisent elles-mêmes à définir les besoins du demandeur. Si pour un cas particulier, la connaissance du diagnostic est absolument indispensable à une prise en charge adéquate, il appartiendra à TH de requérir directement auprès du demandeur que son médecin indique le diagnostic en justifiant sa demande. Dans cette éventualité, le médecin est seul habilité à donner cette information après avoir obtenu le consentement de son patient. De la sorte, le secret médical est préservé et la loi sur la protection des données personnelles est respectée.

Afin de garantir la conformité des formulaires émis par TH aux dispositions en lien avec le secret médical et la protection des données, le Conseil d'Etat a demandé au Médecin cantonal, vice-président du Conseil de santé, d'écrire aux responsables de TH.

#### **5 COMMENT LE CONSEIL D'ETAT ET SON ADMINISTRATION, VEILLENT-ILS À GARANTIR AUX VAUDOIS UNE PROTECTION ADÉQUATE DU SECRET MÉDICAL, CONFORMÉMENT À LA LOI ?**

La protection du secret médical passe en premier lieu par une formation destinée aux professionnels de la santé, formation portant sur la définition, l'étendue et les enjeux en lien avec le secret médical.

Le Conseil de santé, autorité de surveillance compétente pour délier du secret médical toute personne exerçant une profession de la santé au sens de l'art. 321 CP ou de la LSP, examine les demandes de levée de secret professionnel et analyse l'octroi d'une levée de secret au cas précis en tenant compte des motifs de la demande. La requête auprès de l'autorité supérieure est subsidiaire au consentement du patient à la révélation. Dans chaque cas, une pesée des intérêts doit être faite pour savoir s'il faut accepter ou non de lever le secret médical et s'il existe un intérêt prépondérant à celui du patient de garder ses données médicales confidentielles.

La Commission d'examen des plaintes des patients et des résidents ou usagers d'établissements sanitaires et d'établissements socio-éducatifs (COP), qui a pour mission d'assurer le respect des droits des patients, peut prendre des mesures disciplinaires en cas de violation du secret médical. Le Conseil de santé peut également instruire une enquête administrative et préaviser une sanction au sens de la LSP.

Enfin, la violation du secret médical est punissable en application de l'art. 321 CP.

Le Bureau de la préposée à la protection des données et à l'information informe quant à lui les responsables de traitement sur les exigences en matière de protection des données, de même qu'il surveille la bonne application des prescriptions en la matière. Il dispense également des formations aux collaborateurs.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 25 avril 2018.

La présidente :

*N. Gorrite*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

**à l'interpellation de Monsieur le député Thierry Dubois : Dans quelles mesures l'accroissement du secteur ambulatoire favorisé par l'Etat contribue-t-il à une augmentation constante des primes maladies ?**

### *Rappel de l'interpellation*

*Depuis 2009, il semblerait que la Suisse a enregistré un accroissement de plus de 33 % des consultations dans les services ambulatoires des hôpitaux, ainsi qu'une augmentation des coûts par personne de 36 % dans ce secteur.*

*Contrairement à son pendant stationnaire, le secteur ambulatoire est entièrement à la charge des assurances maladie ; les cantons ne participent pas à cette prise en charge.*

*En 2018, un peu plus de 1,2 millions d'assurés paieront plus de 500 francs de primes maladies par mois, soit plus de 15 % des Suisses. Mais la répartition sera très différente en fonction des cantons : 32,8 % pour le canton de Vaud et 56 % dans le canton de Genève qui ont des hôpitaux universitaires, mais seulement 4,6 % pour le canton de Fribourg et 1,3 % pour le canton du Valais.*

*Quelle serait l'augmentation des primes 2018 si l'Etat participait aux charges liées au secteur ambulatoire selon le même calcul que pour le secteur stationnaire ?*

### **Réponse du Conseil d'Etat**

Le Conseil d'Etat est extrêmement soucieux du poids des primes d'assurance maladie sur le budget des ménages vaudois. Depuis l'entrée en vigueur de la LAMal en 1996, les primes n'ont cessé d'augmenter pour atteindre aujourd'hui des niveaux insupportables pour nombre d'assurés. C'est dans ce contexte que la décision a été prise de subsidier, dès 2018, les ménages dont le montant des primes dépasse 12% du revenu, cette limite étant abaissée à 10% à partir de 2019.

Les différences de montant des primes relevées dans le texte de l'interpellation s'expliquent par les niveaux des dépenses de santé dans les cantons. Il est à relever que les cantons qui abritent un hôpital universitaire et les cantons citadins montrent des coûts de santé en moyenne plus élevés que les autres. La réalité est complexe et les causes sont multiples. Citons néanmoins la densité de l'offre médicale et en équipements, les conditions sociales et les habitudes des habitants, qui influencent fortement la consommation en prestations de santé et qui varient beaucoup d'une région à l'autre.

Dans la question de savoir quelle serait l'augmentation des primes si l'Etat participait aux charges liées au secteur ambulatoire selon le même calcul que pour le secteur stationnaire, l'interpellateur fait référence à des projets de modification de la LAMal qui sont en discussion dans les arcanes intercantionales et fédérales et qui visent à assurer un financement uniforme des prestations de soins stationnaires et ambulatoires. Le Conseil d'Etat relève toutefois que toutes les solutions actuellement envisagées s'attachent à garantir une neutralité de la répartition des dépenses entre les assureurs et les

cantons. C'est-à-dire qu'une participation des cantons au financement du secteur ambulatoire s'accompagnerait d'une augmentation de la participation financière des assureurs maladie dans le secteur stationnaire.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat considère qu'une participation de l'Etat au financement du secteur ambulatoire ne devrait avoir aucun impact immédiat sur le niveau des primes d'assurance maladie. Par contre, une telle modification de la répartition des dépenses entre les deux principaux financeurs pourrait infléchir à moyen terme la courbe d'évolution des primes. En effet, dans le système de santé, le recours à l'hospitalisation tend à diminuer au profit des prises en charges ambulatoires (" virage ambulatoire "). Une participation des cantons au financement du secteur ambulatoire permettrait d'éviter que cette évolution ne soit supportée que par les assureurs maladie et les primes, mais également par l'Etat et les impôts. Si l'Etat devait d'une manière ou d'une autre financer une partie des coûts ambulatoires, il devra avoir à sa disposition des données de pilotage, comme pour le stationnaire. Celles-ci lui permettront d'intervenir pour maîtriser la croissance des coûts, notamment via la planification, l'adaptation des tarifs et la mise en place d'un mécanisme d'enveloppe adapté.

Dans l'hypothèse d'un partage à parts égales des dépenses pour l'ambulatoire entre les assureurs et le canton, l'impact serait important, non seulement sur la baisse du montant des primes maladie, mais également sur les coûts supplémentaires pour l'Etat, même en augmentant un peu la part de l'hospitalier stationnaire pris en charge par les assureurs.

<i>Prestations brutes</i>	<b>Comptes AOS 2016*</b>		<b>Projections 2017*</b>		<b>Projections 2018*</b>	
	<i>Assureurs</i>	<i>Canton</i>	<i>Assureurs</i>	<i>Canton</i>	<i>Assureurs</i>	<i>Canton</i>
<b>Situation actuelle (en millions Fr.)</b>						
Ambulatoire (cabinets, hôpital, physiothérapie, laboratoire)	1'485.6	-	1'578.5	-	1'646.7	-
Hospitalier stationnaire	575.3	703.2	596.7	729.3	616.6	753.6
<b>Total</b>	<b>2'060.9</b>	<b>703.2</b>	<b>2'175.2</b>	<b>729.3</b>	<b>2263.3</b>	<b>753.6</b>
<b>Situation simulée 50/50 (en millions Fr.)</b>						
Ambulatoire	742.8	742.8	789.2	789.2	823.3	823.3
Hospitalier stationnaire	639.3	639.3	663.0	663.0	685.1	685.1
<b>Total</b>	<b>1'382.1</b>	<b>1382.1</b>	<b>1'452.3</b>	<b>1'452.3</b>	<b>1'508.5</b>	<b>1'508.5</b>
<b>Transferts (en mio Fr.)</b>	<b>- 678.9</b>	<b>678.9</b>	<b>-722.9</b>	<b>722.9</b>	<b>-754.8</b>	<b>754.8</b>

\*Comptes et projections des assureurs LAMal, août 2017

Ainsi, si 50% des charges liées à l'ambulatoire médical en cabinet, à l'hospitalier ambulatoire, à la physiothérapie et aux laboratoires étaient transférés des assureurs vers le canton, et 5% de l'hospitalier stationnaire du canton vers les assureurs, la moyenne des primes dues aux assureurs, tout âge, franchise et modèle confondus (Fr. 312.- par mois en 2016, Fr. 329.- en 2017 (projection) et Fr. 353.- en 2018 (projection)) serait d'environ 25% inférieure à la situation actuelle, ce qui correspond à un rabais moyen de Fr. 80.- par assuré et par mois en 2016, de Fr. 85.- en 2017 et de Fr. 90.- en 2018.

Concernant les dépenses, si ce nouveau partage avait été mis en place en 2016, près de Fr. 678 millions auraient été transférés des assureurs vers le canton, tout autre élément des comptes et des prévisions des assureurs demeurant inchangé par ailleurs. En 2017, le transfert des dépenses vers le canton aurait atteint Fr. 723 millions, et en 2018 Fr. 755 millions.

Un partage des dépenses pour l'ambulatoire à parts égales entre les assureurs et le canton

occasionnerait un coût supplémentaire considérable pour le canton, même en tenant compte de la réduction consécutive des subsides à l'assurance-maladie. Par conséquent, le Conseil d'Etat ne peut pas envisager pour le moment une participation de l'Etat aux charges liées au secteur ambulatoire selon le même calcul que pour le secteur stationnaire, même si l'effet sur la baisse des primes est conséquent.

En revanche, plutôt que d'aller dans le sens d'une baisse des primes généralisée pour l'ensemble des assurés financée par les ressources de l'Etat, le Conseil d'Etat privilégie une mesure plus ciblée. Il s'agit de l'option décidée dans le cadre des mesures sociales RIE III qui vise à limiter à 10% le poids des primes par rapport aux revenus des ménages.

Le calcul du taux unique de la contribution cantonale à l'entier du secteur stationnaire et ambulatoire, et qui aurait un effet neutre pour les finances cantonales nécessite de poser toute une série d'hypothèses. En particulier, il faudrait analyser les impacts sur les régimes sociaux (subsides LAMal, prestations complémentaires AVS/AI, revenu d'insertion) en tenant compte du nouveau cadre légal applicable. Sans vouloir procéder à un calcul trop précis, il est possible d'estimer ce taux à approximativement 25%.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 25 avril 2018.

La présidente :

*N. Gorrite*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

### à l'interpellation Carole Schelker - Succès croissant pour les modèles alternatifs d'assurance maladie, quelle prise en compte pour la définition des subsides cantonaux ?

#### *Rappel de l'interpellation*

*L'Office vaudois de l'assurance-maladie (OVAM) transmet la bonne parole suivante dans sa "Notice explicative pour la réduction des primes de l'assurance-maladie obligatoire 2018" [[https://www.vd.ch/fileadmin/user\\_upload/themes/sante\\_social/aides\\_allocations/fichiers\\_pdf/Notice\\_2018.pdf](https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/sante_social/aides_allocations/fichiers_pdf/Notice_2018.pdf)].*

*"Vous pouvez alléger la charge de vos primes d'assurance-maladie en optant pour une franchise à option ou un modèle alternatif d'assurance (médecin de famille, réseau de soins, consultation téléphonique préalable) ainsi qu'en changeant d'assureur. Vous économisez de l'argent avec la garantie d'une qualité de soins identique. En effet, tous les assureurs vous garantissent les mêmes prestations dans le cadre de l'assurance-maladie obligatoire des soins".*

*En effet, selon le site Internet comparis.ch, les modèles d'assurance alternatifs qui comprennent, entre autres, les modèles HMO, Médecin de famille et Telmed permettent de bénéficier de rabais de prime allant jusqu'à 25 % par rapport au modèle standard de l'assurance obligatoire des soins. Pas étonnant dès lors que ce type de modèle connaisse un succès croissant dans toutes les classes sociales de la population. A relever que ces modèles tendent à limiter l'augmentation globale des coûts de la santé. Confrontons à présent le montant des primes mensuelles des modèles alternatifs aux subsides cantonaux à l'assurance-maladie par l'analyse d'un cas concret de trois pères de famille, Messieurs A, B et C de plus de 26 ans, voisins de palier à Yverdon-les-Bains (région 2), ayant des frais médicaux annuels inférieurs à 2'000 francs par an et ayant donc un avantage à avoir une franchise annuelle de 2'500 francs.*

- Monsieur A est en proie à d'importantes difficultés financières, mais ne remplit pas les critères pour toucher un subside à l'assurance-maladie, il fait donc l'effort de souscrire à une assurance-maladie selon un modèle alternatif et paie une prime mensuelle de 263,50 francs qui intègre aussi l'assurance-accident. Il trouve d'ailleurs dix-huit autres offres qui proposent des modèles d'assurance alternatifs inférieurs à 336 francs. [Selon consultation du site comparis.ch le 10.01.2018, 2'500 francs de franchise.]*
- Monsieur B a des revenus faibles et bénéficie lui d'un subside à l'assurance-maladie correspondant à la prime cantonale de référence de 336 francs [Conseil d'Etat, Arrêté concernant les subsides aux primes de l'assurance-maladie obligatoire, 2018]. Il peut donc, sans contrainte, choisir un modèle standard de prime qui lui évite toute tracasserie, l'entier de son assurance étant pris en charge par le canton.*
- Monsieur C, bénéficiant d'un revenu d'insertion (RI), est dans le même cas que Monsieur B et*

*n'a pas non plus d'intérêt financier à choisir un modèle alternatif. La prime cantonale mensuelle dont il bénéficie est de 372 francs [DSAS, Primes de références RI en 2018. [https://www.vd.ch/fileadmin/user\\_upload/themes/sante\\_social/aides\\_allocations/fichiers\\_pdf/Primes\\_de\\_r%C3%A9f%C3%A9rence\\_RI\\_en\\_2018.pdf](https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/sante_social/aides_allocations/fichiers_pdf/Primes_de_r%C3%A9f%C3%A9rence_RI_en_2018.pdf)]. A noter que le canton préconise pour lui, quelle que soit sa situation de santé, la franchise la plus élevée : "Si vous êtes âgé de plus de 19 ans, la solution la plus simple pour réaliser cette économie consiste à choisir une franchise à option de 2'500 francs au lieu de la franchise de base de 300 francs. En cas de maladie, le RI prendra en charge cette franchise sur présentation de la facture originale de l'assureur." [Département de la santé et de l'action sociale, Information subsides 2018, Dépliant pour les personnes bénéficiaires du RI " comment adapter ma police d'assurance ?" [https://vd.ch/fileadmin/user\\_upload/themes/sante\\_social/aides\\_allocations/fichiers\\_pdf/Mep2\\_OV\\_Depliant\\_RI-2018.pdf](https://vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/sante_social/aides_allocations/fichiers_pdf/Mep2_OV_Depliant_RI-2018.pdf)]*

- *En fonction des primes cantonales de référence, il n'y a pas d'incitation financière pour une certaine catégorie de bénéficiaires des subsides à l'assurance-maladie à choisir un modèle d'assurance alternatif qui réduirait les montants des subsides et limiterait l'engagement financier du canton. Monsieur A se trouve préterité dans ses choix par rapport à ses deux voisins de palier. Dans ce cadre, je pose les questions suivantes :*

*Comment la prime cantonale de référence, qui conditionne l'ensemble des subsides à l'assurance-maladie donnés dans le tableau des barèmes des subsides [Barème indicatif pour les subsides 2018 [https://www.vd.ch/fileadmin/user\\_upload/themes/sante\\_social/aides\\_allocations/fichiers\\_pdf/2018\\_Bar%C3%A8me\\_indicatif\\_pour\\_les\\_subsidies.pdf](https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/sante_social/aides_allocations/fichiers_pdf/2018_Bar%C3%A8me_indicatif_pour_les_subsidies.pdf)], tient compte de la possibilité pour les subsidiés de souscrire à un modèle alternatif d'assurance-maladie ?*

*Est-ce que le canton envisage d'encourager plus vivement auprès des subsidiés, l'adhésion à un modèle alternatif jusqu'à 25 % moins coûteux.*

## **Réponses du Conseil d'Etat**

En préambule, il apparaît utile au Conseil d'Etat de rappeler certains points relatifs aux modèles alternatifs et formes particulières d'assurance. La loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) garantit, en cas de traitement ambulatoire, le libre choix de l'assuré entre les fournisseurs de prestations admis et aptes à traiter sa maladie, et en cas de traitement hospitalier, le libre choix de l'assuré entre les hôpitaux aptes à traiter sa maladie et figurant sur la liste de son canton de résidence ou celle du canton où se situe l'hôpital (art. 41, al. 1 et 1bis LAMal).

