

Séance du Grand Conseil

Mardi 21 janvier 2020

de 9 h.30 à 17 h.00

ORDRE DU JOUR

OA = objet adopté sans modification

OA+M = objet adopté avec modification

RET = objet retiré

REF = objet refusé

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

TRAITE = objet traité

RENV-T = objet renvoyé par manque de temps

RENV-C = objet renvoyé pour complément d'information

RENV-SD = objet renvoyé suite débat

RENV-COM = objet renvoyé en commission

RENV-CE = objet renvoyé au Conseil d'Etat

Groupe thématique Culture de 12h30 à 13h30, Musée de la main, Lausanne.

Décision	N°		Dept	Rapporteurs maj. + min.	Date de renvoi
	1.	Communications			
	2.	Dépôts			
	3.	(20_INT_436) Interpellation Cédric Weissert - «Voyageurs» soignés à l'oeil. (Développement)			
	4.	(153) Exposé des motifs et projet de décret ratifiant la composition de la commission de prospective pour la période 2019 - 2022 (2ème débat)	DFIRE.	Venizelos V.	
	5.	(158) Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'Etat un crédit d'étude de CHF 2'200'000.- pour financer la création d'un poste de contrôle avancé (PCA) et la sécurisation du Pôle pénitentiaire du nord vaudois (PPNV) (1er débat)	DFIRE.	Matter C.	
	6.	(151) Exposé des motifs et projets de lois -modifiant l'article 40 de la loi vaudoise sur l'énergie du 16 mai 2006 (LVLEne) et Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur -le postulat Maurice Mischler et consorts « Le peuple suisse a accepté la nouvelle loi sur l'énergie, et après ? » (18_POS_089) -sur l'interpellation Vassilis Venizelos « La transition énergétique, il faut s'en donner les moyens ! » (18_INT_155) (2ème débat)	DTE.	Christen J. (Majorité), Pahud Y. (Minorité)	
	7.	(94) Exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi du 20 mai 1957 sur la profession d'agent d'affaires breveté (LPAg) (1er débat)	DIS.	Bettschart-Narbel F.	
	8.	(19_INI_014) Initiative José Durussel et consorts - Renforcer les mesures du Concordat intercantonal pour lutter contre le hooliganisme	DIS	Simonin P.	

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
	9.	(19_INI_022) Initiative Patrick Simonin et consorts au nom de la commission 19_INI_014 - Pour une augmentation des peines lors d'insoumission à une décision de l'autorité (Développement et demande de prise en considération immédiate)			
	10.	(19_RES_036) Résolution Patrick Simonin et consorts au nom de la commission 19_INI_014 - Pour que le Conseil d'Etat appuie tout renforcement du "Concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives", visant à instituer des mesures plus efficaces afin de dissuader les comportements violents lors de manifestations sportives. (Développement et mise en discussion avec au moins 20 signatures)			
	11.	(18_INT_238) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Alexandre Démétriadès et consorts - Procédures d'enquête en matière de violences policières. À cas exceptionnels, procédures exceptionnelles ?	DIS.		
	12.	(18_MOT_066) Motion Yvan Luccarini et consorts - Des élus et des élues suspendus... à leur rémunération !	DIS	Tschopp J.	
	13.	(19_MOT_068) Motion Marc-Olivier Buffat et consorts - Plus de démocratie citoyenne dans la gestion des situations de crises où la Municipalité est défaillante.	DIS	Tschopp J. (Majorité), Lohri D. (Minorité)	
	14.	(19_INT_282) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Werner Riesen et consorts - Désignation de Municipaux non élus à Vevey : Déficit démocratique et absence de bases légales ?	DIS.		
	15.	(19_INT_362) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Taraneh Aminian - Cachez ce-tte municipal-e que je ne saurais voir !	DIS.		

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
	16.	(19_INT_364) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Serge Melly - Le commandement de payer est-il le nouveau moyen de stimuler des vocations politiques ?	DIS.		
	17.	(19_INT_417) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Yvan Luccarini au nom du groupe Ensemble à Gauche - POP - La confiance et l'autorité du Préfet du district de la Riviera Pays-d'Enhaut sont-elles compromises ?	DIS.		
	18.	(154) Rapport du Procureur général sur l'activité du Ministère public pour l'année 2018 et déterminations du Conseil d'Etat	DIS.	Gander H.	
	19.	(19_INT_289) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Josephine Byrne Garelli et consorts - Comment revaloriser le travail des infirmiers-ères ?	DSAS.		
	20.	(19_INT_341) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Gérard Mojon et consorts - Convergences des pratiques salariales dans le secteur sanitaire vaudois : comment comprendre les conséquences financières de la décision du Conseil d'Etat du 1er mai 2019 ?	DSAS.		
	21.	(19_INT_342) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Florence Gross et consorts - Convergence des pratiques salariales dans le secteur sanitaire vaudois : un cadeau empoisonné pour les EMS ?	DSAS.		
	22.	(19_INT_384) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Florence Gross et consorts - Le processus de convergence des pratiques salariales dans le secteur sanitaire vaudois est-il réellement maîtrisé ?	DSAS		
	23.	(18_MOT_051) Motion Guy Gaudard et consorts - L'amiante est un problème de santé publique, il peut tous nous concerner	DSAS, DTE	Venzelos V.	

ORDRE DU JOUR

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

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

Décision	N°		Dept	Rapporteurs maj. + min.	Date de renvoi
	24.	(19_MOT_096) Motion Valérie Induni et consorts - Pour un canton sans amiante ajoutée	DSAS, DTE	Joly R.	
	25.	(19_MOT_085) Motion Georges Zünd et consorts - Améliorer la lutte contre les abus dans les assurances sociales en permettant l'accès au Registre cantonal des personnes (RCPers) à toutes les caisses de compensation (AVS)	DSAS, DFIRE, DIRH	Cardinaux F.	
	26.	(18_MOT_036) Motion Pierre Volet et consorts - Des dépenses parcimonieuses et des investissements judicieux dans le domaine social	DSAS	Wüthrich A.	
	27.	(18_POS_054) Postulat Laurence Cretegnny et consorts - Travail précédant l'aide sociale, quels résultats ?	DSAS	Wüthrich A.	
	28.	(18_POS_080) Postulat Stéphane Montangero et consorts au nom du groupe socialiste - Quel avenir pour les soins à domicile dans notre canton ?	DSAS	Venizelos V.	
	29.	(18_MOT_059) Motion Muriel Cuendet Schmidt et consorts - Pour un soutien renforcé aux familles et aux proches aidants	DSAS	Stürner F.	
	30.	(18_POS_074) Postulat Claire Attinger Doepper et consorts - Pour une politique de soutien financier en faveur des proches aidants	DSAS	Stürner F.	
	31.	(18_POS_073) Postulat Monique Ryf et consorts - Pour s'y retrouver dans la foison des informations : création d'un "guichet familles"	DSAS	Stürner F.	
	32.	(18_POS_075) Postulat Claire Attinger Doepper et consorts - Aides à la famille : pour une centralisation des aides financières	DSAS	Stürner F.	

Séance du Grand Conseil

Mardi 21 janvier 2020

de 9 h.30 à 17 h.00

ORDRE DU JOUR

OA = objet adopté sans modification

OA+M = objet adopté avec modification

RET = objet retiré

REF = objet refusé

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

TRAITE = objet traité

RENV-T = objet renvoyé par manque de temps

RENV-C = objet renvoyé pour complément d'information

RENV-SD = objet renvoyé suite débat

RENV-COM = objet renvoyé en commission

RENV-CE = objet renvoyé au Conseil d'Etat

Décision	N°		Dept	Rapporteurs maj. + min.	Date de renvoi
	33.	(18_POS_078) Postulat Florence Gross et consorts - Des mesures fiscales ciblées pour les proches aidants	DSAS, DFIRE	Stürner F.	

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 : 20-INT-436

Déposé le : 14.01.20

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

« Voyageurs » soignés à l'œil

Texte déposé

Des étrangers (notamment des Géorgiens) sans statut légal et gravement malades font plusieurs milliers de kilomètres afin d'être hospitalisés gratuitement en Suisse et pour certains demander l'asile pour « des raisons médicales ». Si la personne dépend de l'asile, elle est assurée en vertu de la LAMal. Si ce n'est pas le cas, elle n'a pas d'assurance-maladie et n'est donc pas assurée. Dans une déclaration à la presse, le médecin cantonal informe que les soins urgents sont assurés dans tous les cas et que l'administratif est réglé par la suite.

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

1. Le Conseil d'État est-il au courant de ce phénomène ?
2. Combien de personnes étrangères se présentent au CHUV pour y être soignées sans assurances maladie.
3. Qui assume les coûts de ces étrangers qui ne sont pas assuré par la LAMal ? A combien se montent ces coûts sur ces dernières années y compris 2019 ?

Commentaire(s)

Conclusions

Souhaite développer



Ne souhaite pas développer



Nom et prénom de l'auteur :

Cédric Weissert

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

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

ratifiant la composition de la Commission de prospective pour la période 2019 - 2022

1. PRESENTATION

Le Constituant a introduit à l'art. 72 de la Constitution cantonale du 14 avril 2003 une disposition selon laquelle, dans le but de préparer l'avenir, l'Etat s'appuie sur un organe de prospective.

En décembre 2015, le Conseil d'Etat avait proposé, dans le cadre de l'exposé des motifs et projet de budget 2016, l'introduction, dans la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat (LOCE), d'un article 24b traitant de la Commission de prospective.

Cette proposition avait été amendée par le Grand Conseil. Celui-ci avait en effet ajouté un alinéa 1bis qui dit ceci : « La composition de la commission de prospective est ratifiée par le Grand Conseil en début de législature. »

Le 14 décembre 2016, le Conseil d'Etat a adopté son règlement sur la Commission de prospective (RCPro). Il y est prévu à son article 4, alinéa 2 que la composition de la Commission de prospective est soumise à la ratification du Bureau du Grand Conseil. Cette disposition réglementaire n'étant pas pleinement conforme à l'art. 24b LOCE, le Conseil d'Etat a procédé à sa modification. En parallèle, il transmet au Grand Conseil, pour ratification, le présent EMPD, qui contient en annexe la liste des membres de la Commission de prospective.

Comme depuis plusieurs années, la Commission de prospective comprendrait des représentants du Conseil d'Etat et des milieux académiques (EPFL, UNIL, Hautes écoles). La présente ratification court jusqu'à la fin de la législature, soit jusqu'en 2022. Une nouvelle composition sera proposée au début de la prochaine législature. La composition actuelle proposée est établie conformément à l'article 4, alinéa 1 du règlement précité, qui prévoit ceci : « La Commission de prospective est composée de 11 personnes : trois membres du Conseil d'Etat, dont le président de celui-ci, le chancelier, le recteur de l'Université de Lausanne, le président de l'EPFL, le directeur de l'une des écoles de la HES-SO sises dans le Canton de Vaud, désigné par cette dernière, trois membres désignés par le Conseil d'Etat et le chef de l'office en charge de la statistique cantonale ».

2. CONSEQUENCES

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

Néant.

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

Néant.

2.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

2.4 Personnel

Néant.

2.5 Communes

Néant.

2.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

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

Néant.

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

Néant.

2.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

2.10 Incidences informatiques

Néant.

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

Néant.

2.12 Simplifications administratives

Néant.

2.13 Protection des données

Néant.

2.14 Autres

Néant.

3. CONCLUSION

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

PROJET DE DÉCRET

ratifiant la composition de la Commission de prospective

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

décète

Art. 1

¹ La composition de la Commission de prospective, selon liste annexée, est ratifiée par le Grand Conseil.

Art. 2

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

Annexes

1. Annexe 1

Annexe 1

ANNEXE 1

Liste de la composition de la commission de prospective

(Article 4 alinéa 1 du règlement sur la Commission de prospective - RCPro)

Mme Nuria Gorrite, présidente du Conseil d'Etat

Mme Cesla Amarelle, cheffe du DFJC

M. Pascal Broulis, chef du DFIRE

M. Vincent Grandjean, chancelier

Mme Nouria Hernandez, rectrice de l'Université de Lausanne

M. Martin Vetterli, président de l'EPFL

Mme Catherine Hirsch, directrice de la HEIG-VD

M. Gilles Imhof, directeur de Statistique Vaud

Membres (trois) désignés par le Conseil d'Etat

Mme Nathalie Nyffeler, professeure à la HEIG-VD et responsable de la filière Msc HES-SO Innokick, une formation à l'innovation intégrée en entreprise

M. Frédéric Herman, professeur et doyen de la faculté des géosciences et des sciences de l'environnement de l'Université de Lausanne

M. Thomas David, professeur à la faculté des sciences sociales et politiques de l'Université de Lausanne et a dirigé le collège des humanités de l'EPFL.

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

**Exposé des motifs et projet de décret ratifiant la composition
de la commission de prospective pour la période 2019 – 2022**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 4 novembre 2019, Salle Cité, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne, pour examiner cet objet.

Elle était composée de Mmes Catherine Labouchère, Anne-Lise Rime, Anne Sophie Betschart, Sarah Neumann, Anne Baehler Bech, de MM. Jean-Daniel Carrard, Pierre-François Mottier, Patrick Simonin, Pierre Dessemontet, Jean-Claude Glardon, Maurice Treboux, Cédric Weissert, Etienne Räss, Marc Vuilleumier (remplaçant Jean-Michel Dolivo), ainsi que du soussigné Vassilis Venizelos, confirmé dans son rôle de président et rapporteur.

M. Pascal Broulis (chef du DFIRE) était accompagné de M. Olivier Meuwly (chef de projet section prospective et aide à la décision).

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

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

N.B : A la demande de la commission, la position du Conseil d'Etat a été complétée d'une note adressée aux députés après la séance de commission. Cette note vise à répondre à plusieurs inquiétudes exprimées par les commissaires. Elle est annexée au présent rapport.

Le chef du DFIRE rappelle qu'il y a quelques années plusieurs voix ont exprimé leur volonté de supprimer l'article constitutionnel instituant l'organe de prospective. Il a finalement été maintenu. Parallèlement à cet outil qui permet de mener la réflexion, Stat-VD a été renforcé d'une unité en charge de prospective.

Les rapports de l'organe de prospective, au nombre de sept, sont utiles pour enrichir le prochain programme de législature et compléter la réflexion du Conseil d'Etat dans divers domaines. Le chef du département cite notamment un rapport sur la démographie, sur la « silver » économie, des rapports à venir sur la transition énergétique, la démocratie directe et la numérisation du monde du travail.

Le Grand Conseil a décidé de ratifier la composition de l'organe de prospective, qui est de compétence du Conseil d'Etat. Il se dit ouvert à des propositions de thèmes à approfondir. Pour la composition de cet organe de prospective, le Conseil d'Etat s'appuie sur les Hautes Ecoles puisque la composition retenue comprend la rectrice de l'UNIL, le président de l'EPFL et la directrice de la HEIG-VD. Des personnalités qui peuvent s'appuyer sur les compétences de leurs propres institutions pour creuser des thèmes qui peuvent ensuite être retenus dans le rapport général de prospective. S'y ajoutent une professeure à la HEIG-VD, et deux professeurs de l'UNIL et l'EPFL. Pour un total de onze membres proposés au Grand Conseil.

L'épicentre de la prospective va rester la démographie et l'incidence générée – en matière climatique, de mobilité de vivre ensemble, du vieillissement, des enjeux de société. Le rapport de prospective qui est publié en fin de législature est un des documents qui servira au futur Conseil d'Etat pour établir son programme de législature.

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

Une composition trop institutionnelle ?

Une députée rappelle que l'Assemblée constituante avait jugé nécessaire de se doter d'un organe de prospective pour avoir une réflexion innovante dans la manière d'aborder certains thèmes de société avec un regard large. Elle s'étonne dès lors que les membres désignés par le Conseil d'Etat se limitent à un milieu très institutionnel. La députée considère que cette approche manque d'audace et souhaiterait que l'organe soit composé de membres ayant la capacité d'amener des réflexions innovantes. La nomination de personnes « hors milieu institutionnel » permettrait de bousculer les idées reçues dans cette réflexion prospective.

D'autres commissaires estiment que les membres de l'organe de prospective sont très peu représentatifs de la société, ce qui rend difficile la prise en compte des aspirations de la population (personnes âgées, communautés étrangères, mouvements pour le climat, etc.). L'organe de prospective est pourtant le cadre idéal pour mener des réflexions sur ces sujets.

En ouvrant la réflexion à d'autres cercles, on ferait ressortir des tendances de la société qui n'auraient pas forcément été identifiées par les institutions. L'ampleur des mouvements pour le climat a par exemple représenté une surprise pour beaucoup d'analystes.

Le chef du département entend le vœu de la commission. Il rappelle que le Conseil d'Etat tient déjà compte des éclairages des rapports des syndicats comme d'Avenir Suisse. Avec cette composition, le Conseil d'Etat a voulu être le plus pragmatique possible dans sa mise en œuvre. Il estime que le rapport de l'organe cantonal de prospective doit être construit de manière à être utile au gouvernement à une date donnée.