Les tentatives du Parlement et du Conseil fédéral pour réduire cette liberté de choix des assurés n'ont jamais abouti. La dernière proposition du Conseil fédéral de modifier la LAMal pour introduire, comme modèle de base standard, un réseau de soins intégrés impliquant une limitation des fournisseurs de prestation a été sèchement balayée par le peuple lors de la votation populaire du 17 juin 2011 (76% des Suisses et 91.2% des vaudois ont voté NON).

La LAMal permet toutefois aux assureurs de réduire les primes de l'assurance obligatoire de soins en proposant des formes particulières d'assurance, dont les modèles alternatifs (art. 62 al. 1 LAMal). En contrepartie du choix d'un modèle alternatif d'assurance avec une prime réduite, l'assuré accepte de limiter son choix aux fournisseurs de prestations que l'assureur désigne en fonction de leurs prestations plus avantageuses (art 41 al. 4 LAMal ; art. 99, al. 1 OAMal). Cette limitation peut être associée à d'autres contraintes, comme une consultation téléphonique préalable. Elle peut aussi être combinée avec une autre forme particulière d'assurance, à savoir le choix d'une franchise à option ou d'une assurance avec bonus (art. 62, al. 2 LAMal). Quelle que soit la combinaison des formes particulières d'assurance choisies, la réduction totale de primes ne peut excéder 50% de la prime du modèle standard avec risque accident de l'assureur considéré (art. 90c, al. 1 OAMal). Prises isolément, les

primes des modèles alternatifs d'assurance peuvent se situer au plus à 20% au-dessous des primes de l'assurance ordinaire de l'assureur considéré, lorsque des chiffres empiriques de la différence de coûts avec le modèle standard n'ont pas été établis durant au moins cinq exercices comptables (art. 101, al. 3 OAMal).

Pour les modèles alternatifs d'assurance, la législation précise que l'assureur n'a l'obligation de prendre en charge que les prestations " *prodiguées ou ordonnées par [les] fournisseurs [désignés par l'assureur]*"(art. 41, al.4, LAMal). A partir de là, les conditions particulières varient considérablement d'un modèle à l'autre et d'un assureur à l'autre.

En l'occurrence, la liste des fournisseurs de prestations désignés par l'assureur peut être plus ou moins restreinte et varier en cours d'année, qu'il s'agisse du médecin de premier recours ou des seconds prestataires. Certains assurés souhaitant bénéficier d'une réduction de prime devront même renoncer à leur médecin de famille si ce dernier ne figure pas sur la liste de l'assureur. Diverses autres contraintes peuvent s'ajouter, tel un choix très limité de pharmacies, de gynécologues, d'ophtalmologues et de pédiatres, ainsi qu'une restriction des moyens de délivrance de médicaments. En cas de maladie chronique, certains modèles incluent des mesures spéciales que l'assuré doit respecter. Parfois aussi la procédure à suivre en cas d'urgence, d'hospitalisation ou de recours à une autre prestation, comme des analyses ou des moyens auxiliaires, est particulièrement complexe et contraignante. De plus, des modèles peuvent imposer un centre de télémédecine comme premier recours, avec l'obligation pour l'assuré de suivre à la lettre les recommandations transmises par téléphone, comme le traitement prescrit et sa durée, ou le choix d'un médecin. Par ailleurs, si les conditions particulières d'assurance ne sont pas respectées par l'assuré, les sanctions peuvent être très sévères, allant jusqu'au refus de prise en charge de la prestation par l'assureur, l'exclusion de l'assuré du modèle alternatif choisi dans les 30 jours, avec le transfert automatique de l'assuré dans l'effectif de l'assurance de base ordinaire, assorti d'une facturation rétroactive des primes ordinaires dès le début de la période d'assurance.

Le choix d'un modèle alternatif adapté à la situation spécifique de chaque assuré n'est ainsi pas aisé, d'autant plus qu'il y a plusieurs dizaines de modèles différents avec des règles particulières qui changent d'année en année, et même en cours d'année. De plus, quand le rabais de prime est important, les contraintes sont en général multiples, avec des risques accrus que les assurés ne les respectent pas, souvent par manque d'information. Les assurés de condition économique modeste risquent de ne pas avoir suffisamment de ressources pour assumer les sanctions financières en cas de non-respect des contraintes d'un modèle. Ils viendront alors gonfler la population des assurés frappés d'un contentieux LAMal que le canton a l'obligation légale de prendre en charge.

Pour répondre à la première question, la réalité des chiffres montre qu'environ deux tiers des assurés vaudois ont opté pour un modèle alternatif, avec ou sans franchise à option (63% en 2016, selon les statistiques de l'OFSP). Le Conseil d'Etat a donc décidé de tenir compte du choix de cette majorité pour fixer le montant du subside des ménages, lors des modifications en lien avec la troisième réforme de l'imposition des entreprises. Ainsi, dès le 1<sup>er</sup> septembre 2018, les primes moyennes de référence prises en considération pour déterminer le droit à un subside spécifique, en plus d'une franchise moyenne, intégreront également la possibilité de choisir un modèle alternatif, type " médecin de famille ", avec un nombre raisonnable de contraintes. Concrètement, la possibilité d'opter pour un modèle alternatif a été prise en compte avec un impact de 5% sur les primes de référence prises en compte pour le calcul du taux d'effort et du subside spécifique des adultes et des jeunes adultes. Les enfants ne sont pas concernés par cette mesure.

En réponse à la seconde question, le Conseil d'Etat précise que les assurés sont libres de choisir un modèle alternatif avec un choix limité de fournisseurs de prestations. Dans leur activité de conseil aux assurés, les agences d'assurances sociales et l'OVAM proposent certains modèles alternatifs d'assurance appropriés aux bénéficiaires de subsides en bonne santé, et pour autant que les conditions

ne soient pas trop restrictives et les sanctions pas trop sévères. Toutefois, il ne s'agit que de conseils et de propositions. Compte tenu du cadre légal actuel, l'Etat ne saurait imposer un tel choix aux assurés et bénéficiaires de subsides.

Pour terminer, le Conseil d'Etat tient à apporter quelques précisions sur les exemples présentés.

Lorsque les frais médicaux peuvent atteindre Fr. 2'000.- par année, comme dans le cas des trois Messieurs A, B et C, une franchise de Fr. 2'500.- ne représente pas un choix optimum. En effet, la législation précise que le rabais de prime ne peut pas dépasser 70% du risque encouru en prenant une franchise à option, à savoir Fr. 1'540.- par année (70% de Fr. 2'200.-). Ainsi, avec une franchise de Fr. 2'500.-, les frais de santé qui se situent entre Fr. 1'540.- et Fr. 2'200.- par année représentent pour l'assuré un coût supplémentaire qui n'est pas amorti par son rabais de prime. Monsieur A qui n'a droit à aucun subside, et Monsieur B qui a droit à un subside partiel, devront assumer pleinement ce risque et payer le coût supplémentaire de leur poche. Par conséquent, les assurés qui pourraient être concernés par des frais de santé supérieurs à Fr. 1'500.- n'ont aucun intérêt à choisir une franchise à option.

En outre, les subsides ordinaires partiels que touchent les assurés de condition économique modeste qui ne bénéficient pas du RI ou des prestations complémentaires à l'AVS ou à l'AI, dépendent de leur revenu déterminant unifié (RDU). Quand le revenu augmente, le montant du subside partiel ordinaire diminue automatiquement. Le subside de Fr. 336.- par mois que touche M. B correspond au subside maximum possible pour un adulte de plus de 25 ans vivant en famille. Avec deux enfants à charge, M. B ne peut toucher le subside maximum que si son RDU ne dépasse pas Fr. 13'000.- par année, ce qui est très bas. La situation de M. B est donc exceptionnelle, quand on sait que, pour avoir droit à un subside partiel, une personne vivant en famille devra justifier d'une forte mise à contribution de sa capacité de gain.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 27 juin 2018.

La présidente :

*N. Gorrite*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

### à l'interpellation Céline Ehrwein Nihan – Les établissements médicaux vaudois sont-ils immunisés contre les virus informatiques ?

#### *Rappel de l'interpellation*

*Plusieurs articles parus récemment, notamment en Suisse alémanique, font état d'une augmentation de l'utilisation de logiciels malveillants verrouillant les données — rançonlogiciels — et d'autres modes de piratage dans le domaine de la santé.*

*En décembre dernier, le chef de la centrale d'enregistrement et d'analyse pour la sûreté de l'information de la Confédération (MELANI), Pascal Lamia, mettait en garde le monde médical contre ces logiciels de chantage dans les colonnes du Bulletin des médecins suisses. Il y a une semaine, la NZZ am Sonntag, puis le Tages Anzeiger revenaient sur cette problématique et relataient les déboires d'un hôpital suisse piraté par l'envoi d'un simple mail de candidature qui semblait répondre à la mise au concours d'un nouveau poste dans l'établissement : un piratage aussitôt suivi d'une demande de rançon en échange de la clé nécessaire au décryptage des données médicales bloquées.*

*Il ne s'agit pas là d'un cas isolé. Selon Urs Achermann, chef expert en sécurité auprès de la société Hint à Lenzburg — une société qui gère la sécurité informatique de 15 établissements médicaux — les cliniques suisses sont régulièrement la cible des hackers : chaque établissement subirait entre deux et trois attaques par mois.*

*Or, une seule attaque, même rapidement maîtrisée, peut coûter très cher. Plusieurs cas sont cités en exemple. Tout d'abord, celui de cet établissement de Los Angeles qui, l'année dernière, a fini par déboursier quelques 17'000.- dollars pour obtenir la clé lui permettant de récupérer les données de ses patients. Plus coûteux, et plus grave aussi, le cas d'une clinique de quelques 500 lits à Neuss en Allemagne, dont les 800 ordinateurs et 100 serveurs ont été entièrement paralysés pendant plusieurs jours. Suite à cette attaque, la clinique a été contrainte de réduire les examens effectués dans ses laboratoires, de refuser de prendre en charge les blessés graves et de limiter ses interventions cardiaques, ainsi que les radiothérapies destinées à traiter les patients cancéreux. Dans ce cas, une somme d'un montant évalué à 6 ou 7 chiffres a été nécessaire pour réparer les dégâts — et c'est sans compter sur l'atteinte à l'image de l'établissement et la mise en danger des patients.*

*Pour ces derniers, le risque ne réside d'ailleurs pas seulement dans le vol ou le blocage de leurs données, mais aussi dans la prise de contrôle des appareils médicaux. Ainsi, on apprend dans la NZZ que, depuis 2015, l'autorité américaine de contrôle Food and Drug Administration (FDA) a déjà mis en garde le corps médical contre l'usage d'une pompe à insuline, d'un défibrillateur et d'un pacemaker pouvant facilement être piratés, puis contrôlés à distance par des tiers malveillants.*

*Au vu de ses différents éléments, des coûts et des risques susceptibles d'être engendrés par les rançonlogiciels et autres modes de piratage, nous nous permettons de demander au Conseil d'Etat de*

*bien vouloir répondre aux questions suivantes :*

1. *Comment le Conseil d'Etat évalue-t-il la qualité de la sécurité informatique qui prévaut aujourd'hui au sein des établissements médicaux vaudois — tout type d'établissement confondu ?*
2. *Existe-t-il à l'heure actuelle un inventaire des outils ou instruments médicaux connectés sensibles et susceptibles d'être piratés par des hackers ?*
3. *Quels outils — sensibilisation des utilisateurs, systèmes de protection, etc. — et moyens financiers le Conseil d'Etat met-il à disposition pour :*
  - *prévenir le piratage des systèmes informatiques des établissements hospitaliers publics vaudois ?*
  - *soutenir les cliniques, hôpitaux ou cabinets privés dans leur lutte contre le piratage ?*
4. *Quelles sont les procédures d'urgence existantes au sein des établissements médicaux vaudois pour répondre aux situations d'urgence médicales susceptibles d'être engendrées par une attaque informatique ?*
5. *Ces mesures, outils, moyens et procédures sont-ils jugés suffisants ? Le Conseil d'Etat entend-il en développer d'autres ? Et si oui, lesquels ?*

*Souhaite développer.*

*(Signé) Céline Ehrwein Nihan*

### **Réponses du Conseil d'Etat**

La gestion de la sécurité informatique est encadrée au niveau international par des standards (famille ISO 27000, COBIT) définissant les normes et les bonnes pratiques et ce pour tous les secteurs confondus. Les Etats-Unis disposent d'une loi HIPAA, votée par le Congrès en 1996 qui concerne spécifiquement tous les aspects de la sécurité de la santé et de l'assurance maladie, incluant la sécurité informatique. La Suisse quant à elle ne dispose pas de loi traitant spécifiquement de la sécurité informatique dans le domaine de la santé mais de plusieurs lois et ordonnances réglant la sécurité et la confidentialité des données.

Ainsi, en Suisse, chaque établissement médical est responsable de sa sécurité informatique. Les investissements correspondant doivent s'inscrire dans la stratégie financière et de gestion de chaque établissement. Pour maintenir ou augmenter le niveau de sécurité informatique, tout en étant confronté à un nombre grandissant de menaces qui sont par nature de type imprévisible, il est nécessaire d'investir de manière continue et suffisante dans la sécurité informatique.

La mission de l'organisation de sécurité informatique est de mettre en place et de maintenir les bonnes pratiques et les bons outils qui protègent l'institution contre tout impact d'attaques, internes ou externes, tels que l'altération ou le vol de données. Toute stratégie de sécurité informatique nécessite en premier lieu de la prévention qui doit être complétée par la détection et l'intervention rapide afin d'isoler le ou les équipement(s) impacté(s).