Surreprésentation du Conseil d'Etat ?

Certains commissaires s'étonnent que l'organe de prospective soit composé de trois Conseillers d'Etat et du Chancelier, soit des personnes qui portent le programme de législature. Cela donne le sentiment que cet organe sert avant tout à baliser le programme de la législature suivante. Des personnalités extérieures au Conseil d'Etat permettraient de faire émerger des thématiques moins perceptibles. Avec autant de personnes impliquées dans la gestion du canton, certains doutent de la capacité de l'organe de prospective à apporter un regard neuf sur certaines problématiques.

Le chef du département estime qu'il est au contraire essentiel que le Conseil d'Etat soit partie prenante du processus pour que le rapport de l'organe de prospective ait un impact fort sur la politique gouvernementale. Un rapport établi par une instance trop extérieure, n'aura pas le même impact sur les orientations du Conseil d'Etat. Si l'organe de prospective est totalement indépendant et établit un rapport dont le gouvernement prend simplement acte, cela n'a pas le même impact pour le Conseil d'Etat que s'il s'appuie sur un organe de prospective dont il pourra extraire des thèmes pour établir un programme de législature.

Prise en compte d'autres axes thématiques ?

Bien que la composition institutionnelle de l'organe regroupe d'indéniables compétences, plusieurs commissaires regrettent l'absence de certaines expertises au sein de l'organe, notamment sur les questions climatiques ou en matière de biodiversité. D'autres auraient souhaité que le monde du travail, les milieux économiques, ou des experts en matière de migration soient représentés. Selon les commissaires, la composition de l'organe de prospective manque d'audace.

Le chef du département rappelle que dans la commission siègent les dirigeants des Hautes Ecoles, ce qui permet d'accéder aux expertises des membres de ces institutions. En parallèle une commission de prospective composée notamment des secrétaires généraux des départements permet de faire remonter des thèmes utiles à la prospective. Si la commission fait état de vœux sur des thématiques particulières, cela peut être relayé. De plus, le chef du département précise que pour enrichir le deuxième rapport général, des études séquentielles ont été menées. Il cite notamment le rapport sur la « silver » économie.

Méthode de travail pas suffisamment ouverte ?

Certains commissaires regrettent la méthode de travail affichée qui ne serait pas suffisamment ouverte sur le monde extérieur. Lors de l'élaboration du premier rapport, des ateliers ouverts à la société civile, portant sur des thématiques particulières avaient été organisés. Au terme de discussions tenues dans le cadre d'ateliers avec des experts issus des milieux académiques et de la société civile, sept scénarios avaient été publiés dans le rapport final. Les commissaires regrettent que le deuxième rapport n'ait pas fait appel à une méthodologie autant ouverte et craignent que le prochain exercice ne se déroule en vase clos.

Surreprésentation des Hautes Ecoles ?

Une commissaire relève certains « doublons » au sein de l'organe. Les Hautes Ecoles sont en effet représentées à la fois par leur direction et par des membres du corps professoral de l'EPFL, l'UNIL et la HEIG-VD. Pourtant, de l'aveu même du chef du DFIRE la présence des directions de ces Hautes Ecoles permet déjà d'assurer le lien avec les compétences de ces dernières.

Plusieurs commissaires sont surpris du choix du Conseil d'Etat. Du moment que les directions sont d'ores et déjà membres de l'organe et qu'elles peuvent s'appuyer sur leurs collaborateurs, à quoi bon nommer trois professeurs des mêmes institutions ? Ces places auraient pu être réservées à d'autres organismes ou institutions.

Conclusion

Dans ce dossier, le Grand Conseil n'est pas compétent pour désigner nommément les membres de l'organe de prospective. Son rôle se résume à ratifier ou non la liste établie par le Conseil d'Etat. Sans remettre en cause les qualités des personnes retenues pour siéger au sein de l'organe de prospective, la commission a souhaité porter un regard critique sur certains choix opérés par le Conseil d'Etat.

Le profil des membres proposés étant très institutionnel, la commission recommande vivement au Conseil d'Etat d'ouvrir la démarche et la réflexion en allant chercher des avis dans d'autres cercles (milieux économiques, santé, climat, biodiversité, ...) et auprès de la population, à l'image de processus similaires menés dans des cantons voisins. La méthode de travail devra être ouverte et participative pour éviter que l'ensemble de la réflexion ne soit menée en vase clos.

4. DISCUSSION SUR LE PROJET DE DECRET ET VOTES

Malgré les explications apportées par le chef du département pour répondre aux préoccupations exprimées, de nombreux commissaires restent sceptiques sur la démarche proposée, sans toutefois remettre en cause l'utilité d'un organe de prospective et de l'élaboration d'un rapport.

Article 1

Par 4 voix pour, 5 voix contre et 6 abstentions, la commission de refuser l'article 1 tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Article 2

Par 4 voix pour et 11 abstentions, la commission adopte l'article 2 tel que proposé par le Conseil d'Etat.

5. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE DECRET

Par 4 voix pour, 5 voix contre et 6 abstentions, la commission recommande de ne pas adopter le projet de décret.

6. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE DECRET

Par 5 voix pour et 10 abstentions, la commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret.

Yverdon-les-Bains, le 5 décembre 2019

Le rapporteur :
(signé) *Vassilis Venizelos*

Annexe :

- *Note du Conseil d'Etat à l'attention des membres de la commission chargée d'étudier l'EMPD no 153 ratifiant la composition de la Commission de prospective pour la période 2019-2022*

NOTE DU CONSEIL D'ETAT

À l'attention des membres de la commission chargée d'étudier l'EMPD no 153 ratifiant la composition de la Commission de prospective pour la période 2019-2022

EMPD ratifiant la composition de la commission de prospective)

1. L'Organe de prospective (aujourd'hui Commission de prospective) a commencé ses activités en 2007, en application de l'article 72 de la Constitution vaudoise du 14 avril 2003. Il publie un rapport à la fin de la législature ; cette commission a été ancrée dans l'article 24b de la loi du Conseil d'Etat, en décembre 2015. Ce rapport alimente les travaux de réflexion du Conseil d'Etat dans le cadre de l'élaboration de son programme de législature, à côté des études publiées par les ONG, associations économiques, syndicats et autres « think tanks ».
2. Depuis 2016, le secrétariat de la Commission a été rattaché à Statistique Vaud, qui a alors créé une section « Prospective et aide à la décision ». Cette nouvelle structure a été mandatée par le Conseil d'Etat pour mener non seulement les travaux de conduite du rapport de fin de législature de la Commission, mais aussi des études thématiques, d'une utilité directe pour les services de l'Etat.
3. Statistique Vaud a travaillé sur la croissance et le vieillissement de la population, sujet qui a été décliné en 4 études :
 - « Prise en charge médico-sociale et sanitaire des séniors à l'horizon 2040 » (septembre 2017): alors que le nombre de séniors va augmenter d'ici 2040, si 71% d'entre eux ne recourt ni à des aides ni à des soins de longue durée, l'accompagnement des 29% restants aura des effets importants sur les EMS et l'organisation des soins à domicile ; le rapport étudie les conséquences de ces développements sur la politique socio-sanitaire du canton, placée sous une pression financière accrue.
 - « Besoins en logement à l'horizon 2040 » (décembre 2018) : l'étude montre que les besoins en logement à venir seront essentiellement tributaires de l'évolution des modes de vie, du vieillissement démographique et de l'immigration, elle-même liée au développement économique du canton. La production de logements en ville accessibles financièrement, la forte augmentation des besoins spécifiques des séniors et la répartition de l'habitat dans l'espace cantonal marqueront l'évolution du parc de logements d'ici à 2040.
 - « Logement des séniors à l'horizon 2040 » (décembre 2018) : l'analyse met en évidence les principaux enjeux dont le canton devra tenir compte dans l'organisation qualitative et sociale des logements de demain : garantir l'accessibilité des logements aux séniors, adapter les logements existants et assurer la solidarité intergénérationnelle. Le rapport relève que ces éléments touchent à l'ensemble des politiques publiques, mettant en évidence le caractère transversal du vieillissement de la population.
 - « La silveréconomie : une opportunité pour le canton » (mai 2019). : la silveréconomie englobe l'ensemble des phénomènes économiques liés aux séniors ; il en ressort quatre enjeux importants pour le canton : la fourniture de biens et services répondant aux besoins des séniors, leur place dans le monde de la consommation, leur maintien sur le marché de l'emploi et la gouvernance d'une société vieillissante exposée au risque de conflit intergénérationnel.
4. Ces rapports se sont adossés à des méthodes variables. Dans tous les cas cependant, la base documentaire nécessaire à l'élaboration de ces rapports a été enrichie par des nombreux entretiens avec des spécialistes de l'administration, des milieux académiques et de la société civile (sous forme d'ateliers ou d'échanges bilatéraux). Tous ces rapports ont fait l'objet de résumés publiés sous le nom de « Prospectif ».

5. En mai 2019, Statistique Vaud a été mandaté pour travailler sur trois nouvelles thématiques : 1) la transition énergétique ; 2) les conséquences de la numérisation sur le monde du travail ; 3) la question de la réforme de la démocratie représentative et de la démocratie directe, ainsi que de l'évolution des pratiques démocratiques (démocratie participative). Ces rapports seront publiés entre juin 2020 et juin 2021. Comme les études consacrées à la croissance et au vieillissement de la population, ils font également un large appel aux compétences extérieures. Une étude sur la mobilité et le monde du travail suivra.
6. Pour la législature 2017-2022, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil que la Commission soit composée de Mme la présidente du Conseil d'Etat N. Gorrite, de Mme et M. C. Amarelle et P. Broulis, ainsi que de Mme N. Hernandez (rectrice UNIL), M. Vetterli (président EPFL), M. V. Grandjean (chancelier), M. G. Imhof (directeur Statistique Vaud), et de trois professeurs de nos hautes écoles : Mme N. Nyffeler (prof. HEIG-VD), M. F. Herman (prof. UNIL) et M. Th. David (prof. UNIL et directeur du collège des humanités de l'EPFL).
7. Cette composition répond à la nécessité de pouvoir proposer au Conseil d'Etat des réflexions qui puissent lui être utiles. Il a donc été convenu : 1) d'associer plusieurs membres du gouvernement aux travaux de la Commission ; 2) de limiter la taille de dite Commission, afin qu'elle puisse travailler de manière la plus efficace possible. Il avait été aussi convenu d'associer les milieux académiques vaudois dans le but de resserrer les liens, souvent jugés distendus, entre la Science et la Cité. Dans ce sens, la présence de trois conseillers d'Etat permet d'établir un lien solide entre la Commission et le gouvernement cantonal. En outre, la présence de trois professeurs ne fait pas double emploi avec les directeurs de nos trois institutions universitaires : par leur présence, ils apportent, selon les règles de la liberté académique, leurs expériences et compétences qui permettent de renforcer le travail de la commission. Ils ne sont pas nommés comme représentants de leurs institutions mais comme spécialistes reconnus.
8. La méthode qui présidera à l'élaboration du rapport de la Commission qui paraîtra en 2022 (Vaud 2040) n'est pas encore arrêtée. A ce stade, il est prévu de varier les approches, afin de mieux encore mettre en évidence les enjeux qui attendent le canton. Des recherches de type quantitatif associées à un grand nombre d'interviewes et de rencontres avec des spécialistes en provenance des horizons les plus divers, ainsi que de nombreux milieux et associations représentatifs de la population vaudoise et actifs dans différents domaines (jeunesse, vieillesse, sport, migration, économie, environnement, climat, culture, etc.), afin de renforcer l'aspect qualitatif de la démarche, sont d'ores et déjà prévues.
9. Pour le rapport Vaud 2045 en revanche, qui sera publié à la fin de la législature 2022-2027, toutes les options méthodologiques sont ouvertes. Dans ce cadre cependant, la Commission s'inspirera assurément d'expériences menées dans d'autres cantons, comme dans celui de Genève, dans le but d'associer des cercles encore plus vastes de la population vaudoise à ses travaux de prospective.
10. Les travaux de la Commission, afin qu'elle puisse rendre son rapport dans le premier semestre 2022, soit avant la fin de la législature, devraient pouvoir débuter au début de l'année 2020.

3 décembre 2019

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

accordant au Conseil d'Etat un crédit d'étude de CHF 2'200'000.- pour financer la création d'un poste de contrôle avancé (PCA) et la sécurisation du Pôle pénitentiaire du nord vaudois (PPNV)

LEXIQUE

Acronymes spécifiques

PCA	Poste de contrôle avancé
PGM	Prison des Grands-Marais (projet de nouvel établissement pénitentiaire, à Orbe)
BM	Bois-Mermet (établissement pénitentiaire existant à Lausanne)
CPPO	Complexe pénitentiaire de la plaine de l'Orbe (ancienne dénomination)
PPNV	Pôle pénitentiaire du nord vaudois (nouvelle dénomination)
EPO	Établissements de la plaine de l'Orbe (Pénitencier de Bochuz, Colonie fermée, Colonie ouverte)
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
DGIP	Direction générale des immeubles et du patrimoine du canton de Vaud
DFIRE	Département des finances et relations extérieures du canton de Vaud
SPEN	Service pénitentiaire du canton de Vaud
DIS	Département des institutions et de la sécurité du canton de Vaud
BIPEN	Brigade d'intervention pénitentiaire
SDIS	Service de défense incendie et secours
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
-----	------------------------

TABLEAU DES MATIERES

1	PRESENTATION DU PROJET	4
1.1	Historique des décisions précédentes et contexte :	4
1.2	Historique des décisions précédentes et contexte: Nouveau Plan d’Affectation Cantonal ..	5
1.3	Buts du présent EMPD	5
2	CADRE LEGAL	6
2.1	Poste de contrôle avancé et sécurisation.....	6
3	EXPRESSION DES BESOINS	7
3.1	Poste de contrôle avancé, sécurisation des périmètres du PPNV	7
3.2	Programme des locaux résumé.....	8
3.3	Planning sommaire des études et travaux	9
3.3.1	Délais de planification et de construction	10
3.4	Coûts sommaire des études et travaux	10
3.4.1	Contenu de la demande de crédit d'étude	12
4	MODE DE CONDUITE DU PROJET	15
5	OCTROI DES MANDATS	15
5.1	Poste de contrôle avancé et sécurisation des périmètres du PPNV.....	15
6	CONSEQUENCES DU PROJET DE DECRET	16
6.1	Conséquences sur le budget d'investissement	16
6.2	Amortissement annuel.....	16
6.3	Charges d'intérêt	16
6.4	Conséquences sur l'effectif du personnel.....	16
6.4.1	Conséquences sur l'effectif du personnel pour la conduite des études.....	16
6.4.2	Conséquences sur l'effectif du personnel SPEN (projection future, crédit d'ouvrage).....	17
6.5	Autres conséquences sur le budget de fonctionnement	17
6.6	Conséquences sur les communes.....	17
6.7	Conséquences sur l'environnement, le développement durable et la consommation d'énergie	17
6.8	Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences).....	17
6.9	Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA	18
6.10	Conformité de l'application de l'article 163 Cst-VD	18
6.11	Découpage territorial (conformité à DecTer)	18
6.12	Incidences informatiques	18
6.13	RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences.....	18
6.14	Simplifications administratives	18
6.15	Protection des données	18
6.16	Récapitulation des conséquences du projet sur le budget de fonctionnement	19
7	CONCLUSION	20

1 PRESENTATION DU PROJET

1.1 Historique des décisions précédentes et contexte :

En date du 22.03.2017, le Conseil d'État a accordé un crédit d'étude de CHF 400'000.- (I.000633.01) pour la planification d'un poste de contrôle avancé et d'une sécurisation du Complexe pénitentiaire de la plaine de l'Orbe (CPPO). Ce crédit d'étude a été approuvé par la Commission des finances (COFIN) le 04.05.2017. 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, et un **rapport de faisabilité** qui confirme la pertinence des scénarios envisagés et du programme déterminé, soit en résumé **la création d'un poste de contrôle avancé et la sécurisation des périmètres du CPPO**, intégré au projet *CPPO 2014-2029* et réunissant :

Une sécurisation des périmètres du CPPO, comprenant :

- la création d'un périmètre large empêchant l'intrusion intempestive de personnes dans les zones exploitées par le SPEN ;
- la création d'un périmètre réduit empêchant l'intrusion de véhicules non autorisés aux abords des établissements pénitenciers.

La construction d'un poste de contrôle avancé (PCA), qui permettra :

- la surveillance des périmètres extérieurs décrits ci-dessus,
- le contrôle et la gestion des entrées/sorties des personnes, des véhicules et des marchandises sur le site,
- la centralisation des bases d'intervention d'urgence et de gestion de crise,
- le basculement temporaire -en secours- des centrales des établissements,
- le regroupement d'autres fonctions (contrôle du courrier, fourniture des magasins, séquestres, etc.)