Nous devons partir du principe que les attaques ciblées continueront de prendre de l'importance et les établissements médicaux sont - et seront - donc autant visés que toute autre industrie, tel que la plus grande cyberattaque jamais subie du 12 mai 2017 l'a démontré.

## **1 RÉPONSES AUX QUESTIONS**

### **1.1 Comment le CE (Conseil d'État) évalue-t-il la qualité de la sécurité informatique qui prévaut aujourd'hui au sein des établissements médicaux vaudois (tout type d'établissement confondu) ?**

Le Conseil d'Etat n'ayant pas de responsabilité propre quant à la sécurité informatique gérée dans les établissements médicaux du canton, il ne peut se prononcer que pour les hôpitaux subventionnés. Il est utile de rappeler que le contrôle cantonal des finances (CCF), qui mène différents type d'audits tels que comptabilité, finances, informatique, sécurité informatique et juridique, a audité les différents systèmes d'information des hôpitaux subventionnés (CHUV, FHV) ces dernières années.

Les directions des systèmes d'information (DSI) du CHUV et de la FHV bénéficient d'une taille suffisante pour disposer de ressources dédiées à la prise en charge de la sécurité des systèmes d'information ; cela n'est pas le cas pour de plus petites structures. Les stratégies de sécurité informatique mise en œuvre au CHUV et à la FHV (Fédération des hôpitaux vaudois informatique) sont inspirées par les meilleures pratiques de HIPAA et des standards européens tels que la famille ISO 27000.

Le personnel des grands hôpitaux est sensibilisé par rapport aux risques de cyberattaques et un focus particulier est mis sur la détection et l'isolation rapide des équipements impactés ou infectés en cas d'intrusion.

Ce qui précède permet au Conseil d'État de confirmer que la qualité de la sécurité informatique dans les hôpitaux subventionnés du canton est actuellement plutôt bonne.

### **1.2 Existe-t-il à l'heure actuelle un inventaire des outils ou instruments médicaux connectés sensible et susceptible d'être piratés par des hackers ?**

Au CHUV et à la FHV toute nouvelle acquisition d'équipement technique biomédical ou de gestion de bâtiment connectable au réseau informatique est préalablement sujet à une validation d'exigences minimales définies dans le document de référence " Sécurité informatique des équipements techniques – Exigences ". Ce référentiel exprime le consensus d'exigences minimales du groupe d'experts " HIL " (Hospital Infosec Liaison), qui représente les hôpitaux de la santé subventionnés des cantons Fribourg, Genève, Tessin, Valais et Vaud.

Tous les équipements biomédicaux connectés au réseau sont identifiés dans les inventaires des équipements techniques des institutions concernées. Cette inscription est obligatoire pour l'accès au réseau informatique de l'établissement. L'inventaire des équipements biomédicaux qui ont été validés par cette procédure peut être établi sur demande par le CHUV et la FHV.

### **1.3 Quels outils (sensibilisation des utilisateurs, système de protection, etc.) et moyens financier le CE met-il à disposition pour :**

- *Prévenir le piratage des systèmes informatiques des établissements hospitaliers publics vaudois*
- *Soutenir les cliniques, hôpitaux ou cabinets privés dans leur lutte contre le piratage*

La formation du bon usage des outils informatiques et bureautiques des utilisateurs ainsi que l'infrastructure de protection contre les cyberattaques est sous la responsabilité de chaque institution.

Les forfaits hospitaliers DRG incluent une part relative aux investissements, dont les investissements informatiques. L'Etat ne subventionne donc pas spécifiquement des moyens informatiques ou leur sécurité, ceux-ci faisant partie intégrante des prestations fournies par les hôpitaux.

#### **1.4 Quelles sont les procédures d'urgence existantes au sein des établissements médicaux vaudois pour répondre aux situations d'urgence médicales susceptibles d'être engendrées par une attaque informatique ?**

Par nature, la prévention contre toute cyberattaque a toujours un peu de retard par rapport au rythme d'apparition de nouveaux virus (4 par seconde sur Internet). De ce fait toute organisation de sécurité consciencieuse et professionnelle doit partir de l'hypothèse que le virus peut entrer tôt ou tard dans le système informatique. Ainsi la détection rapide de l'équipement incriminé et son isolation rapide font partie des procédures d'urgence de base de la sécurité informatique. Des sauvegardes des données fréquentes permettent de rétablir le bon fonctionnement de l'équipement en question dans la majorité des cas.

En cas d'attaques et d'infections importantes, la direction des systèmes d'information peut être amenée à déclencher la procédure de crise conduisant, dans un cas extrême, à un basculement de toutes les applications critiques vers le centre de calcul de secours afin d'assurer la disponibilité de ces applications.

#### **1.5 Ces mesures, outils, moyens et procédures sont-ils jugés suffisants ? Le CE entend-il en développer d'autres ? Et si oui, lesquels ?**

Les mesures, outils, moyens et procédures implémentés actuellement dans les hôpitaux subventionnés du canton de Vaud sont considérés comme suffisants par le Conseil d'État. Il est indispensable que les directions de ces établissements continuent à porter une attention particulière et continue à la question de la sécurité informatique. Comme nous l'a rappelé dernièrement l'actualité, une attaque de grande ampleur, impliquant l'ensemble du réseau, pourrait se produire malgré les précautions prises, il est donc important que le domaine sanitaire cantonal continue à s'investir dans la gestion de catastrophe majeures, en collaboration avec les autres services de secours du canton.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 7 juin 2017.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Alain Bovay "Pas de base légale pour le financement des EMS : que fait le DSAS ?"

### **Rappel de l'interpellation**

*Dans un courrier rédigé par JBC Group le 15 décembre 2016, et envoyé notamment à l'ensemble des députés, nous apprenons que la politique vaudoise en matière de financement des EMS n'a pas de base légale. En effet, suite à un recours, le Tribunal Fédéral a constaté dans un arrêt du 18 juillet 2016 que le système appliqué aux EMS exploités en la forme commerciale et reconnus d'intérêt public ne repose sur aucune base légale. De plus le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) n'applique pas la législation cantonale qui lui impose d'adopter un règlement d'application de l'article 26 LPFES relatif au financement des infrastructures.*

### **Questions :**

- 1. Pour quelles raisons le système actuel de financement des infrastructures des EMS exploités en la forme commerciale et reconnus d'intérêt public ne repose sur aucune base légale ?*
- 2. Pour quelles raisons le DSAS n'applique pas la législation cantonale qui lui impose d'adopter un règlement d'application de l'article 26 LPFES relatif au financement des infrastructures ?*
- 3. Quels sont précisément les impacts de cette non-application de la loi, impacts liés notamment aux inégalités de traitement des pensionnaires ?*
- 4. Pour quelles raisons le DSAS n'a-t-il rien fait depuis l'arrêt du Tribunal fédéral du 18 juillet 2016 afin de se doter d'une réglementation claire ?*

### **Réponse du Conseil d'Etat**

#### **1 PRÉAMBULE**

L'objet de l'interpellation porte sur le système de financement des infrastructures des EMS reconnus d'intérêt public et exploités en la forme commerciale. Ce financement a été réglé depuis le début des années 90 par une Convention passée entre l'Etat et les associations faîtières. (AVDEMS, FEDEREMS). D'une manière générale, ce financement est payé sous la forme d'une redevance calculée sur la base de la valeur intrinsèque des biens immobiliers subventionnés et du taux immobilier. Ce dernier est lui-même basé sur le taux hypothécaire de référence majoré de 0.5% (Compte tenu de la baisse constante des taux, le DSAS a porté cette majoration à 0.85% dès le 1.1.2009). L'évolution du taux hypothécaire ces dernières années a été telle que le financement étatique des infrastructures a baissé de plus de la moitié depuis 2000. La Convention des investissements a été attaquée devant les tribunaux par des établissements de JBC Groupe. Les arrêts, tant du Tribunal Cantonal que du Tribunal fédéral ont donné raison au DSAS sur la légalité des subventions et leur mode de calcul. Le TF a toutefois relevé que le lien entre la " Convention des investissements et la loi" était " ténu ". Le DSAS a donc entrepris de rédiger un règlement afin de répondre à cette exigence.

## **2 POUR QUELLES RAISONS LE SYSTÈME ACTUEL DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DES EMS EXPLOITÉS EN LA FORME COMMERCIALE ET RECONNUS D'INTÉRÊT PUBLIC NE REPOSE SUR AUCUNE BASE LÉGALE ?**

Le système de financement des infrastructures des EMS repose sur l'art 26 de la loi du 5 décembre 1978 sur la planification et le financement des établissements sanitaires d'intérêt public (LPFES ; RSV 810.01) et sur la " Convention relative à la participation financière de l'Etat pour la mise à disposition des biens immobiliers des EMS reconnus d'intérêt public en la forme commerciale et/ou de ceux reconnus d'intérêt public locataires de tout ou partie de pareils biens immobiliers " . Le Tribunal cantonal, confirmé par le Tribunal fédéral, a jugé à plusieurs reprises, suite à des revendications d'EMS de forme commerciale, que le système de calcul, lié à la rémunération des investissements, était conforme à la LPFES (arrêts TC GE 2008.0109 du 29 avril 2009 ; GE.2011.0150 du 19 avril 2013 complétant un arrêt partiel du 31 janvier 2012 ; arrêt TF 2C\_475/2013 du 4 novembre 2013). Le Tribunal a également considéré, eu égard notamment au but poursuivi par les EMS de forme commerciale et aux garanties de l'Etat qu'une différence de traitement selon le mode d'exploitation (EMS à but commercial ou idéal) se justifiait et n'apparaissait pas contraire au principe d'égalité de traitement. Récemment, le Tribunal cantonal a eu l'occasion de rappeler qu'un exploitant ne pouvait tirer de la LPFES, du RCEMMS et de la convention, un droit à ce que la participation financière de l'Etat englobe le montant du loyer dû au propriétaire du bâtiment (arrêts TC GE.2014.0224 ; TC GE.2014.0225 ; TC GE 2014.0226 du 24 juillet 2015). Enfin, le Tribunal fédéral dans ses arrêts du 18 juillet 2016 (2C\_816/2015, 2C\_817/2015 et 2C\_818/2015) a confirmé la décision du TC précitée. Il souligne néanmoins la nécessité de disposer d'une base réglementaire adéquate pour fixer le montant des redevances. Le DSAS a donc élaboré un " Règlement sur la participation de l'Etat aux charges d'investissement immobilières ainsi que sur l'intégration des charges d'entretien et mobilières aux tarifs des établissements médico-sociaux reconnus d'intérêt public" (RCIEMMS) qui reprend et précise les dispositions conventionnelles relatives au financement des infrastructures.

## **3 POUR QUELLES RAISONS LE DSAS N'APPLIQUE PAS LA LÉGISLATION CANTONALE QUI LUI IMPOSE D'ADOPTER UN RÈGLEMENT D'APPLICATION DE L'ARTICLE 26 LPFES RELATIF AU FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES ?**

Le Conseil d'Etat a adopté le règlement RCIEMMS en date du 26 avril 2017. En raison d'un recours interjeté en date du 30 mai 2017 contre ledit règlement, la Cour constitutionnelle a suspendu son entrée en vigueur.

## **4 QUELS SONT PRÉCISÉMENT LES IMPACTS DE CETTE NON-APPLICATION DE LA LOI, IMPACTS LIÉS NOTAMMENT AUX INÉGALITÉS DE TRAITEMENT DES PENSIONNAIRES ?**

Le nouveau règlement RCIEMMS a pour but de permettre de fixer le montant des redevances. Il reprend les dispositions conventionnelles qui ont été appliquées jusqu'à ce jour. Il n'y a pas d'impact en termes d'inégalités de traitement entre pensionnaires, les charges d'investissement n'étant pas répercutées sur les tarifs des résidents.

## **5 POUR QUELLES RAISONS LE DSAS N'A-T-IL RIEN FAIT DEPUIS L'ARRÊT DU TRIBUNAL FÉDÉRAL DU 18 JUILLET 2016 AFIN DE SE Doter D'UNE RÉGLEMENTATION CLAIRE ?**

Comme évoqué plus haut, le DSAS a entrepris de rédiger un nouveau règlement dès la fin de l'été 2016 et a présenté le nouveau règlement au CE en avril 2017.

En raison du recours interjeté contre ce règlement, le dispositif actuel restera en vigueur jusqu'à droit connu.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 30 août 2017.

La présidente :

*N. Gorrite*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

**Postulat Christelle Luisier Brodard et consorts – En savoir un peu plus sur les prestations d'intérêt général (PIG)**

*Texte déposé*

Il y deux ans, en septembre 2015, dans la réponse à l'interpellation Claude-Alain Voiblet (15\_INT\_389), le Conseil d'Etat se référait à l'article 49 alinéa 3 de la Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal), selon lequel les rémunérations des hôpitaux ne couvrent pas les parts que représentent les prestations d'intérêt général. Les PIG sont en principe rémunérées par les cantons. Ces prestations comprennent en particulier :

- a) le maintien des capacités hospitalières pour des raisons de politique régionale ;
- b) la recherche et la formation universitaire.

L'article 7 de l'Ordonnance sur le calcul des coûts et le classement des prestations par les hôpitaux, les maisons de naissance et les établissements médico-sociaux dans l'assurance-maladie (OCP) définit l'ensemble des activités liées à la recherche et la formation universitaire. L'association des Hôpitaux de Suisse H+ a aussi défini plusieurs types de PIG.

Le Conseil d'Etat expliquait, dans sa réponse de 2015, que la comparaison intercantonale est difficile à faire, car elle n'est pas basée sur des critères comparables. Mais le gouvernement indiquait aussi qu'il avait introduit un modèle de financement des hôpitaux se voulant « transparent, responsabilisant et incitant à une bonne gestion » et qu'il avait identifié notamment des PIG majeures en cours de réalisation, à savoir :

- a) la formation post-graduée des médecins ;
- b) l'existence de services d'urgence.

Après deux ans, ces identifications ont certainement pu être réalisées.

En outre, dans un rapport paru en août 2016, le professeur Stefan Felder de l'Université de Bâle consacrait un chapitre aux PIG dans les hôpitaux et cliniques suisses. Il ressortait de cette étude que le canton de Vaud consacrait, en 2013, 417'000'000 francs (en chiffres arrondis) aux PIG. Ce rapport a été actualisé en 2017 et donne les chiffres 2015, soit des PIG dans le canton qui s'élèvent à 460'433'000 francs (en chiffres arrondis). On peut donc constater que ces montants ont substantiellement augmenté, en deux ans.

	Total des PIG			PIG par cas	
	2015	abs. Δ 2013	rel. Δ 2013	2015	abs. Δ 2013
AG	15'730'861	-125'624	-0.8%	177	-16
AI	2'304'818	-686'742	-23.0%	2'418	-1'028
AR	448'290	-161'386	-26.5%	31	-14
BE*	130'110'405	-12'430'139	-8.7%	726	-116
BL	19'790'701	-2'905'017	-12.8%	585	-108
BS	150'359'071	-11'512'284	-7.1%	2'359	-336
FR*	60'750'033	-17'617'358	-22.5%	2'189	-651
GE*	459'015'829	-21'405'639	-4.5%	6'692	-570
GL	5'529'790	-50'090	-0.9%	1'160	-91
GR	39'426'961	-1'689'393	-4.1%	1'184	-47
JU	20'084'994	-1'681'579	-7.7%	2'812	-154
LU	20'018'639	1'134'397	6.0%	369	-21
NE*	70'532'950	3'544'799	5.3%	3'630	-326
NW	3'751'000	-1'709'130	-31.3%	696	-536
OW	8'350'339	-686'395	-7.6%	2'296	-1'023
SG	38'637'093	15'201'156	64.9%	485	171
SH	18'213'878	-4'648'653	-20.3%	1'788	-703
SO	49'293'423	-6'706'705	-12.0%	1'579	-348
SZ*	6'283'856	-2'877'481	-31.4%	395	-243
TG	7'141'541	-1'062'601	-13.0%	232	-43
TI*	15'243'315	-6'571'869	-30.1%	251	-129
UR	4'186'678	-1'184'724	-22.1%	1'052	-397
VD	460'433'226	83'838'224	22.3%	4'147	422
VS	7'621'205	4'750'994	165.5%	215	132
ZG*	936'831	254'831	37.4%	64	11
ZH*	170'322'114	-5'000'362	-2.9%	722	-117
CH	1'784'517'841	8'011'230	0.5%	1'445	-105

*Valeur la plus élevée; valeur la plus basse*

Il est temps maintenant de procéder à une étude approfondie sur les PIG. Cette étude pourrait aborder à la fois le contexte général — à qui sont-elles destinées, pour quelles tâches, selon quels critères — et des points plus précis, notamment :

- la réalisation des prestations majeures identifiées dans la réponse à l’interpellation Voiblet ;
- les autres prestations identifiées ou en cours d’identification ;
- la part dévolue à la recherche universitaire ;
- la part CHUV non dévolue à la recherche ;
- la part dévolue aux hôpitaux non universitaires y compris les cliniques privées, avec quels critères et missions ;
- la part, si elle existe, de couverture de déficit pour des prestations courantes.

*Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures*

*(Signé) Christelle Luisier Brodard  
et 37 cosignataires*

## *Développement*

**Mme Christelle Luisier Brodard (PLR) :** — Mon postulat traite du financement hospitalier et des prestations d'intérêt général (PIG), rémunérées en principe par les cantons. Elles comprennent en particulier le maintien des capacités hospitalières pour des raisons de politique régionale ainsi que la recherche et la formation universitaires. En 2015 déjà, dans sa réponse à une interpellation Claude-Alain Voiblet, le Conseil d'Etat expliquait qu'une comparaison intercantonale sur les PIG était particulièrement difficile à réaliser, ne pouvant pas se fonder sur des critères comparables. Par contre, le Conseil d'Etat indiquait avoir introduit un modèle de financement des hôpitaux « transparent, responsabilisant et incitant à une bonne gestion ». Le gouvernement précisait avoir identifié certaines PIG en cours de réalisation, à savoir la formation post-graduée des médecins et l'existence de services d'urgence.

Deux ans après cette réponse, à l'heure où le financement du système de santé est largement questionné, il paraît indispensable d'en savoir un peu plus sur les PIG. D'une part, depuis 2015, le gouvernement a sans doute pu définir de manière définitive les PIG alors en cours de description. D'autre part, en 2016 et en 2017, un rapport de l'Université de Bâle a consacré un chapitre aux PIG dans les hôpitaux et cliniques de Suisse. Il en ressort qu'en 2013, le canton de Vaud consacrait 417 millions de francs aux PIG, contre 460 millions en 2015. L'augmentation est donc substantielle. Par ailleurs, en comparaison intercantonale, si l'on considère le critère des PIG par cas, le canton de Vaud se situe dans le peloton de tête, ainsi que le montre le tableau qui figure dans le texte du postulat.

L'ensemble de ces éléments démontre qu'il est temps d'en savoir plus sur les PIG. Le postulat a pour seul objectif — mais c'est déjà beaucoup — de faire toute la lumière, afin d'obtenir une complète transparence sur le financement en question, tant d'un point de vue général que sur des points plus précis tels que la réalisation des prestations majeures identifiées dans la réponse à l'interpellation Claude-Alain Voiblet. Il s'agit des autres prestations identifiées ou encore en cours d'identification ; de la part dévolue à la recherche universitaire ; de la part CHUV non dévolue à la recherche ; de la part dévolue aux hôpitaux non universitaires, y compris les cliniques privées, avec quels critères et missions ; et enfin la part de couverture des éventuels déficits pour des prestations courantes. Avec plus de 20 signatures, je demande le renvoi de ce postulat en commission.

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

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

**Postulat Christelle Luisier Brodard et consorts - En savoir un peu plus sur les PIG  
(prestations d'intérêt général)**

### 1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 15 décembre 2017.

Présent-e-s : Mmes Sonya Butera, Brigitte Crottaz, Carole Dubois, Florence Gross, Rebecca Joly, Christelle Luisier Brodard, Léonore Porchet, Pauline Tafelmacher. MM. Alain Bovay, Jean-Luc Chollet, Thierry Dubois, Laurent Miéville, Vassilis Venizelos (présidence), Philippe Vuillemin, Marc Vuilleumier. Excusé-e-s : néant.

Représentant-e-s du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) : Mme Stéphanie Monod, Cheffe du service de la santé publique (SSP). MM. Pierre-Yves Maillard, Conseiller d'Etat ; Marc Weber, Adjoint santé, Affaires sanitaires, Secrétariat général du DSAS ; Olivier Linder, Institutions de santé, SSP.

### 2. POSITION DE LA POSTULANTE

Dans sa réponse à une interpellation de 2015<sup>1</sup>, le Conseil d'Etat indiquait que, à l'époque, des prestations d'intérêt général (PIG) majeures étaient en cours d'identification, rendant difficile la fourniture d'informations précises. Depuis, l'identification en question a vraisemblablement été réalisée. Par ailleurs, une étude du professeur Stefan Felder de l'Université de Bâle, parue en 2016, montre que le canton de Vaud présente, en comparaison avec les autres cantons, un niveau élevé de PIG. Ces éléments plaident en faveur de l'état des lieux demandé par le postulat.

Il est précisé que **l'objectif du postulat ne consiste pas, en l'état, à ouvrir un débat sur le bien-fondé des PIG ou de leur répartition**, mais à obtenir des informations complémentaires sur la manière dont le Conseil d'Etat définit les PIG, sur la part des PIG dévolue à la recherche, sur la part dévolue au CHUV et celle dévolue aux autres hôpitaux dans le canton (cliniques privées y compris) selon quels critères/missions, sur la part – si elle existe – de couverture de déficit pour les prestations courantes, etc.

### 3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le chef du DSAS ne voit pas d'inconvénient à la transparence sur cette thématique. Il rappelle que les PIG sont des compléments au financement hospitalier prévus par la LAMal. Pour le chef du DSAS, la planification hospitalière doit dépendre des besoins réels sur le terrain plutôt que du système de tarification mis en œuvre.

En 2016, les PIG atteignent un montant de CHF 340 millions pour le canton de Vaud, ce qui ne correspond pas à l'ordre de grandeur du chiffre présenté dans le tableau inséré dans le texte du

---

<sup>1</sup> Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Claude-Alain Voiblet - Utilisation des PIG (Prestations d'Intérêt Général) comme un outil de subventionnement "occulte" qui pourrait biaiser la concurrence et la réalité des chiffres entre les établissements hospitaliers dans notre pays (15\_INT\_389).

postulat. La réponse au postulat permettra de clarifier les méthodes de calcul employées. Une réduction est à signaler de la part relative des PIG dit implicites, c'est-à-dire des PIG qui servent à la garantie de l'enveloppe budgétaire historique des hôpitaux, instaurés au moment du passage en 2002 au système de tarification par forfaits APDRG (*All Patients Diagnoses Related Groups*).

Au demeurant, un lien existe entre l'ampleur des PIG et la taille des divisions d'hospitalisation en chambres privées dans les hôpitaux publics ou parapublics. En effet, plus un établissement accueille de patients en division privée, activité particulièrement rémunératrice, plus l'hôpital considéré devient rentable et nécessite moins de complément de financement. En conséquence, une contestation des PIG remettrait en cause la répartition traditionnelle dans le canton qui veut que les hôpitaux publics ou parapublics accueillent essentiellement des patients en division commune et que les cliniques privées accueillent prioritairement des patients en division privée.

Le chef du DSAS précise que, selon les cantons dotés d'un hôpital universitaire, les postes « recherche » et « formation post-gradué » peuvent relever du budget de la santé publique et/ou du budget de l'université, ce qui complexifie d'autant les choses.

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

Une commissaire salue le dépôt du postulat qui porte sur un thème également débattu au niveau fédéral. L'approfondissement du sujet devrait avantageusement permettre de clarifier les différentes définitions et méthodes de calcul utilisées en la matière.

La postulante rappelle ne pas contester le principe des PIG et souligne la nécessité de confronter les différents chiffres à disposition et les diverses méthodes de calcul employées. Dans cet exercice, il apparaît effectivement intéressant, entre autres, de distinguer PIG « implicites » et « explicites ».

Dans la même veine, le président soutient un postulat qui vise uniquement la transparence (répartition entre PIG « implicites » et « explicites », distribution entre le CHUV et les hôpitaux régionaux notamment, etc.). Il appuie sur le fait que certains hôpitaux régionaux vivent une situation financière difficile et que l'exploitation 24 heures sur 24 d'un service des urgences performant implique par exemple obligatoirement allocation de PIG.

#### **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 9 avril 2018.

*Le président :  
(Signé) Vassilis Venizelos*

**Postulat Thierry Dubois et consorts – Financement uniforme des prestations de santé ambulatoires et stationnaires : un sujet à transmettre à notre commission de santé publique !**

*Texte déposé*

Actuellement, les prestations ambulatoires et stationnaires sont financées de manière différente (système dual). Dans le domaine stationnaire, les cantons (55 %) et les assureurs-maladie (45 %) prennent en charge conjointement les frais d'hospitalisation, en division commune, alors que dans le domaine ambulatoire, les prestations sont financées dans leur intégralité par les assureurs-maladie, respectivement par les payeurs de primes. Ce système de financement « inégal » est critiqué depuis des années et contribue de manière non négligeable à l'augmentation des primes maladies... il devient obsolète et il est temps de le changer.

Le Parlement fédéral élabore une solution depuis le dépôt d'une initiative parlementaire, déposée en 2009 par madame la conseillère nationale Ruth Humbel (PDC/AG). Cette initiative avait pour but d'introduire un système de financement moniste qui permettrait de garantir la quote-part des deniers publics au financement des prestations de base assurées et d'adapter celle-ci à la croissance des coûts dans le système de santé.

Compte tenu de la hausse croissante des coûts de la santé, ce système uniforme devient toujours plus urgent. Le financement différent de l'ambulatoire et du stationnaire aboutit à des incitatifs erronés et à des transferts de coûts. Si l'on considère en plus les systèmes tarifaires également différents — décompte à la prestation individuelle selon TARMED pour l'ambulatoire et décompte par forfaits selon SwissDRG pour le stationnaire — ainsi que le remboursement sensiblement plus élevé des traitements stationnaires par rapport aux traitements ambulatoires, les fournisseurs de prestations et les caisses-maladie n'ont aucun intérêt à transférer davantage de prestations vers l'ambulatoire, bien que celui-ci soit synonyme de réduction considérable des coûts d'un point de vue macroéconomique.

La Conférence suisse des directrices et directeurs de la santé (CDS) est un organe de coordination politique au sein duquel sont réunis les membres des gouvernements cantonaux chargés des questions de santé publique. La CDS a pour but de faciliter la collaboration des 26 cantons ainsi qu'entre ceux-ci, la Confédération et les principaux acteurs du système de santé.

La CDS n'est pas favorable au financement uniforme des prestations ambulatoires et stationnaires. Il argue pour cela des risques inconnus qu'impliquerait un changement de paradigme. Les conseillers d'Etat dans leur majorité redoutent également une perte de contrôle et d'influence des cantons.

Les assureurs-maladie, la chambre médicale de la Fédération des médecins suisses (FMH) et bon nombre de politiciens et de partis politiques soutiennent le financement moniste. Il est capital que les cantons restent disposés à collaborer à ce débat en restant ouverts quant à son issue et ne rejettent pas d'emblée un changement de paradigme.

Raison pour laquelle il me paraît indispensable que ce sujet soit débattu au sien de notre commission de santé publique.

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

*(Signé) Thierry Dubois  
et 25 cosignataires*

*Développement*

**M. Thierry Dubois (UDC) :** — Actuellement, les prestations ambulatoires et stationnaires sont financées de manière différente : on parle de système dual. Dans le domaine stationnaire, les cantons et les assureurs-maladie prennent conjointement en charge les frais d'hospitalisation en division commune, alors que dans le domaine ambulatoire, les prestations sont intégralement financées par les

assureurs-maladie et donc les payeurs de prime. Ce système inégal de financement est critiqué depuis des années et il contribue de manière non négligeable à l'augmentation des primes d'assurance-maladie. Le financement différent de l'ambulatoire et du stationnaire aboutit à des incitatifs erronés et à des transferts de coûts. Si l'on considère, en plus, que les systèmes tarifaires sont également différents — décompte à la prestation individuelle selon le système de tarification médicale (TARMED) pour l'ambulatoire et décompte par forfait selon le système des groupes homogènes de diagnostic (*diagnosis related group*) appelé SWISS DRG pour le stationnaire — et que le remboursement des traitements stationnaires est sensiblement plus élevé que celui des traitements ambulatoires, les fournisseurs de prestations et les caisses-maladies n'ont aucun intérêt à transférer davantage de prestations vers l'ambulatoire, bien qu'il soit synonyme d'une réduction des coûts.

Les assureurs-maladie, la Chambre médicale de la Fédération suisse des médecins (FMH) et bon nombre de politiciens et de partis politiques soutiennent le financement moniste. Il est capital que les cantons restent disposés à collaborer à ce débat en restant ouverts quant à son issue et qu'ils ne rejettent pas d'emblée un changement de paradigme. C'est la raison pour laquelle il me paraît indispensable que ce sujet soit débattu au sein de la Commission thématique de la santé publique.

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

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

**Postulat Thierry Dubois et consorts – Financement uniforme des prestations de santé ambulatoires et stationnaires : un sujet à transmettre à notre commission de santé publique !**

## **1. PREAMBULE**

La commission s'est réunie le 16 février 2018 et le 23 mars 2018.

Présent-e-s : Mmes Claire Attinger Doepper (le 23.03.2018), Sonya Butera (le 23.03.2018), Muriel Cuendet Schmidt (en remplacement de Sonya Butera le 16.02.2018), Carole Dubois, Florence Gross, Rebecca Joly, Catherine Labouchère (en remplacement d'Alain Bovay le 16.02.2018), Christelle Luisier Brodard, Léonore Porchet, Graziella Schaller, Pauline Tafelmacher. MM. Alain Bovay (le 23.03.2018), Jean-Luc Chollet, Thierry Dubois, Vassilis Venizelos (présidence), Philippe Vuillemin, Marc Vuilleumier. Excusé-e-s : Mmes Claire Attinger Doepper (le 16.02.2018), Sonya Butera (le 16.02.2018). M. Alain Bovay (le 16.02.2018).

Représentant-e-s du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) : Mme Stéphanie Monod, Cheffe du Service de la santé publique (SSP) (le 23.03.2018). MM. Pierre-Yves Maillard, Conseiller d'Etat ; Karim Boubaker, Médecin cantonal (le 16.02.2018) ; Olivier Linder, Expert financier, Institutions de santé, SSP.