Le site pénitentiaire situé dans la plaine de l'Orbe, actuellement identifié comme le *Complexe pénitentiaire de la plaine de l'Orbe (CPPO)*, est renommé *Pôle pénitentiaire du nord vaudois (PPNV)* : cette nouvelle dénomination fait suite à la demande de la Commune d'Orbe qui ne souhaite plus voir son nom associé à celui du plus important site pénitentiaire du Canton.

Dans le présent document, la nouvelle dénomination -respectivement l'acronyme- remplacent les anciens, sauf dans la mention de documents officiels précédents qui portent ce titre.

L'enjeu principal est ainsi de doter la zone de terrain regroupant actuellement les EPO, La Croisée et tout futur établissement construit -le PPNV, Pôle pénitentiaire du nord vaudois- d'une enceinte de sécurité périmétrique, empêchant l'accès au site aux personnes non autorisées. En effet, actuellement, il est relativement aisé de se promener au pied des enceintes respectives des EPO ou de La Croisée, ce qui par exemple peut favoriser l'évasion de personnes détenues à bord d'un véhicule qui s'introduirait dans le dispositif. Par ailleurs, il est notoire que l'introduction de produits stupéfiants et de téléphones portables se fait principalement par des personnes en visite ou simplement de passage à divers endroits du domaine agricole. Ce type de risque n'est pas acceptable.

Il convient dès lors de délimiter visiblement le périmètre autour des établissements existants et futurs, de manière à ce que quiconque voulant la franchir soit clairement informé qu'il pénètre dans une zone sous surveillance, et de déterminer un second périmètre fermé, sécurisé et contrôlé par un poste de contrôle avancé (ci-après PCA) qui en constituera l'unique point d'accès.

Dans ce PCA, le personnel spécialisé aura pour mission de filtrer les flux de personnes et des véhicules entrant ou sortant de la zone. Le contrôle des visiteurs et des marchandises sera ainsi renforcé, de même que la prévention d'introduction d'objets et produits prohibés (téléphones, armes, stupéfiants, etc.).

D'autre part, ce PCA servira de base au personnel chargé des interventions sur site (brigade d'intervention pénitentiaire-BIPEN, service de défense incendie et de secours-SDIS, brigade canine, transferts de personnes détenues sur le site PPNV, etc.). Des possibilités de collaborations avec la police et d'autres corps d'intervention seront étudiées dans le cadre du projet et la mise en oeuvre des groupes spécialisés décrits ci-dessus sera précisée en parallèle du crédit d'étude.

Enfin, le SPEN exécute les confiscations et séquestres au sens de l'article 18 de la Loi sur l'exécution des condamnations pénales (LEP). Les locaux actuels de stockage ne permettent pas la conservation adéquate de certains objets (œuvres d'art, instruments de musique, etc.), parfois de valeur et nécessitant des conditions

particulières d'entreposage, de logistique et de sécurité, ainsi que la restitution sécurisée des séquestres le cas échéant. Des locaux adaptés sont ainsi prévus au sein du PCA.

Au stade des études préalables le projet est estimé à CHF 17'400'000.-. Il s'agit du cumul des budgets initialement dévolus à deux projets distincts :

- SEC Sécurisation des périmètres CHF 9'700'000.-
- PCA Poste de contrôle avancé CHF 7'700'000.-

Ces deux projets étant interdépendants, il a été décidé de les fusionner, ainsi que leurs budgets- en un seul.

L'Office Fédéral de la Justice (OFJ) a validé le rapport de programmation susmentionné, pour ce qui est des locaux et surfaces du PCA, permettant ainsi de compter sur une subvention de la Confédération. L'OFJ ne se prononce pas sur la clôture périmétrique, qui ne relève pas de sa compétence.

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 2'200'000.-, incluant

Régularisation du crédit d'étude I.000633.01		400'000
Conduite du projet, ETP DGIP (166'000/an à 50% x 3 ans)		249'000
Frais concours de projets		375'000
Honoraires mandataires : étude du projet, préparation de l'appel d'offres		1'180'000
TOTAL TTC	CHF	2'204'000
TOTAL TTC ARRONDI	CHF	2'200'000

1.2 Historique des décisions précédentes et contexte: Nouveau Plan d'Affectation Cantonal

En date du 11.06.2014, le Conseil d'État a accordé un crédit d'étude (EOTP I.000344.01) de CHF 400'000.- pour *développer les études urbanistiques nécessaires au plan directeur du complexe pénitentiaire de la plaine de l'Orbe (CPPO)*¹. 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 des projets futurs, dont la création d'un poste de contrôle avancé et la sécurisation des périmètres du PPNV. Il est régularisé par le crédit d'étude du projet Prison des Grands-Marais (EOTP I.000348.03).

En date du 04.10.2017, le Conseil d'État a accordé un crédit d'étude (EOTP I.000664.01) de CHF 400'000.- pour développer les études urbanistiques nécessaires à l'élaboration et à la mise en vigueur d'un plan d'affectation cantonal (PAC). Ce crédit d'étude a été approuvé par la Commission des finances (COFIN) le 02.11.2017. Il sera régularisé par le crédit d'ouvrage du projet Prison des Grands-Marais (EOTP I.000348.02).

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 création d'un poste de contrôle avancé et de la sécurisation des périmètres du PPNV.

¹ Intitulé de la décision citée

2 CADRE LEGAL

2.1 Poste de contrôle avancé et sécurisation

Comme exposé au point 1.3, le présent projet consiste en la création d'un poste de contrôle avancé et d'une sécurisation des périmètres du PPNV.

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 relèvent d'une compétence cantonale, 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

¹ *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 est libéré pendant l'instruction.*

² *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 est libéré.*

Art. 234 du Code de procédure pénale

Établissement de détention

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

² *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 autant 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

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

² *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 (art. 377 CP) comprenant des établissements mais également des structures annexes propres à leur parfaite exploitation. Comme évoqué précédemment, le projet de PCA a ainsi pour objectif de renforcer de manière significative la sécurité des établissements intégrés aux périmètres nouvellement construits, préservant ainsi la sécurité des personnes travaillant sur le site, des personnes détenues et la sécurité publique par voie de conséquence.

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 Poste de contrôle avancé, sécurisation des périmètres du PPNV

L'enjeu est de doter le PPNV d'une enceinte de sécurité périmétrique, empêchant l'accès aux personnes non autorisées. En effet, actuellement, il est relativement aisé d'accéder aux enceintes respectives des EPO ou de La Croisée, ce qui par exemple peut favoriser l'évasion de personnes détenues à bord d'un véhicule qui s'introduirait dans le dispositif. Par ailleurs, il est notoire que l'introduction de produits stupéfiants et de téléphones portables se fait principalement par des personnes en visite.

Il convient dès lors de délimiter visiblement

- un périmètre autour de la zone exploitée par le SPEN, de manière à informer quiconque voulant le franchir qu'il pénètre dans une zone d'accès restreint, et à l'en dissuader,
- un périmètre d'obstacles, naturels et artificiels, empêchant l'intrusion de véhicules non autorisés

et de placer lesdits périmètres sous la surveillance d'un poste de contrôle avancé (PCA) qui en constituera le principal point d'accès.

Dans ce PCA, le personnel spécialisé aura pour missions de

- filtrer les flux de personnes et des véhicules entrant ou sortant de la zone,
- contrôler les visiteurs, véhicules et marchandises,
- prévenir l'introduction d'objets et produits prohibés (téléphones, armes, stupéfiants, etc.).

En outre ce PCA permettra de répondre à des besoins actuellement peu ou pas dotés, tels que

- la mise à disposition d'une base opérationnelle au personnel chargé des interventions sur site (BIPEN, SDIS, brigade canine, transferts de personnes détenues sur le site CPPO, etc.),
- le basculement des centrales des établissements en cas de nécessité (maintenance, urgence),
- le regroupement et la mutualisation de certaines fonctions spécifiques,
- l'exécution des confiscations et séquestres,
- le dépôt centralisé du matériel en attente de distribution, et des effets personnels des personnes détenues.

3.2 Programme des locaux résumé

Sécurisation des périmètres

- périmètre contrôlé : enceinte périphérique, H=2.5m environ 9'000 ml
- périmètre anti-véhicules : compléments aux barrières naturelles 1'050 ml
- portails et accès
- infrastructures de surveillance électronique sur zones spécifiques
- aménagements et végétalisation

Poste de contrôle avancé

- Accueil et contrôle des accès piétons (loge, accès, attente, fouille, etc.) 249 m2
- Centrale d'engagement et de vigie 235 m2
- Locaux communs (gestion, administration, personnel) 493 m2
- Fonctions annexes mutualisées (poste, magasin cantines, réunion, etc.) 277 m2
- Dépôts effets personnels des détenus 315 m2
- Accueil et contrôle des véhicules (sas extérieur sécurisé) 453 m2

Aménagements extérieurs

- Parkings, circulations, espaces verts, emplacement remorque UCC 3'000 m2
- Signalétique, éclairage, mobilier extérieur

La programmation des locaux et surfaces du poste de contrôle avancé et de la sécurisation des périmètres du PPNV a été élaborée par une commission de projet composée de collaborateurs du SPEN représentatifs - personnel de terrain, spécialistes sécurité, direction du service -, appuyés par un mandataire professionnel - architecte, mandataire principal-, sous la conduite d'un chef de projet architecte de la DGIP. Des mandataires spécialisés (économiste de la construction, ingénieur en environnement, spécialiste en sûreté-sécurité) ont complété cette commission de projet.

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

Elles sont basées 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 d'importants échanges avec l'Office cantonal de la détention (OCD) à Genève sur leurs projets récemment achevés.

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. La faisabilité des clôtures périmétriques a été confirmée dans la perspective notamment des contraintes techniques, foncières, environnementales et présentée comme telle aux Communes concernées.

Ainsi la programmation proposée répond qualitativement et quantitativement aux besoins, méthodes, objectifs et perspectives du SPEN à moyen et long termes, ainsi qu'au cadre légal y relatif. Elle est conséquemment validée par la direction des services concernés (SPEN et DGIP), 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 pour la partie poste de contrôle avancé (bâtiment).

Les besoins peuvent être détaillés comme suit :

Fonctions	Locaux et activités	m2 SU Surface utile	m2 SP Surface de plancher	m2 SAA Surface des abords aménagés
1	Accueil et contrôle des accès piétons Loge, locaux d'accueil de de contrôle, sas de sécurité, sanitaires et locaux communs	172	249	
	Extérieur : chemins d'accès, zone d'attente			500
2	Accueil et contrôle des accès véhicules Accès et fouille véhicules en sas sécurisé et couvert (locaux non chauffés)	276	453	
	Extérieur : pistes d'accès, signalétique			1'000
3	Centrale d'engagement et de vigie Centrale PCA, centrales d'établissements (basculer), locaux techniques et serveurs, etc	162	235	
	Extérieur : pas de surfaces			0
4	Locaux communs Bureau de gestion, salle de réunion, cafétéria, salle de repos, vestiaires, sanitaires, dépôt d'armes, locaux de service	340	493	
	Extérieur : fumoir, terrasse			500
5	Fonctions annexes mutualisées Poste, magasin cantines, salle de réunion "hors les murs", locaux de service	191	277	
	Extérieur : zones d'accès et de déchargement			500
6	Dépôts effets personnels de détenus et séquestres pour Bochuz, Colonie fermée, Colonie ouverte	270	315	
	Extérieur : accès, espaces verts			500
Total	surfaces intérieures	1'411	2'022	3'000

Enceintes	Clôtures et aménagements des périmètres			ml
Clôtures	clôture périmétrique, H = 250 cm + barbelés OTAN			9'000
	Périmètre anti-véhicules : compl. aux barrières naturelles			1'050
	Aménagements routiers, signalétique			
	Aménagements paysagers, passages à faune			
Total	Clôtures			10'050

3.3 Planning sommaire des études et travaux

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
Etudes préalables, jusqu'au cahier des charges du concours de projets	automne 2019
Obtention du crédit d'étude	hiver 2019
Concours de projets (organisation, jugement)	automne 2019 à printemps 2020
Étude du projet définitif et dossier d'autorisation de construire	printemps 2020 à printemps 2021
Obtention du permis de construire	printemps 2021
Appel d'offres pour la réalisation des travaux, dossier d'exécution	été 2021 à hiver 2021
Obtention du crédit d'ouvrage et adjudication des travaux	hiver 2021
Début des travaux	début 2022
Fin des travaux et mise en service	fin 2023

3.4 Coûts sommaire des études et travaux

Le crédit d'étude de CHF 400'000.- (I.000633.01) pour la planification d'un poste de contrôle avancé et d'une sécurisation du Complexe pénitentiaire de la plaine de l'Orbe, accordé le 22.03.2017 par le Conseil d'Etat et approuvé le 04.05.2017 par la commission des finances du Grand Conseil est régularisé par le présent crédit d'étude. Au 01.04.2019, les engagements se montent à CHF 183'970.-.

Coûts du projet

Le projet est estimé à CHF 17'400'000.-, pour les CFC 1 à 9, inclus toutes prestations et honoraires, ainsi que les frais d'études et de mise en concurrence, la régularisation du crédit d'étude initial et la charge des ETP nécessaires à la conduite du projet.

CFC	Libellé	Coût	% du total
0	Terrain	-	-
1	Travaux préparatoires	697'000	4%
2	Bâtiment	6'090'000	35%
3	Équipements d'exploitation	300'000	2%
4	Aménagements extérieurs	6'770'000	39%
5	Frais secondaires - comptes d'attente	1'728'000	10%
6	Réserves / divers et imprévus	1'615'000	9%
7	Appareils d'exploitation (mobiles)	-	-
9	Ameublement et décoration	200'000	1%
0 à 9	total couts de réalisation	17'400'000	100%

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

Le CFC 6 comprend des réserves liées à l'incertitude du projet à ce stade très précoce des études, et qui s'ajoutent aux "réserves pour travaux divers et imprévus" prévues par la directive d'exécution n°23 du SAGEFI, édition 2017. Ce montant sera réajusté au fur et à mesure que diminue l'incertitude dans le développement du projet.

Indice de référence du coût des travaux TTC : 101.1

1. Le coût des travaux ci-dessus est basé sur des estimations à l'indice de la construction de la région lémanique d'octobre 2018. 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.

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
- 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, 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
- estime les différents suppléments admissibles, en fonction de l'argumentaire proposé,
- détermine le montant de la subvention, qui sera versée à la fin des travaux.

Dans le cas particulier, l'OFJ :

- accepte le principe d'une subvention à la partie bâtiment, au titre d'infrastructures de sécurité
- n'entre pas en matière sur le subventionnement des enceintes périphériques -bien qu'elle en reconnaisse la pertinence dans le contexte du PPNV - à l'exception des portails commandés à distance.

L'estimation de la subvention est basée sur le document "*Rapport de programmation : Poste de contrôle avancé et sécurisation des périmètres du CPPO*" et le courrier de l'OFJ du 28.02.2019 "*Evaluation sommaire des subventions de la confédération pour le nouveau poste de contrôle avancé (PCA) pour le complexe pénitentiaire de la plaine de l'Orbe (CPPO)*".

La sécurisation des périmètres, bien qu'approuvée dans son principe et sa matérialisation par l'OFJ, ne répond pas à une exigence normative fédérale, mais bien au contexte spécifique des établissements situés sur la plaine de l'Orbe: multiplicité des établissements sur un même site, part prépondérante du domaine agricole pénitentiaire, importance environnementale du site et présence de plusieurs cours d'eau, etc. La partie sécurisation des périmètres n'est donc pas éligible à la subvention.

La subvention fédérale se monte à 35% des coûts de construction "reconnus" : les coûts de mise en œuvre de places de détention et des locaux nécessaires à leur fonctionnement -le cas du PCA- dans le respect des standards dimensionnels et conceptuels édictés par l'OFJ.

Le poste de contrôle avancé (le bâtiment et ses abords immédiats), indispensable au fonctionnement des places de détention des établissements, est dès lors éligible à la subvention.

L'estimation a pris en compte les éléments suivants :

Éléments reconnus comme répondant aux recommandations de l'OFJ	Coûts devisés (cumulés)	Coûts reconnus (cumulés)	Subvention (35% des coûts reconnus)
Poste de contrôle avancé (PCA)	7'556'830	8'316'000	2'910'000
Portails commandés à distance	66'000		
Aménagement des abords du PCA	950'000		
Total	8'572'830	8'316'000	2'910'000

Répartition Etat de Vaud / Confédération :

Budget total du projet	17'400'000
Part Confédération (subvention)	2'910'000
Part Etat de Vaud	14'490'000

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		400'000
Régularisation crédit d'étude initial (I.000633.01)	400'000	
ETP Projet		249'000
Conduite projet DGIP : 0.5 ETP, pendant 3 ans	249'000	
Concours d'architecture		375'000
Mandataires organisation et suivi du concours de projets	100'000	
Frais de jury (honoraires jurés et experts)	100'000	
Prix et achats	150'000	
Frais de communication	25'000	
Développement du projet		1'180'000
Avant-projet, estimation des coûts	112'000	
Projet définitif, étude de détail, devis	505'500	
Dossier d'autorisation de construire	57'000	
Appel d'offres (plans, cahier des charges, analyse des offres)	505'500	
TOTAL DU CREDIT D'ETUDE	TTC	2'204'000
TOTAL DU CREDIT D'ETUDE	ARRONDI	2'200'000

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 d'une demande de crédit d'ouvrage, pour la réalisation.