## **2. POSITION DU POSTULANT**

L'augmentation régulière des coûts de la santé et, surtout, des primes de l'assurance maladie, constitue un des problèmes majeurs de notre système de santé. En dix ans (2005 à 2015) les coûts de la santé ont pratiquement doublé. La population n'arrive plus à payer les primes de l'assurance de base qui ont dépassé le seuil de CHF 500.- par mois pour un adulte. La proportion de la population qui bénéficie d'un soutien pour payer ses primes ne cesse d'augmenter.

Actuellement, le coût des primes augmente plus vite que les coûts de la santé. Un des facteurs principaux qui explique cette différence est le transfert de l'hospitalier vers l'ambulatoire. Les prestations stationnaires et ambulatoires sont financées de manière différente : on parle de système dual. Dans le domaine stationnaire, les cantons et les assureurs prennent conjointement en charge les frais d'hospitalisation en division commune, respectivement à raison de 55% et de 45%. Dans le domaine ambulatoire, les prestations sont intégralement financées par les assureurs et donc les payeurs de primes. Ce système inégal de financement contribue de manière non négligeable à l'augmentation des primes.

Les assureurs, la Chambre médicale de la Fédération suisse des médecins (FMH), bon nombre de politiciens et de partis politiques soutiennent le financement moniste. Il est important que les cantons se saisissent de la question, sans rejeter d'emblée un changement de paradigme.

Dans un premier temps, il convient de connaître la position du Conseil d'Etat sur ce thème et, notamment, de savoir si le Canton serait disposé à étudier la possibilité de soutenir une prise en charge d'une partie des frais liés à la médecine ambulatoire dans un futur proche.

### 3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Dans ce débat qui agite le système politique suisse depuis 10 ans au moins, le chef du DSAS met en exergue les éléments suivants :

- A l'origine de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal), le principe de base consistait à **garantir la liberté de l'offre**. Ce principe veut que l'Etat planifie et organise une offre hospitalière pour la demande non couverte par le marché. Dans le domaine ambulatoire, aucune lacune particulière n'était constatée. Dans le domaine stationnaire, si l'offre des cliniques privées ne suffisait pas, l'Etat devait programmer et financer une offre publique subsidiaire, répondant de manière adéquate aux besoins vitaux mais sans confort particulier. L'offre hospitalière privée étant généralement marginale, l'offre publique subsidiaire a dans les faits toujours été l'offre la plus importante.
- La **révision du système de financement des soins de 2012** a complètement perverti la logique initiale. Sous couvert d'une libéralisation du système, les cantons ont en réalité été contraints de subventionner une offre privée de luxe. La délimitation claire entre le rôle du marché et le rôle de l'Etat s'est alors estompée.
- La **frontière entre le domaine stationnaire et le domaine ambulatoire** s'avère de même floue. Cette situation crée des effets d'aubaine lorsque l'ambulatoire se montre plus rémunérateur que le stationnaire, ou inversement. Dans ce contexte, il pourrait être sain d'envisager un taux de subventionnement uniforme (système de financement dit moniste).
- La question de savoir si le taux uniforme de subventionnement respecterait le principe de la neutralité des coûts pour les cantons ou conduirait au contraire à une augmentation de la charge financière reste ouverte. Comme **les changements de mécanisme financier (nouveau financement hospitalier, financement des soins de longue durée) ont jusque-là été réalisés au détriment des cantons**, une certaine **méfiance** s'est instaurée concernant le système de financement moniste. Les craintes à ce propos s'avèrent moins fortes dans le canton de Vaud, compte tenu de sa relative bonne santé financière.
- Le financement moniste ouvre le débat de l'étendue du **pouvoir de régulation des cantons**. En l'état, comme les cantons financent le 55% du stationnaire, ils planifient le domaine (contingentement du nombre de lits à travers les listes LAMal, enveloppes budgétaires globales destinées aux hôpitaux). Contrairement à la logique de marché, cette manière de procéder permet un contrôle parlementaire par le biais du budget de l'Etat. **Avec l'instauration d'un système de financement moniste, est-on dès lors prêt à accepter une planification du domaine ambulatoire, du moins une maîtrise du volume des prestations délivrées en ambulatoire ?**
- Une **clause du besoin** stabilisée/renforcée, permettant de régler efficacement l'installation des nouveaux praticiens en cabinet et le nombre de médecins dans les hôpitaux, ainsi que l'acceptation de l'initiative parlementaire 17.402<sup>1</sup> proposée par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS) du Conseil national constitueraient des instruments adaptés à la régulation du domaine ambulatoire. **Si de telles conditions sont réunies, le chef du DSAS serait, à titre personnel, favorable à un système de financement moniste.**
- En cas de **subventionnement du domaine ambulatoire**, plutôt qu'un système complexe où chaque prestataire de soins enverrait ses factures à l'Etat pour obtenir la part de financement étatique, il paraît préférable d'envisager que la contre-valeur de la subvention étatique soit directement versée par l'Etat aux assureurs (forfait par assuré) avec pour effet de réduire d'autant les primes d'assurance. Dans la même philosophie que les subsides accordés actuellement pour le paiement des primes, le forfait par assuré versé par l'Etat au titre de sa participation aux coûts pourrait être modulé en fonction de critères économiques et sociaux, par exemple la taille des ménages considérés.

En conclusion, dans le débat fédéral sur le financement moniste des soins, le chef du DSAS fait partie, au sein la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS), de la minorité prête à soutenir cette idée sous réserve de la prise en compte des garde-fous évoqués plus haut.

---

<sup>1</sup> La proposition 17.402 vise à ce que les contrats tarifaires contiennent non seulement des prix mais aussi des mécanismes de maîtrise du volume des prestations. L'Etat n'interviendrait en matière de volume qu'à titre subsidiaire, en cas de désaccord entre partenaires tarifaires, comme c'est déjà le cas en matière de tarif.

#### 4. DISCUSSION GENERALE

Compte tenu des compétences fédérales en la matière, l'auteur du postulat est invité à préciser sa demande.

Ce dernier souligne sa satisfaction eu égard à la réponse du chef du DSAS et à l'ouverture du canton quant à la problématique. Le postulant reconnaît que les décisions en la matière relèvent du niveau fédéral plutôt que cantonal. **L'auteur du postulat ne demande pas que le Conseil d'Etat rédige un rapport mais que la thématique occupe les esprits et soit travaillée en vue de résultats concrets.**

Une députée, par ailleurs présidente de la Fédération des hôpitaux vaudois (FHV), considère que le progrès des techniques médicales et le **virage vers l'ambulatoire ne représentent pas forcément une catastrophe** pour le patient et la sécurité des traitements. A l'inverse, l'ambulatoire ne constitue pas non plus une solution parfaite. Les choses doivent être à chaque fois envisagées avec nuance.

Une commissaire s'interroge sur la finalité du postulat : dans la mesure où l'auteur du postulat est satisfait de la discussion en commission, est-il disposé à retirer son postulat ?

Afin que la réflexion dépasse le seul cercle de la commission, l'auteur du postulat envisagerait plutôt un **retrait éventuel de son postulat, non pas en commission, mais suite au débat en plénum basé sur le rapport de la commission.**

Le chef du DSAS ne voit pas d'obstacle à traiter le postulat. Si ce dernier est renvoyé au Conseil d'Etat, la réponse sera cependant ouverte et explicitera les problèmes de fond qui se posent, en mettant les acteurs impliqués devant leurs contradictions. En effet, toute dépense de l'Etat répond aux principes suivants, bien posés par la loi sur les subventions : existence d'une base légale fondant la possibilité de la dépense considérée, subsidiarité (aide étatique uniquement lorsque les autres sources de financement ne suffisent pas), présentation et respect d'un budget correspondant, contrôle de la bonne utilisation des moyens alloués par l'Etat. Dans l'hypothèse où les coûts du secteur ambulatoire seraient partiellement pris en charge par l'Etat, on ne voit pas pourquoi les principes d'opportunité, de subsidiarité, d'économicité (et, par exemple, le contrôle du revenu des praticiens que ledit principe implique) – appliqués dans tous les champs d'action de l'Etat – ne concerneraient alors pas le domaine de l'ambulatoire également.

Un commissaire souligne le grand intérêt de la **loi sur les subventions** qui empêche dorénavant le subventionnement dans toutes les directions « par analogie », tout en permettant les adaptations nécessaires.

##### Opportunité du postulat

Le système de financement des soins relevant de la LAMal et donc de l'échelon politique fédéral, certains commissaires s'interrogent sur la pertinence d'un débat au niveau cantonal relatif au système de financement moniste.

Pour l'auteur du postulat, le Grand Conseil doit se prononcer sur le principe du financement partiel par l'Etat des coûts du domaine ambulatoire, et exercer une certaine pression en la matière au niveau national, par l'intermédiaire du Conseil d'Etat ainsi que des élus fédéraux.

D'autres commissaires relèvent l'habitude légitime du Grand Conseil, à gauche comme à droite, de se saisir de dossiers fédéraux. Pour un commissaire, un renvoi du postulat au Conseil d'Etat permettrait de plus à ce dernier de fournir des informations à jour sur un sujet très évolutif.

Pour l'auteur du postulat, le Conseil d'Etat doit indiquer **s'il est favorable ou non au principe général** (la discussion sur les modalités d'application pouvant intervenir dans un deuxième temps) **d'un système moniste partiel** (financement partiel et non pas complet par l'Etat des coûts du domaine ambulatoire).

Le président rappelle que le postulat est une intervention parlementaire demandant au Conseil d'Etat de produire un rapport sur une question. De la sorte, le président estime que **le postulat considéré demande un rapport sur la possibilité et sur les effets potentiels d'aller dans le sens d'un financement partiel par l'Etat des coûts du domaine ambulatoire.** Dès lors, que le Grand Conseil renvoie le postulat au Conseil d'Etat ne signifierait pas que l'avis du Grand Conseil soit arrêté concernant l'opportunité d'instaurer un système de type moniste plutôt que dual.

Dans la même veine, une commissaire considère qu'un soutien au postulat doit être interprété uniquement **comme la volonté de poser les enjeux et comme un signal d'ouverture à une réflexion ne présageant pas des résultats ou des solutions à adopter.**

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

*Prise en considération du postulat*

*La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat par 8 voix pour, aucune contre et 5 abstentions, et de le renvoyer au Conseil d'Etat.*

Yverdon-les-Bains, le 15 juillet 2018.

*Le président :  
(Signé) Vassilis Venizelos*

**Postulat Thierry Dubois et consorts – La facturation dans les hôpitaux publics d’une hospitalisation par un forfait de type DRG : une affaire rentable ? !**

*Texte déposé*

Le DRG (forfait calculé sur la base des groupes de diagnostic, soit en anglais *diagnosis related group*) facturé, basé sur une nomenclature tarifaire nationale, correspond à un forfait unique qui englobe l’ensemble des prestations à charge de l’assurance obligatoire des soins dispensés durant un séjour hospitalier. Il est calculé à partir d’un prix de base, soit le coût moyen par genre de cas, et évolue chaque année.

Les principaux objectifs d’une telle pratique sont : encourager la concurrence, favoriser la liberté de choix pour le patient et améliorer l’ouverture des structures de soins hospitalières cantonales. Les séjours hospitaliers hors cantons sont pris en charge par l’assurance obligatoire des soins.

Ce mode de financement s’inscrit dans un contexte plus vaste de réaménagement de tout le domaine hospitalier, qui vise à accroître l’efficacité dans le domaine des prestations, afin notamment de réduire les durées moyennes de traitement et de favoriser un transfert du stationnaire vers l’ambulatoire, induit aussi par l’évolution des technologies.

Mais, comme toujours, il existe des différences importantes entre la théorie et la pratique. Le DRG occulte le travail infirmier lié à l’âge, à l’état général de santé du patient et aux déterminants liés à son lieu de vie. Il dépend des changements des pratiques diagnostiques et thérapeutiques et de l’utilisation de règles arbitraires pour répartir les charges des différents départements, étant donné que la part des coûts de capital et d’éducation médicale est déduite arbitrairement. Il est également tributaire de la validation et de la saisie des données en fonction du diagnostic principal retenu et du nombre de diagnostics associés ou secondaires.

Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier en 2012, il forme le volet le plus ambitieux de la révision partielle de la LAMAL, adoptée en 2007. Il semblerait cependant que les DRG induisent une hausse des coûts. Il me paraît donc indispensable de faire le point après 5 ans d’utilisation et de calculer de manière précise si ce mode de fonctionnement est réellement rentable. Je prie donc le conseil d’Etat de nous transmettre un rapport sur la rentabilité des DRG durant ces cinq dernières années.

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

*(Signé) Thierry Dubois  
et 30 cosignataires*

*Développement*

**M. Thierry Dubois (UDC) :** — SwissDRG, soit *Swiss Diagnosis related groups* est le système tarifaire de rémunération des prestations hospitalières en soins somatiques aigus. Il règle de manière uniforme l’indemnisation des prestations hospitalières selon des forfaits par cas. Le DRG facturé, basé sur une nomenclature tarifaire nationale, correspond à un forfait unique qui englobe l’ensemble des prestations à charge de l’assurance obligatoire des soins dispensés durant un séjour hospitalier. Il est calculé à partir d’un prix de base, soit le coût moyen par genre de cas, et évolue chaque année. Chaque séjour hospitalier est classé dans un groupe de pathologies et associé à une pondération de coûts sur la base de critères définis, comme le diagnostic principal, les diagnostics supplémentaires, les traitements et le degré de sévérité. La hauteur de l’indemnisation est calculée en multipliant un tarif de base, en vigueur dans l’hôpital, par la pondération de taux applicables aux forfaits par cas. La hauteur de la pondération des coûts (*Kostweit*) de chaque forfait est recalculée chaque année sur la base des coûts effectifs des hôpitaux suisses. Les principaux objectifs d’une telle pratique sont : encourager la concurrence, favoriser la liberté de choix pour le patient et améliorer l’ouverture des structures de soins hospitalières cantonales.

Grande nouveauté, les séjours hospitaliers hors canton sont pris en charge par l'assurance obligatoire des soins. Ce mode de financement s'inscrit dans un contexte plus vaste de réaménagement de tous les domaines hospitaliers, qui vise à accroître l'efficacité dans le domaine des prestations, afin notamment de réduire les durées moyennes de traitement et de favoriser un transfert du stationnaire vers l'ambulatoire, aussi induit par l'évolution des technologies. Mais comme toujours, il existe des différences importantes entre la théorie et la pratique. Le DRG occulte notamment le travail infirmier lié à l'âge, à l'état général de santé du patient, et les déterminants liés à son lieu de vie. Il dépend également des changements des pratiques diagnostiques et thérapeutiques, et de l'utilisation de règles arbitraires pour répartir les charges des différents départements, étant donné que la part des coûts de capital et d'éducation médicale est déduite arbitrairement. Il est également tributaire de la validation de la saisie des données en fonction du diagnostic principal retenu et du nombre de diagnostics associés ou secondaires.

Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012, il forme le volet le plus ambitieux de la révision partielle de la Loi fédérale sur l'assurance-maladie adoptée en 2007. Il semblerait cependant que les DRG induisent une hausse des coûts. Il me paraît donc indispensable de faire le point après cinq ans d'utilisation et de calculer de manière précise si ce mode de fonctionnement est réellement rentable. Je prie donc le Conseil d'Etat de me transmettre un rapport sur la rentabilité des DRG durant les cinq dernières années.

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

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

**Postulat Thierry Dubois et consorts – La facturation dans les hôpitaux publics d'une  
hospitalisation par un forfait de type DRG : une affaire rentable ?!**

### **1. PREAMBULE**

La commission s'est réunie le 23 mars 2018.

Présent-e-s : Mmes Claire Attinger Doepper, Sonya Butera, Carole Dubois, Florence Gross, Rebecca Joly, Christelle Luisier Brodard, Léonore Porchet, Graziella Schaller, Pauline Tafelmacher. MM. Alain Bovay, Jean-Luc Chollet, Thierry Dubois, Vassilis Venizelos (présidence), Philippe Vuillemin, Marc Vuilleumier. Excusé-e-s : néant.

Représentant-e-s du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) : Mme Stéphanie Monod, Cheffe du Service de la santé publique (SSP). MM. Pierre-Yves Maillard, Conseiller d'Etat ; Olivier Linder, Expert financier, Institutions de santé, SSP.

### **2. POSITION DU POSTULANT**

Le système *Swiss Diagnosis Related Groups* (SwissDRG) est jeune et appelle des améliorations. En l'état, des doutes subsistent, par exemple, concernant la saisie des données médicales qui peut paraître arbitraire, l'utilisation de règles subjectives de répartition des charges entre départements au sein d'un même établissement hospitalier ou encore le transfert de certains actes d'une catégorie à une autre.

Dans ce contexte, le postulant demande un bilan économique des 5 dernières années, faisant le point sur la rentabilité ou non de la facturation par forfaits SwissDRG.

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

Le chef du DSAS ne voit pas d'inconvénient à souscrire à la demande du postulat.

Si le système SwissDRG ne donne pas encore entière satisfaction, c'est que le dispositif porte des ambitions d'une ampleur impressionnante. Il s'agit de décrire avec précision **les coûts des hôpitaux** et d'instaurer une **structure tarifaire hospitalière uniforme** en Suisse.

**La collecte des données** de production des prestations souffre de la faiblesse des moyens à disposition pour contraindre les établissements à livrer les informations nécessaires. En effet, le Conseil fédéral a choisi pour l'entité SwissDRG un statut de droit privé, et la société SwissDRG agit sur mandat du Conseil fédéral, sans possibilité d'attribuer des mandats aux hôpitaux (para)publics, ces derniers recevant mandat des cantons. Reste de plus la question de savoir si la description des coûts s'avérera à terme suffisamment représentative de la réalité et suffisamment différenciée selon les missions des établissements pour appliquer au final une valeur de point unique.

L'objectif d'une **structure tarifaire uniforme** se montre particulièrement difficile à atteindre en raison de la forte hétérogénéité du système actuel : valeurs de point différentes dans l'ambulatoire selon les cantons, principes de planification hospitalière divergents selon les cantons. A ce titre, certains cantons ont largement ouvert leur liste LAMal aux cliniques privées, avec pour corollaire mandat octroyé aux hôpitaux (para)publics de développer leurs divisions d'hospitalisation privée, particulièrement rémunératrices. D'autres cantons, comme Vaud, ont estimé préférable de réserver autant que possible aux cliniques privées les patients privés (ces derniers ayant payé une prestation supplémentaire) et de réserver autant que possible aux hôpitaux (para)publics les moyens publics afin d'assurer le service public (sans encouragement à capter la clientèle privée). Un autre exemple de spécificité cantonale réside dans l'existence de soins continus (soins semi intensifs) au CHUV qui permet de réduire le nombre de lits nécessaires aux soins intensifs. La ventilation mécanique était, il y a peu, une prestation des soins continus facturable selon les forfaits SwissDRG. Récemment, sur recommandation de la Société Suisse de Médecine Intensive (SSMI), SwissDRG a décidé de ne plus admettre la ventilation mécanique dispensée hors des espaces validés par la SSMI. Cette décision représente une perte de facturation de CHF 9 millions par an pour le CHUV.

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

Dans le cadre du système complexe de facturation par SwissDRG, tout le monde s'accorde sur l'importance de l'information médicale et des enjeux liés au codage médical, codage qui fait désormais l'objet d'un nouveau métier au sein des établissements hospitaliers.

##### Valorisation de la formation et de la recherche dans les SwissDRG

Les informations hospitalières relatives à la formation médicale post-graduée et à la recherche ne sont pas transmises à SwissDRG SA. La formation continue et la formation pour les professions non médicales/universitaires sont par contre incluses dans les SwissDRG.

##### Comparaison intercantonale

Dans la mesure où les hôpitaux sont aussi financés, de manière variable selon les cantons et selon les établissements, par le biais de PIG (prestations d'intérêt général = subventions étatiques pour fourniture de prestations dites d'intérêt général), un député se demande si une comparaison intercantonale claire et complète des tarifs SwissDRG est possible.

Le département indique qu'une partie des PIG sont issus de l'histoire du modèle de financement des hôpitaux. Tous les cantons essaient d'expliquer au mieux les PIG alloués. Cette tâche n'est pas encore entièrement finalisée. Typiquement, la formation et la recherche sont financées à travers les PIG. Pour le reste, chaque canton est libre d'octroyer des PIG en fonction des besoins qu'il reconnaît. Procéder à des comparaisons en la matière exige d'adopter la même base d'interprétation. Par exemple, il est spécieux de comparer le CHUV et l'Hôpital universitaire de Zürich pour ce qui concerne les PIG. En effet, contrairement au CHUV, l'Hôpital universitaire de Zürich ne comprend pas la psychiatrie, domaine dans lequel beaucoup de prestations ne sont pas valorisables au travers des tarifs SwissDRG.

La cheffe du SSP précise, quoi qu'il en soit, que la comparaison des groupes SwissDRG est homogène. L'existence de PIG n'influence pas la création ou l'élimination de groupes SwissDRG.

Un député relève le cas de certaines prestations hospitalières, non financées par des PIG alors même qu'elles pourraient être considérées comme relevant de prestations d'intérêt général. Ces prestations peuvent lourdement peser sur le budget de certains hôpitaux régionaux.

##### Influence sur la durée des hospitalisations

Un député se demande si dans une logique de rentabilité, les SwissDRG poussent les établissements à réduire la durée des hospitalisations quitte à multiplier les réadmissions. Il estime qu'une telle pratique constituerait un échec, tant humain que financier, de la stratégie déployée.

Il est rappelé que pour éviter les pressions inappropriées à la réduction de la durée des séjours hospitaliers, toute ré-hospitalisation dans les 18 jours pour une même pathologie ne donne aucun droit à l'ouverture par l'établissement d'un second forfait SwissDRG pour la prise en charge de la personne considérée.

A l'issue des discussions, l'ensemble des commissaires reconnaissent la nécessité de demander au Conseil d'Etat d'établir un rapport sur les effets du système SwissDRG, non seulement sur le plan économique mais aussi sur le plan du fonctionnement du système hospitalier vaudois.

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

*Prise en considération du postulat*

*La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat à l'unanimité des membres présents, et de le renvoyer au Conseil d'Etat.*

Yverdon-les-Bains, le 15 juillet 2018.

*Le président :*  
*(Signé) Vassilis Venizelos*

**Postulat Jean-Michel Dolivo et consorts – Des tests de médicaments non-autorisés ont-ils été effectués sur des patients dans les cliniques psychiatriques vaudoises entre 1940 et 1980 ?**

*Texte déposé*

L'industrie pharmaceutique suisse a réalisé des tests de médicaments non-autorisés sur des milliers de patients entre le milieu des années 1940 et les années 1980 à la clinique de Münsterlingen (1600 cas) (TG), dans la clinique d'Herisau (18 cas) (AR), dans celle du Burghölzli (1000 cas) (ZH), dans la clinique de Marsens (1000 cas) (FR), et dans la clinique de Bâle (plus de 1000 cas). Dans le cas de la clinique bâloise, le *Blick* précise qu'il s'agissait de tests « non-officiels » (*Blick*, 04.04.2017).

Les cantons de Thurgovie et de Zurich ont chargé des historiens d'étudier les archives. Le canton de Fribourg pourrait ouvrir une enquête historique. « Nous l'envisageons très sérieusement, à voir si cela doit se faire seulement pour Marsens, au niveau des cantons romands, voire même de Suisse, la problématique est beaucoup plus large et concerne tous les cantons. » (Radio et Télévision suisse (RTS), 27.01.2017)

Suite à la découverte de l'ampleur des essais cliniques menés dans la clinique de Münsterlingen (TG), le canton de Thurgovie a mis en place une commission d'historiens, dont les travaux ont débuté en avril 2016 et qui ont jusqu'à fin 2018 pour livrer leurs conclusions. Un budget de 750'000 francs a été débloqué par le canton de Thurgovie. Au cœur de l'affaire, le Dr. Roland Kuhn qui a testé durant des décennies des médicaments sur ses patients. Au moins 1'600 patients ont été concernés. La clinique de Münsterlingen (TG) a testé des médicaments pour l'industrie pharmaceutique bâloise entre 1946 et jusque dans les années 1980. Au moins une vingtaine de patients sont morts dans le cadre de ces essais cliniques. Dans une interview, un ancien patient, enfant à l'époque et qui a servi de cobaye à son insu, dit : « Ils ne cherchaient que leur propre profit [...] sans aucune considération pour les autres. » Il est aujourd'hui à l'assurance-invalidité et demande des excuses officielles et des réparations financières.

En 1955, Sandoz propose à l'hôpital psychiatrique de Marsens de tester de nouveaux médicaments, ce que ce dernier accepte. En 1958, la clinique a déjà testé une dizaine de substances expérimentales sur « près d'un millier de patients », selon des articles scientifiques de l'époque que la RTS a consultés. Certains comme le NP 207 ou le KS 24 doivent être abandonnés « suite à l'apparition, chez quelques malades de pigmentations toxiques au niveau de la rétine ». Des enfants placés font partie des cobayes.

Novartis et Marsens ont refusé que la RTS consulte leurs archives. Novartis dit : « Nous réservons les informations historiques concernant les essais cliniques aux chercheurs mandatés par les autorités, comme le groupe d'historiens mis en place par le canton de Thurgovie. »

Selon une étude commanditée par la clinique universitaire psychiatrique de Bâle et menée par M. Urs Germann de l'Institut pour l'histoire de la médecine de l'université de Berne, ce sont plus de 1000 patients sur lesquels ont été testés au moins 60 médicaments non-autorisés au sein de la clinique bâloise. Manifestement, les patients n'étaient pas informés qu'ils faisaient l'objet de tels tests. De graves effets secondaires, comme des troubles de la vue, ont été recensés. La clinique bâloise prend, semble-t-il, un rôle de leader dans les thérapies médicamenteuses, dès 1953, en coopération étroite avec l'industrie pharmaceutique bâloise. M. Urs Germann aimerait mettre en place un plus grand projet de recherche avec d'autres universités. L'enjeu clé, bien entendu, est l'accès aux archives des firmes pharmaceutiques et de Swissmedic (anciennement *l'Interkantonale Kontrollstelle für Heilmittel*).

Les député-e-s soussigné-e-s demandent au Conseil d'Etat qu'un rapport soit établi, dans le canton de Vaud, sur la réalisation d'éventuels tests de médicaments non-autorisés sur des patients traités dans les cliniques psychiatriques vaudoises entre 1940 et 1980 : Hôpital de Cery, Hôpital de Prangins, Centre psychiatrique du Nord Vaudois (qui a succédé à l'Hôpital de Bellevue), Fondation de Nant, la Métairie, et éventuellement d'autres établissements. Un tel rapport devrait être établi notamment sur la

base d'une étude des archives des établissements précités et des entreprises pharmaceutiques concernées.

*Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures*

*(Signé) Jean-Michel Dolivo  
et 36 cosignataires*

#### *Développement*

**M. Jean-Michel Dolivo (LGa) :** — L'industrie pharmaceutique suisse a réalisé certains tests de médicaments non autorisés sur des milliers de patients dans les années 1940 à 1960, dans de nombreuses cliniques en Thurgovie, en Argovie, à Zurich, à Fribourg. On l'a appris plus ou moins récemment. Un certain nombre de cantons — Thurgovie et Zurich — ont chargé des historiens d'étudier les archives. Le canton de Fribourg a annoncé qu'il allait également ouvrir une enquête historique. On sait aussi que, notamment dans le canton de Thurgovie, une commission d'historiens a débuté ses travaux et a déjà trouvé certaines données particulièrement inquiétantes, puisque dans ce canton, 1600 patients ont été concernés avec des conséquences relativement graves sur leur santé. En effet, certains d'entre eux sont même morts du fait, ou indirectement, de ces tests médicamenteux.

Selon une étude mise en œuvre par la Clinique universitaire psychiatrique de Bâle, plus de 1000 patients ont été testés au sein des cliniques bâloises, avec au moins 60 médicaments non autorisés. Manifestement — et cela aussi est particulièrement choquant — les patients concernés n'étaient pas informés des tests dont ils faisaient l'objet.

Le postulat, signé par de nombreux députés, demande que soit établi un rapport dans le canton de Vaud pour voir s'il existait ou non d'éventuels tests de médicaments non autorisés sur des patients dans des cliniques psychiatriques vaudoises, entre 1940 et 1980, à l'Hôpital de Cery, de Prangins, au Centre psychiatrique du Nord-vaudois, à la Fondation de Nant, à la Métairie et éventuellement dans d'autres établissements. Pour ce faire, le postulat propose que, sur la base d'une étude des archives de ces cliniques et des entreprises pharmaceutiques concernées, un tel rapport soit établi. Si le Conseil d'Etat a d'autres propositions à faire pour établir un tel rapport, les postulants seront évidemment ouverts. Nous en discuterons en commission.

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

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

**Postulat Jean-Michel Dolivo et consorts – Des tests de médicaments non-autorisés ont-ils été effectués sur des patients dans les cliniques psychiatriques vaudoises entre 1940 et 1980 ?**

**PREAMBULE**

La commission s'est réunie en date du lundi 6 novembre 2017 à la salle des Charbon, Place du Château 6, à Lausanne. Présidée par Mme Claire Attinger Doepper, elle était composée de Mmes les députées Laurence Creteigny et Brigitte Crottaz ainsi que de MM. les députés François Cardinaux, Jean-Michel Dolivo, Serge Melly, Olivier Mayor, Jean-François Cachin et Werner Riesen.

Ont également participé à la séance, M. Pierre-Yves Maillard, chef du Département de la santé publique et de l'action sociale (DSAS) ainsi que Mme Marie-Christine Grouzmann, pharmacienne cantonale et M. Karim Boubaker, médecin cantonal. Mme Sophie Métraux, secrétaire de commissions (SGC), s'est chargée de la prise des notes de séance, avec le soutien de Mme Marie Poncet-Schmid, rédactrice au Bulletin (SGC) et nous les remercions pour leur précieuse contribution.

**POSITION DU POSTULANT**

Le postulat demande au Conseil d'Etat un rapport basé sur les archives des établissements et des entreprises pharmaceutiques, portant sur d'éventuels tests de médicaments non-autorisés effectués sur les patients des cliniques psychiatriques du canton entre 1940 et 1980. Au-delà de l'intérêt historique, il s'agit de s'assurer que de telles situations ne se reproduisent pas.