Le montant de la demande de crédit inclut les ETP nécessaires à la conduite du projet.

Ce montant, 12.6% du budget total du projet (11.2% sans les ETP), est estimé sur la base de la norme SIA 102 et suivantes et réajusté pour tenir compte des spécificités du projet : le fait qu'il soit supérieur à la moyenne admise par les Directives administratives pour les constructions de l'Etat de Vaud (DACEV), selon lesquelles le crédit d'étude, ETP non compris, devrait représenter environ 7% du budget global, s'explique par des frais d'études préliminaires incompressibles vu la complexité du projet, en regard de son coût total.

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 :

- des exigences du programme, qui limite les options typologiques et organisationnelles possibles,
- de la spécificité du type d'infrastructure qui exige des concurrents qu'ils possèdent l'expérience requise,
- de la part importante de la clôture et des exigences spécifiques liées à ce type de programme.

Cette procédure comprend :

- la préparation d'un cahier des charges du concours, qui inclut 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 DGIP, en vue de :

- l'élaboration d'un projet définitif et d'un devis général,
- l'élaboration d'un dossier de demande d'autorisation de construire,
- l'obtention du permis de construire.

3. Organisation d'un appel d'offres

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

- l'élaboration d'un dossier d'appel d'offres, qui inclut 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.

Un tel appel d'offres pour la réalisation du projet peut être envisagé en :

- *lot par lot*, où chaque corps de métier fait l'objet d'une soumission séparée, à charge pour la direction des travaux d'assurer la coordination des travaux, et d'assurer la représentation des intérêts du MO,
- *entreprise générale*, ou un seul partenaire contractuel remplit l'entier du cahier des charges et en assume la construction, via la sous-traitance le cas échéant, sous la conduite d'une direction des travaux représentant aussi les intérêts du MO,
- *entreprise totale*, similaire à l'entreprise générale, mais où l'auteur du projet / la direction des travaux est intégré à l'entreprise adjudicataire pour la phase de construction : cette procédure exige l'engagement d'un bureau d'appui à la maîtrise d'ouvrage (BAMO) pour seconder le MO et faire valoir ses intérêts.

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

4. Demande de crédit d'ouvrage

Sur la base du projet définitif et de la réception des offres financières, préparation et soumission au Grand Conseil d'une demande de crédit d'ouvrage pour la réalisation des travaux, selon calendrier précité au pt. 3.3.

Avantages de la procédure « concours de projets d'architecture »

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 totale" a été envisagée puis finalement rejetée après mûre réflexion.

Cette procédure impliquerait la rédaction préalable d'un cahier des charges exhaustif et détaillé, sur la base duquel des équipes pluridisciplinaires (entreprise/s, architecte/s, 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., séquences particulièrement cruciales pour un projet aussi particulier.

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. organisation d'un concours de projets d'architecture (selon SIA 142) et choix d'un projet lauréat
2. développement du projet lauréat jusqu'à l'obtention du permis de construire
3. organisation d'un appel d'offres en vue de l'adjudication des travaux
4. préparation d'une demande de crédit d'ouvrage
5. soumission au Grand Conseil d'une demande de crédit d'ouvrage pour la réalisation

Puis dès l'obtention du crédit d'ouvrage :

6. Adjudication, et contrat/s d'entreprise/s
7. Élaboration des plans d'exécution du projet complet
8. Ouverture du chantier et travaux de construction
9. Mise en service

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, le cas échéant, 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 la DGIP, représenté par un chef de projet-architecte et secondé, le cas échéant, par un bureau mandataire d'appui à la maîtrise d'ouvrage (AMO) : il est donc nécessaire d'engager un collaborateur DGIP en charge de la conduite du projet à 50%, en CDD sur la durée du projet,

ETP	MISSION	DURÉE	COUT/AN	TOTAL	TOTAL (arrondi)
1	Direction de projet (DGIP) : 0.5 ETP	3 ans	83'000.-	249'000.-	249'000.-

5 OCTROI DES MANDATS

5.1 Poste de contrôle avancé et sécurisation des périmètres du PPNV

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

Le mandat d'études de programmation et de faisabilité a fait l'objet d'un contrat passé de gré à gré avec un mandataire architecte, tout comme le mandat de rédaction du cahier des charges et du règlement du concours de projets.

Le mandat d'organisation du concours de projets sera adjugé à un/des mandataire/s spécialisé/s, 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.

6 CONSEQUENCES DU PROJET DE DECRET

6.1 Conséquences sur le budget d'investissement

L'objet d'investissement est inscrit sous l'EOTP I.000633.02 et libellé "GC Poste de contrôle avancé et sécurisation". Il est prévu au budget 2019 et au plan d'investissement 2020-2023 avec les montants suivants :

Intitulé	Année 2019	Année 2020	Année 2021	Année 2022 et suiv.	Total
a) Transformations immobilières : dépenses brutes	--	--	--	--	+
a) Transformations immobilières: recettes de tiers	--	--	--	--	-
a) Transformations immobilières : dépenses nettes à charge de l'Etat	--	--	--	--	+
b) Informatique : dépenses brutes	--	--	--	--	+
b) Informatique : recettes de tiers	--	--	--	--	-
b) Informatique : dépenses nettes à charge de l'Etat	--	--	--	--	+
c) Investissement total : dépenses brutes	2'000	2'000	4'400	9'000	17'400
c) Investissement total : recettes de tiers	0	0	0	2'910	2'910
c) Investissement total : dépenses nettes à la charge de l'Etat	2'000	2'000	4'400	6'090	14'490

Les montants suivants nets sont inscrits au budget d'investissement 2019 et la planification 2020-2023:

2019	CHF	2'000'000	dépense 2'000'000 - subvention 0
2020	CHF	2'200'000	dépense 2'500'000 - subvention 300'000
2021	CHF	4'000'000	dépense 4'400'000 - subvention 400'000
2022	CHF	3'600'000	dépense 4'000'000 - subvention 400'000
2023	CHF	3'600'000	dépense 4'000'000 - subvention 400'000

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 création d'un poste de contrôle avancé (PCA) et la sécurisation du Pôle pénitentiaire du nord vaudois (PPNV) sera amorti en 10 ans (2'200'000/10), ce qui correspond à CHF 220'000.-/an, dès 2020.

6.3 Charges d'intérêt

La charge théorique d'intérêt annuelle pour l'investissement demandé, calculée au taux actuel de 4% ((2'200'000 x 4 x 0.55)/100), se monte à CHF 48'400.-, dès 2020.

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 DGIP en charge de la conduite du projet à 50%, en CDD sur la durée du projet,

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

6.4.2 Conséquences sur l'effectif du personnel SPEN (projection future, crédit d'ouvrage)

A titre informatif et après une première estimation qui devra être approfondie en parallèle de la phase d'étude du projet, le poste de contrôle avancé fonctionnera de manière autonome par rapport aux autres établissements du PPNV, ceci du fait que le nombre de places de détention justifie une présence permanente dévolue à la sécurité et à la gestion des entrées et sorties. Cette permanence 7/7 jours, 24/24h ne remplacera pas le personnel pénitentiaire travaillant de nuit ou le week-end au sein des établissements du site, mais les appuiera et les renforcera.

A ce stade environ 40 ETP sont pressentis pour assurer le fonctionnement du PCA en tenant compte de l'offre des prestations sécuritaires à fournir (Contrôles renforcés, BIPEN, SDIS ; brigade canine, appui logistique, etc.). Le personnel nécessaire 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

Les aspects concernant les Communes d'Orbe et de Valeyres-sous-Rances, touchées par l'implantation du périmètre large, sont traités dans le cadre du Plan d'affectation cantonal (PAC), élaboré en parallèle au présent projet.

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

Les impacts de la pose d'une clôture sécurisée ont été discutés avec les services cantonaux (DGE, SDT) concernant notamment les impératifs de protection de la faune, les contraintes liées aux forêts, aux cours d'eau ou aux eaux souterraines, ainsi que celles ayant trait aux surfaces d'assolement (SDA).

Le principe du stationnement en surface a été admis par le Service du développement territorial (SDT), considérant les contraintes du site et ses spécificités sur le plan sécuritaire.

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

Le projet de décret pour financer la création d'un poste de contrôle avancé (PCA) et la sécurisation du Pôle pénitentiaire du nord vaudois (PPNV) s'inscrit dans le programme de législation 2017-2022 adopté le 1^{er} 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 œuvre 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.