**AUDITION DE M. JACQUES DIEZI**

Professeur émérite en toxicologie et pharmacologie, à l'Université de Lausanne (UNIL), Monsieur Diezi – invité par la Commission- présente les principaux jalons de l'évolution des essais cliniques, puis explique la notion de consentement informé :

- 1774 : le capitaine de bateau anglais James Lind mène ce que les historiens considèrent comme le premier essai clinique. Il sépare les marins atteints de scorbut en six groupes de deux auxquels il administre une substance différente. Il constate la guérison du groupe ayant consommé du jus de citron. Par la suite, au 19<sup>e</sup> siècle en particulier, nombre d'essais cliniques sont effectués selon le principe de la comparaison entre deux groupes.
- 1948 : le mathématicien et statisticien anglais Bradford Hill conduit le premier test randomisé<sup>1</sup> pour évaluer l'efficacité d'un nouvel antibiotique, la streptomycine, dans le traitement de la tuberculose pulmonaire. L'attribution des patients souffrant d'une maladie semblable dans le groupe traité ou non-traité est le fait du hasard, non du choix du médecin. Les tests cliniques basés sur la randomisation se généralisent progressivement.
- 1950 : la chlorpromazine est synthétisée, puis après une phase test de deux ans à Paris, elle est prescrite pour lutter contre les symptômes de la schizophrénie. Les décennies suivantes sont caractérisées par l'utilisation massive de neuroleptiques.

---

<sup>1</sup> Randomiser : introduire des éléments de hasard dans des données statistiques

- 1955 : Roland Kuhn, à Munsterlingen TG, reçoit de l'imipramine de la part de Geigy puis en 1957, communique sur son efficacité pour lutter contre la dépression.
- 1962 : malgré le renforcement des essais cliniques et des exigences, on découvre que le thalidomide n'a pas été correctement évalué. Pris par des femmes enceintes, il a causé la malformation de 10'000 à 12'000 enfants de par le monde et en Suisse. De nouvelles précautions sont alors prises lors du développement et de la commercialisation de médicaments, dont l'efficacité doit désormais être démontrée.
- 1966 : *The American Journal of medicine* publie un article sur les atteintes à l'éthique médicale en dépit des dispositions prises quelques années auparavant, dont l'information au patient. Parmi de nombreuses affaires, Jacques Diezi cite celle de Tuskegee, en Alabama (USA). Pour mieux connaître l'évolution spontanée de la syphilis, des médecins mènent une étude sur des centaines d'afro-américains pauvres de 1932 à 1972, avec le soutien du gouvernement. Ils ne soignent pas les malades, malgré la découverte de la pénicilline. A la suite de ce scandale, les premières bases éthiques sont posées pour protéger les participants à des essais cliniques.
- Actuellement : il faut dix à douze ans entre l'invention du médicament et son éventuelle commercialisation. La randomisation est l'un des principes de la médecine basée sur les preuves, termes adoptés en 1992.

Monsieur Jacques Diezi insiste sur la prise en compte du contexte du monde de la médecine à une époque où il n'est pas rare de mentir au patient et on ne l'informe pas sur son état. Les accusations à l'encontre de Roland Kuhn lui paraissent donc injustifiées. Il précise que ce dernier privilégie la relation directe avec le patient et n'est pas un « testeur acharné ».

#### *Le consentement informé*

- Sous le règne de Guillaume II, en Allemagne, puis sous la République de Weimar en 1931 : les premiers textes gouvernementaux qui imposent des normes éthiques sont publiés.
- 1946 : les règles éthiques que l'on connaît actuellement, comprenant l'accord volontaire du patient, sont édictées par des juristes américains dans le cadre du procès des médecins nazis. Elles forment le Code de Nuremberg, qui constitue une déclaration d'intention.
- 1964 : l'Association médicale mondiale élabore des directives avec la Déclaration d'Helsinki, revue plusieurs fois par la suite. Malgré cela, les essais sans consentement du patient se poursuivent.
- 1970 : l'Académie des sciences médicales publie des directives éthiques pour la recherche expérimentale sur l'être humain, incluant l'information au patient. Ce qui relève de la thérapeutique et des soins n'est pas toujours distingué de ce qui relève de l'essai et de la recherche clinique. Des commissions d'éthique se forment, notamment à Genève. A Lausanne, c'est Georges Peters, professeur en pharmacologie à l'Université de Lausanne dans les années 1970, qui souhaite une telle commission.
- 2008 : l'Assemblée fédérale approuve la Convention d'Oviedo pour la protection des droits de l'humain et de la dignité de l'être humain en rapport avec les applications de la biologie et de la médecine.

## **DISCUSSION GÉNÉRALE ET POSITION DU CONSEIL D'ETAT**

Aujourd'hui, les essais cliniques sont soumis à Swissmedic et à la commission d'éthique cantonale, et le système suisse est harmonisé avec la législation européenne. Toute importation de médicaments non commercialisés est contrôlée. Mener des essais cliniques non-autorisés et commercialiser des médicaments de manière illégale est impossible. En outre, un formulaire de consentement du patient à participer aux essais cliniques est demandé et fait partie du protocole que surveille la commission d'éthique cantonale.

En quelques décennies, les progrès sont notables, mais des problèmes surviennent encore et des zones d'ombres demeurent. Monsieur Diezi rapporte que, d'après les enquêtes récentes, les patients ne comprennent pas les textes ni les formulaires de consentement qu'on leur soumet, car les médecins peinent à s'exprimer de manière compréhensible dans le langage courant. Lui-même réécrit certains formulaires de consentement.

Le Conseiller d'Etat note que la question du consentement porte sur des prédictibilités évolutives. A partir de données génétiques, on met en évidence des maladies qui pourraient survenir. Certaines, incurables à l'heure actuelle, seront peut-être soignables dans vingt ans. La question se pose aussi de savoir si les patients souhaitent être avertis en cas de prédispositions génétiques.

Concernant la création de la commission d'éthique vaudoise, Monsieur Diezi répond que dans les années 1970, Georges Peters veut créer une commission d'éthique composée de médecins, de juristes, etc. pour remplacer les différentes commissions d'éthiques existant au sein de chaque discipline médicale. Il propose que les essais cliniques à Lausanne passent par cette commission d'éthique. Devant le refus de la faculté de médecine, Georges Peters démissionne. Des tentatives pour structurer et contrôler l'activité médicale se heurtent à la liberté thérapeutique et à l'autonomie médicale revendiquées par la profession.

Une commissaire rappelle le contexte de l'époque où les médicaments étaient alors beaucoup moins développés. Le comportement extrêmement violent des schizophrènes rend compréhensibles les essais et leur consentement n'est pas toujours requis. Par ailleurs, la question des essais et du consentement se pose différemment en médecine psychiatrique et en médecine somatique. Par contre, on peut porter un regard critique sur les entreprises pharmaceutiques. La psychiatrie se décline en 26 histoires cantonales qui varient notamment en fonction de la sensibilité et de la confession.

S'agissant des relations entre les entreprises pharmaceutiques suisses et le monde médical, M. Diezi confirme qu'historiquement nombre de recherches très importantes en psychiatrique et en psychopharmacologie sont menées à Bâle, par les professeurs les plus connus. L'industrie a besoin d'hôpitaux pour tester les médicaments qu'elle développe. Swissmedic demande à ses experts extérieurs de signer une déclaration de non-conflit d'intérêts.

Enfin, pour répondre au postulat, le Conseiller d'Etat indique que Monsieur Vincent Barras de l'Institut Universitaire d'Histoire de la Médecine et de la Santé Publique (Vaud) et Dominique Sprumont de l'Institut de droit de la santé (Neuchâtel) sont intéressés à conduire la recherche demandée par le postulat. La question du périmètre de l'étude a été abordée avec les deux chercheurs. L'étude portera sur les faits passés, dans leur contexte, et servira de base pour interroger la pratique actuelle. Les enjeux actuels touchent les questions de consentement dans la médecine prédictive ou personnalisée, par exemple dans le cas de découverte fortuite de maladie.

## **VOTE DE LA COMMISSION**

*Prise en considération du postulat*

**La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat par 6 voix contre 3 et de le renvoyer au Conseil d'Etat.**

Lausanne, 9 janvier 2018.

*La rapportrice :  
(Signé) Claire Attinger Doepper*

**Postulat Guy Gaudard et consorts – AMIANTE : ce n'est pas un problème du passé. Renforçons le principe de précaution**

*Texte déposé*

En date du 25 mars 2017, le canton a organisé une récolte publique d'amiante et d'objets en fibrociment. Plus de 170 tonnes ont ainsi été récupérées grâce à l'implication des communes. Une information a été distribuée à ces dernières afin qu'elles transmettent à la population les directives de manipulation particulièrement délicates des objets amenés en décharge. Si le bilan en quantité est positif, le canton n'entend pourtant pas répéter l'opération.

Si cette action est à saluer, il n'en reste pas moins que l'amiante n'est pas un problème du passé et que l'exposition au Palais de Rumine (jusqu'au 25 mars 2018) sur la toxicité mortelle de ce matériau le démontre.

Le parc immobilier du canton se rénove et de nombreux bâtiments datant des années 60 à 80 sont en train d'être transformés des caves aux greniers. L'utilisation fréquente de l'amiante lors de leur construction exige que des mesures strictes et rigoureuses soient appliquées lors de la mise en œuvre des travaux. Ces mesures imposent qu'un diagnostic amiante soit fourni lors de la demande de permis de construire. Donc avant que les travaux commencent.

De nombreuses communes ne disposent pas du personnel compétent pour interpréter correctement les diagnostics amiante devant être fournis avec le dossier de mise à l'enquête. Ceci a pour conséquence que, dans certains cas, le dossier amiante n'est pas correctement rempli et passe quand même la rampe des services administratifs communaux. Il semble donc nécessaire que le personnel communal en charge de la délivrance des permis de construire suive la formation de diagnostiqueur afin de pouvoir interpréter correctement le formulaire amiante.

Cette formation laisse toutefois perplexe quant au sérieux apporté à l'assainissement des zones contaminées. En effet, il faut savoir qu'un cours de 4 jours est distillé aux candidats diagnostiqueurs qui passent le 5<sup>e</sup> jour un test d'application de la matière enseignée. On constate donc qu'il n'existe pas d'apprentissage de cette prestation. Ce qui est discutable.

Il est à noter également que de nombreux privés rénovent tout ou partie de leur habitation et ignorent très souvent les risques encourus par des interventions de leur part sur certaines parties de leur logement qui pourraient être contaminées — embrasures de fenêtres, colle de carrelage, faux-plafonds, isolation de tuyaux de chauffage, etc. Une aide doit leur être apportée afin qu'ils puissent préserver leur santé et celle de tiers intervenants. Le diagnostic pourrait, sur demande, être subventionné par les collectivités communales et cantonales.

D'autre part, lors de la vente d'un immeuble, il n'appartient pas au vendeur d'apporter la preuve que ce dernier ne contient pas d'amiante. Il s'agit de la responsabilité de l'acheteur. Cette pratique peut s'avérer financièrement insupportable pour ce dernier. Il faut inverser ce mode de faire et que ce soit au vendeur d'apporter la preuve que son bien ne contient pas d'amiante.

Par ce postulat, je demande que le Conseil d'Etat étudie et présente un rapport sur les trois points suivants :

1. Chaque entreprise de la construction de plus de 10 personnes devrait avoir un contrôleur amiante.
2. Création d'un registre des dénonciations pour violation des règles en vigueur pour le diagnostic et le désamiantage.

3. Obligation pour le vendeur de produire un diagnostic amiante lors de la cession de son bien à un tiers.

*Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures*

*(Signé) Guy Gaudard  
et 23 cosignataires*

### *Développement*

**M. Guy Gaudard (PLR) :** — On peut saluer la démarche du Conseil d'Etat qui a organisé, le 25 mars 2017, une grande récolte d'amiante domestique, largement constituée de bacs à fleurs en fibrociment, cassés ou non. Plus de 170 tonnes ont ainsi été récupérées et amenées dans des décharges publiques. Toutefois, permettez-moi d'être dubitatif quant aux mesures de précaution prises par la population à cette occasion. Je n'ai aucun doute sur le fait que la majeure partie des personnes ayant apporté leurs déchets n'étaient pas ou que très peu informées des risques encourus en manipulant ce produit toxique.

Si l'aspect domestique a été identifié par le Conseil d'Etat, il reste cependant l'aspect professionnel où de très graves lacunes subsistent. A l'heure actuelle, en 2018, vous pouvez vous rendre sur des chantiers où vous constaterez que de nombreuses personnes n'ont absolument aucune notion des endroits où l'on peut trouver de l'amiante. Il en résulte, par exemple, que des carrelages de sols ou de parois sont démolis sans aucune protection et surtout sans aucun avertissement pour le personnel amené à intervenir sur ce chantier — par personnel, j'entends les différents maîtres d'état, mais aussi des locataires ou des propriétaires. On voit qu'au niveau professionnel, il y a encore un très grand travail à faire. Des solutions pour améliorer cette situation sont envisageables et c'est la raison de mon postulat.

Je propose d'agir de manière concrète, en trois points. Premièrement, chaque entreprise de construction comptant plus de dix collaborateurs devrait avoir un spécialiste amiante. Ce serait un minimum pour que le personnel de cette entreprise puisse, en cas de doute, se référer à une personne à même de juger s'il y a présence ou non d'amiante sur un chantier. La formation de spécialiste ne dure que quatre jours et est validée, le cinquième jour, par un test permettant d'obtenir un « Certificat de diagnostiqueur ». Le montant de ce cours devrait être en partie subventionné par le canton et par la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (SUVA). Deuxièmement, il faudrait créer un registre des dénonciations. En effet, beaucoup trop de bricoleurs et d'inconscients mettent en danger la vie d'autrui lors d'interventions, même sommaires. Ils pensent, par exemple, que le fait de casser un mur n'a pas ou peu de conséquence, ce qui est faux, bien entendu. S'il y a de la colle de carrelage à base d'amiante dans ce mur, les conséquences pour les personnes respirant les poussières de ce chantier peuvent être dramatiques, voire mortelles. Troisièmement, il y a la question de la vente de biens immobiliers. Pour l'instant, l'acheteur d'un bien immobilier doit faire un diagnostic amiante lors de travaux. J'estime que c'est une erreur et qu'il incombe plutôt au vendeur, lors de la vente de son bien immobilier, de prouver qu'il ne contient pas d'amiante ou qu'il a été désamianté. Ce diagnostic devrait être lui aussi subventionné en partie par le canton ou par la SUVA.

Mon postulat traite donc, pour le moment, de ces trois sujets : la présence d'un diagnostiqueur d'amiante dans toute entreprise de plus de dix personnes, un registre des dénonciations et la modification de la loi pour que le vendeur d'un bien immobilier soit responsable du diagnostic amiante et non l'acheteur. L'amiante n'est pas un problème du passé, mais un problème très actuel, puisque l'on est en train de rénover le parc immobilier construit dans les années soixante à nonante. En ma qualité de professionnel du bâtiment depuis 1977, je puis vous assurer que l'amiante se trouve partout ! Le plus souvent, il se cache là où l'on n'imagine pas qu'il se trouve. Soyons vigilants ! Ce postulat est une première étape pour une mesure de précaution et de santé publique que le Conseil d'Etat doit prendre vis-à-vis de la population. J'espère que les travaux de commission seront intéressants et seront ouverts à d'autres propositions que celles que j'ai présentées dans le postulat.

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

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

**Postulat Guy Gaudard et consorts - AMIANTE : ce n'est pas un problème du passé. Renforçons le principe de précaution**

**1. PREAMBULE**

La commission s'est réunie le lundi 30 avril 2018 à la Salle de la Cité, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Elle était composée de Mesdames les Députées Sonya Butera, confirmée dans son rôle de présidente et de rapporteure, et Séverine Evéquoz, ainsi que de Messieurs les Députés Guy Gaudard, Yvan Luccarini, Claude Matter, Stéphane Montangero, Pierre François Mottier et Maurice Treboux. Le député Jean-Luc Radice était excusé.

Ont participé à cette séance, Monsieur le Conseiller d'Etat Pierre-Yves Maillard, Chef du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) ainsi que Madame Arianna Radaelli Bertsch, collaboratrice scientifique en charge des questions de santé et environnement à l'Office du médecin cantonal. Gaëlle Corthay a rédigé les notes de séance et en est vivement remerciée.

**2. INTRODUCTION**

L'amiante a été longuement utilisée dans des constructions ou des transformations de bâtiments en raison de sa stabilité et ses propriétés isolantes. Suite à la mise en évidence par de nombreuses études épidémiologiques, d'un lien de causalité indiscutable entre une exposition à l'amiante et certaines maladies, surtout mésothéliales, son utilisation a été interdite en Suisse au début des années 90.

**3. POSITION DU POSTULANT**

Actif dans le milieu de la construction, le postulant s'inquiète des risques sanitaires liés à la présence d'amiante dans de nombreux bâtiments vaudois construits ou rénovés avant son interdiction au début des années 90. Si l'amiante n'est plus utilisée dans de nouvelles constructions, les ouvriers peuvent néanmoins y être exposés lors d'interventions dans des bâtiments existants, sur des matériaux ou structures "riches" en amiante (feuilles, feutres, mastics, plaques cartonées, colle, peinture, joints, béton bitumineux...). Des fibres microscopiques d'amiante sont alors libérées dans l'environnement.

Pour diminuer les risques d'inhalation ou d'absorption, il est essentiel que le personnel appelé à travailler sur de tels chantiers soit mieux formé au diagnostic et aux risques liés à l'amiante. À l'heure actuelle, il n'existe qu'une formation de quelques jours dans le domaine du diagnostic. En ce qui concerne le désamiantage qui implique une sécurisation du chantier et des précautions particulières lors de l'évacuation des déchets, il n'y a pas de formation propre.

Plusieurs personnes de l'entourage professionnel du postulant ayant connu des problèmes de santé suite à une exposition à l'amiante, la problématique lui tient particulièrement à coeur. Il regrette l'absence de directives claires quant aux responsabilités liées à l'amiante, ainsi que le manque d'informations de la population, qui comprend de nombreux potentiels bricoleurs du dimanche. Il illustre ses craintes par plusieurs exemples : les entreprises du second œuvre sont régulièrement amenées à intervenir dans des

édifices pour lesquels il n'existe pas de diagnostic d'amiante fiable, certaines gérances ne se limitent qu'à rappeler que les produits contenant de l'amiante susceptibles de se trouver dans l'immeuble doivent être traités selon les directives en vigueur, reportant ainsi la responsabilité du diagnostic et de la sécurité du chantier sur l'entreprise mandatée pour les travaux, ou encore, le débarras, sans précautions, d'objets contenant de l'amiante dans une déchetterie communale par des particuliers.

Pour finir, il semblerait que les collaborateurs de certaines communes n'auraient pas les compétences nécessaires pour interpréter les "diagnostics amiante" effectués sur des bâtiments en transformation. À son avis, une labellisation et/ou la création d'un registre amiante des bâtiments vaudois seraient inévitables.

Le postulat propose :

- que chaque entreprise de la construction de plus de 10 personnes comprenne un contrôleur amiante.
- la création d'un registre des dénonciations pour violation des règles en vigueur pour le diagnostic et le désamiantage.
- l'obligation de produire un diagnostic amiante lors de la vente d'un objet immobilier.

Pour information, le postulant a déposé au Conseil communal de Lausanne, une interpellation traitant de l'amiante.

#### **4. POSITION DU CONSEIL D'ETAT**

Le Conseil d'Etat accueille favorablement ce postulat qui attire l'attention publique sur la problématique de l'amiante et qui est l'occasion de rendre visible sa stratégie-amiante, tant auprès du Grand Conseil que de la population.

Une stratégie cantonale amiante 2017-2022<sup>1</sup> a déjà été élaborée. Les pistes avancées par le postulant ont toute leur place dans la réflexion menée par l'Etat sur cette problématique. Tout comme le postulant, le gouvernement désire responsabiliser au maximum les maîtres d'œuvre et renforcer la sensibilité des professionnels de la construction. Il a toutefois le souci de veiller à ne pas créer un quelconque avantage compétitif en introduisant une obligation en fonction de la taille de l'entreprise.

Si l'amiante est au cœur des préoccupations de l'Etat, elle concerne également la SUVA, les communes et les employeurs. Les difficultés rencontrées par certaines communes lors du traitement de rapports techniques ont d'ores et déjà été prises en compte lors par le règlement d'application de la LATC. Dans la section sur la salubrité et sécurité des constructions, un article traite spécifiquement du diagnostic amiante (26b).

Actuellement, en dehors de travaux de démolition ou de transformation sur des bâtiments antérieurs à 1991, le diagnostic n'est qu'encouragé. De plus, en l'absence de travaux, le désamiantage n'est pas obligatoire. Il en découle une situation paradoxale : une commune qui n'élimine pas l'amiante d'un bâtiment diagnostiqué positif, s'expose plus à la critique qu'une commune qui n'aurait même pas effectué le contrôle de ses bâtiments. De manière générale, le système repose encore sur le bon vouloir des propriétaires, qu'il s'agisse d'une commune, d'une collectivité ou d'un particulier. Lors de transactions immobilières, le diagnostic amiante incombe effectivement à l'acheteur ; il pourrait être exigé du vendeur.

#### **5. DISCUSSION GENERALE**

L'amiante est un facteur de risque sanitaire reconnu par chacun des membres de la commission, le postulat est donc accueilli très favorablement.

La commission désire en savoir plus sur la formation en diagnostic (1), sur le traitement et l'évacuation des déchets amiantés (2), et sur le contrôle des chantiers (3).

1. Il s'agit d'une formation de quelques jours ne nécessitant aucun pré-requis particulier. Les diagnostics sont visuels ou reposent sur des prélèvements effectués sur des matériaux.

---

<sup>1</sup> Document en annexe

2. Les déchets de chantier sont déposés auprès de décharges spécialisées dans le traitement de l'amiante. De leur côté, les déchetteries communales récupèrent les déchets aimantés de particuliers, qu'elles transfèrent auprès de ces décharges spécialisées. Les déchets sont enterrés.

3. Les contrôles sont effectués de façon sporadique et dépendent surtout de la dotation en personnel en regard de la charge de travail. En cas d'infraction, la procédure est contraignante pour le personnel ayant effectué le contrôle. Le postulant annonce avoir déposé au Conseil communal de Lausanne, une demande d'augmentation du contrôle des chantiers.

La question du diagnostic est longuement discutée. Les avis divergent, notamment quant à l'obligation de former proposée par le postulant : certains commissaires estiment que la présence de cette compétence ne doit pas se limiter qu'aux seules entreprises de plus de 10 employés; alors que d'autres voient mal comment une toute petite entreprise pourrait se permettre de former un ouvrier. Une piste évoquée par la commission serait d'avoir un référent externe commun pour plusieurs petites entreprises. Un commissaire suggère que la formation devrait même être subventionnée par l'Etat.

Lors de la discussion, il ressort qu'une sensibilisation à la problématique de l'amiante est intégrée dans le cursus d'apprentissage des métiers du bâtiment et qu'une demande de permis lors de travaux est sensée être accompagnée d'une expertise du bâtiment. Un commissaire dénonce l'absence de cette sensibilisation dans les formations en architecture.

La proposition de la création d'un registre des violations interpelle la commission; d'aucuns n'y voient pas l'intérêt, d'autres s'y rallient suite aux explications du postulant. L'idée est de répertorier les entreprises réalisant des travaux en présence d'amiante sans prendre les précautions nécessaires, exposant ainsi à l'amiante leurs employés, de même que toute personne proche du chantier ou en contact avec un ouvrier: les fibres sont disséminées par voie aérienne, mais aussi en se déposant sur les vêtements, les cheveux, la peau des ouvriers qui les transportent bien au-delà du périmètre du chantier. Tous s'accordent que les infractions doivent être poursuivies et que pour une question de santé publique, la loi se doit d'être appliquée.

Le bricoleur du dimanche est également au centre des préoccupations préventives de la commission. Il n'est pas clair dans quelle mesure le personnel de vente des brico-loisirs met en garde sa clientèle aux dangers de l'amiante. Le postulant imagine que le Canton pourrait mettre à disposition une liste de personnes-conseils aptes à diagnostiquer auxquelles pourraient faire appel les particuliers qui désirent entreprendre des travaux chez eux.

Pour finir, la commission s'accorde sur l'intérêt d'expertiser les bâtiments vaudois, tout au moins ceux qui ont été construits, transformés ou rénovés à une époque antérieure à l'interdiction de l'amiante. Un diagnostic d'amiante pourrait être exigé du vendeur d'un tel bien. Toutefois, la durée de validité d'une expertise est un élément essentiel pour plusieurs commissaires. Un bilan-amiante devrait rester valable tant qu'aucune intervention n'ait été effectuée sur le bâtiment expertisé, ainsi, un acheteur pourrait, par exemple, faire valoir le diagnostic établi à l'achat du bien lors de travaux ultérieurs ou d'une revente.

## **6. VOTE DE LA COMMISSION**

*Prise en considération du postulat*

*A l'unanimité des membres présents, la commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat et de le renvoyer au Conseil d'Etat.*

Crissier, le 6 juin 2018

*Le rapporteur :  
Sonya Butera*

**Annexe** : Stratégie cantonale amiante 2017-2022 (24 objectifs spécifiques et 7 objectifs généraux)



Service : Service de la santé publique

Entité : Médecin cantonal

Date : 24 avril 2018

Réf. :

Stratégie cantonale amiante 2017-2022

Dossier suivi par : Arianna Radaelli Bertschi

### **GT Amiante : identification des thématiques principales et entités concernées**

Le rapport final d'évaluanda portant sur la stratégie cantonale amiante 2017-2022 identifie 7 objectifs généraux et 24 objectifs spécifiques.

Le GT amiante est chargé de décliner ces objectifs en actions spécifiques. Pour ce faire et afin d'identifier les acteurs qui sont appelés à contribuer aux réflexions du GT Amiante, il est proposé de répartir les objectifs spécifiques en groupes thématiques.

#### **Les objectifs généraux**

- Objectif A : Diminuer graduellement la présence d'amiante dans l'environnement bâti
- Objectif B : Minimiser le risque d'exposition des personnes à l'amiante
- Objectif C : Favoriser la détection des maladies liées à l'amiante
- Objectif D : Orienter et accompagner les personnes exposées à l'amiante
- Objectif E : Améliorer les connaissances scientifiques et l'information de la population sur les risques liés à l'amiante
- Objectif F : Coordonner la gouvernance et les ressources

#### **Objectifs spécifiques regroupés par thématique avec proposition des entités concernées**

<b>Bâtiments</b>		<b>Partenaires</b>
A1	Intégrer la question de l'amiante dans la planification et la gestion des bâtiments publics	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DGE</li> <li>• SIPAL</li> <li>• 2 communes</li> <li>• OAJE</li> <li>• DGEO</li> <li>• SG-DSAS</li> </ul>
A2	Déceler de manière anticipée et systématique la présence d'amiante dans les bâtiments privés	
B1	Tenir à jour l'inventaire des bâtiments dont l'Etat est propriétaire et le rendre public	
B2	Obtenir une information sur la présence d'amiante dans les bâtiments dont l'Etat n'est pas propriétaire, mais qui abritent des activités financées par lui ou pour lesquelles il porte une responsabilité	
B3	Encourager les communes à faire diagnostiquer leur parc immobilier	

<b>Formation – Dév. compétences</b>		<b>Partenaires</b>
B4	Développer les compétences communales par rapport à la gestion de l'amiante	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Communes</li> <li>• SiPaL</li> <li>• IST</li> <li>• PMU (Médecin/hygiéniste du travail)</li> <li>• SUVA</li> <li>• UNIA</li> <li>• FVE</li> <li>• ASCA</li> <li>• SVM</li> </ul>
B5	Renforcer les compétences de l'Unité de santé au travail de l'Etat de Vaud avec un-e hygiéniste du travail	
B8	Améliorer les connaissances des travailleurs les plus exposés et encourager les bonnes pratiques	
B9	Améliorer la certification des métiers liés à l'amiante	
C1	Former et informer les médecins	

<b>Contrôle - sécurité</b>		<b>Partenaires</b>
A4	Poursuivre les mesures actuellement prises en matière de gestion des déchets	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DGE</li> <li>• SUVA</li> <li>• IST</li> <li>• UNIA</li> <li>• SDE (Insp. Travail)</li> <li>• Communes</li> <li>• ECA</li> <li>• SG-DSAS</li> <li>• Préfet</li> </ul>
A5	Renforcer le contrôle des déchets de chantier	
B6	Rendre les diagnostics amiante publics et transparents	
B7	Renforcer le contrôle des chantiers en améliorant la coordination des acteurs	
B10	Assurer la sécurité des intervenants dans les situations d'urgence	

<b>Prise en charge - orientation</b>		<b>Partenaires</b>
C2	Orienter les personnes concernées vers les centres de références connus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LPVD</li> <li>• CHUV</li> <li>• PMU</li> </ul>
D1	Offrir un accompagnement psychosocial aux personnes exposées à l'amiante et à leurs proches	

<b>Légal – Gouvernance - Communication</b>		<b>Partenaires</b>
A3	Renforcer la base légale afin de s'assurer de l'atteinte des objectifs de l'art. 103a LATC	<p style="text-align: center;">CESP et son organisation opérationnelle</p>
E1	Encourager la recherche sur l'amiante et ses effets sur la santé	
E2	Créer un point de contact unique au sein de l'Etat	
F1	Poursuivre le travail au sein du GT amiante	
F2	Coordonner les acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la stratégie	
F3	Prévoir une procédure standard applicable en cas de crise	
F4	Elargir la réflexion aux autres substances dangereuses	

Arianna Radaelli Bertschi  
Collaboratrice scientifique

Pour info :

- OAJE: Office de l'accueil de jour des enfants
- DGEO: Direction générale de l'enseignement obligatoire
- SDE: Service de l'emploi (cf. pour les inspecteurs du travail)
- FVE: Fédération vaudoise des entrepreneurs
- SJL : Service juridique et législatif
- ASCA : Association suisse des consultants amiante
- LPVD : Ligue pulmonaire vaudoise
- SVM : Société vaudoise de médecine
- CESP : Cellule environnement et santé publique