Le futur poste de contrôle avancé et le périmètre sécurisé font partie intégrante du pôle pénitentiaire du nord vaudois (PPNV) regroupant des établissements pénitentiaires concordataires 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).

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.

Les charges seront détaillées dans le cadre de la demande de crédit d'ouvrage.

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 75,76 et 377. Par ailleurs, afin de faire face aux exigences sécuritaires d'un pôle pénitentiaire majeur, et garantir une réponse adaptée aux acteurs de la chaîne pénale, la mise à niveau des infrastructures de sécurité est indispensable.

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 12.6% 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.

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

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 2023, 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 mise à niveau 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

En milliers de francs

Intitulé	Année 2019	Année 2020	Année 2021	Année 2022	Total
Personnel supplémentaire (ETP)	0	0	0	0	0
Frais d'exploitation	--	--	--	--	+
Charge d'intérêt	0	48.4	48.4	48.4	145.2
Amortissement	0	220	220	220	660
Prise en charge du service de la dette	--	--	--	--	+
Autres charges supplémentaires	--	--	--	--	+
Total augmentation des charges	0	268.4	268.4	268.4	805.2
Diminution de charges	--	--	--	--	-
Revenus supplémentaires	--	--	--	--	-
Total net	0	268.4	268.4	268.4	805.2

7 CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'État a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

- d'adopter le projet de décret accordant au Conseil d'Etat un crédit d'étude de CHF 2'200'000.- pour financer la création d'un poste de contrôle avancé (PCA) et la sécurisation du Pôle pénitentiaire du nord vaudois (PPNV).

PROJET DE DÉCRET

accordant au Conseil d'Etat un crédit d'étude de CHF 2'200'000.- pour financer la création d'un poste de contrôle avancé (PCA) et la sécurisation du Pôle pénitentiaire du nord vaudois (PPNV)

du 3 juillet 2019

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

décrète

Art. 1

¹ Un crédit d'étude de CHF 2'200'000.- est accordé au Conseil d'Etat pour financer la création d'un poste de contrôle avancé (PCA) et la sécurisation du Pôle pénitentiaire du nord vaudois (PPNV).

Art. 2

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

Art. 3

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

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

Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'Etat un crédit d'étude de CHF 2'200'000.- pour financer la création d'un poste de contrôle avancé (PCA) et la sécurisation du Pôle pénitentiaire du nord vaudois (PPNV)

1. PREAMBULE

La Commission s'est réunie le lundi 28 octobre 2019 à la Salle Cité, Rue Cité-Devant 13 à Lausanne, pour traiter de cet objet.

Elle était composée de M. Claude Matter (président et rapporteur), de Mmes les députées Anne Baehler Bech, Florence Gross, Muriel Thalmann, et de MM. les députés Sergei Aschwanden, Philippe Ducommun, Hugues Gander, Denis Rubattel. M. le député Jean-Marc Nicolet était excusé.

M. le conseiller d'Etat Pascal Broulis, chef du Département des finances et des relations extérieures (DFIRE), a également assisté à la séance, accompagné de M. Philippe Pont, directeur général de la Direction générale des immeubles et du patrimoine (DGIP), de Mme Sylvie Bula, cheffe du Service pénitentiaire (SPEN), de M. Raphaël Brossard, chef adjoint du Service Pénitentiaire (SPEN).

Mme Candice d'Anselme, secrétaire de la commission, a tenu les notes de séances, ce dont nous la remercions.

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

M. le conseiller d'Etat souligne, à titre liminaire, que la présente demande de crédit d'étude de CHF 2'200'000 fait suite au crédit d'étude de CHF 12'000'000 approuvé par le Grand Conseil en date du 18.09.18 pour la construction en deux étapes de l'établissement des Grands-Marais au sein du Complexe pénitentiaire de la Plaine de l'Orbe (CPPO).

Cette demande de crédit d'étude a pour objectif de mettre à disposition du Conseil d'Etat les moyens qui lui permettront de financer les études de projet pour la création d'un poste de contrôle avancé (PCA) et la sécurisation du Pôle pénitentiaire du nord vaudois (PPNV).

En complément M. le conseiller d'Etat se veut rassurant sur le fait que les surfaces d'assolement (SDA) ont été prises en compte dans l'élaboration du présent projet. Les parcelles ont été scindées entre celles qui sont constructibles et traitées dans le cadre du plan d'affectation cantonal (PAC) et du plan partiel d'affectation (PPA), puis celles qui sont dévolues à l'agriculture.

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

3.1 Poste de contrôle avancé, sécurisation des périmètres du PPNV

L'enjeu est de doter le PPNV d'une enceinte de sécurité périmétrique empêchant l'accès aux personnes non autorisées. Aujourd'hui il est relativement aisé d'accéder aux enceintes respectives des EPO ou de La Croisée, ce qui peut favoriser l'évasion de personnes détenues à bord d'un véhicule qui s'introduiraient dans le dispositif.

Un commissaire se demande s'il existe des modèles de prison similaire en Suisse ou à l'étranger. Selon Mme la cheffe du SPEN, le PCA et l'enceinte sécurisée sont des conceptions relativement innovantes en Suisse. Bien qu'il s'agisse d'un modèle de structure différent, il est possible de prendre exemple sur le PCA de l'établissement de Curabilis dans le canton de Genève qui est en fonction depuis plusieurs années. Le Canton peut également prendre exemple sur des établissements qui ont une bonne expérience avec l'utilisation d'outils technologiques et la sécurisation globale des sites, notamment sur des domaines agricoles. Enfin, elle ajoute qu'un plan de visite d'établissements suisses et étrangers est en cours de finalisation par la DGIP et le SPEN.

Un commissaire se renseigne pour savoir quelle autre technologie nouvelle existe mis à part les caméras. Mme la cheffe du SPEN souligne qu'une partie de la technologie employée est secret d'état. Elle mentionne l'existence de différents types de détection (thermique, etc.), de communication, de surveillance (utilisation du drone) et de reconnaissance. Ces aspects sécuritaires feront également partie de l'étude.

Une commissaire aimerait de plus amples informations concernant la procédure de basculement des centrales. Mme la cheffe de service du SPEN explique que chaque établissement pénitentiaire dispose d'une centrale qui constitue le centre névralgique des dispositifs de sécurité (écrans de sécurité, interphones dans les cellules, communications multiples, alarmes). Actuellement, les centrales des établissements sont indépendantes et, en cas de problèmes techniques majeurs, il n'est pas possible de basculer vers la centrale d'un autre site. Dans le cadre de ce projet, le PCA pourra compléter ce dispositif sécuritaire en permettant aux centrales de s'y connecter directement en guise de remplacement, ceci en cas de nécessité.

3.2 Programme des locaux résumé

M. le chef adjoint du SPEN précise que les 315 m² du PCA destiné au dépôt des effets personnels des détenus concernent les détenus du pénitencier de Bochuz, de La Colonie fermée et de La Colonie ouverte (qui forment actuellement les Etablissements de la plaine de l'Orbe ou EPO) puis les détenus du nouvel établissement des Grands-Marais. La Prison de la Croisée dispose de son propre dépôt en raison de sa trop grande distance avec le PCA. Sont entreposés les effets personnels qui ne sont pas autorisés en cellule.

3.3.1 Délais de planification et de construction

Une députée remarque que les délais de fin des travaux et de mise en service à fin 2023 sont courts vis-à-vis de la quantité de travaux à entreprendre, mais longs à l'aune des besoins urgents en sécurisation. Elle se demande si ces délais seront tenus. M. le conseiller d'Etat confirme la crédibilité des délais fixés mais précise qu'ils pourraient être repoussés si un autre objet prioritaire nécessitait l'attention du Canton. Il tient à souligner que ces délais, exprimés en semestres, sont serrés et qu'il convient donc d'être prudent. Il prend note de la remarque de la commissaire.

3.4 Coûts sommaires des études et travaux

M. le directeur général de la DGIP explique que l'estimation du poste « Réserves / divers et imprévus » a fait l'objet d'une collaboration entre le SPEN, la DGIP et des mandataires spécialisés. A ce stade du projet, le

montant se situe entre 15 et 20% des normes SIA¹ en matière de réserves. Ce montant sera réajusté au fur et à mesure du développement du projet et devrait atteindre entre 5 et 8% du coût final.

M. le conseiller d'Etat tient à préciser que le présent crédit d'étude est la phase préliminaire d'un crédit d'ouvrage : le montant de CHF 2'200'000 accordé par le Grand Conseil sera régularisé par ce crédit d'ouvrage.

Un commissaire demande de plus amples informations vis-à-vis de l'octroi des subventions fédérales. Mme la cheffe du SPEN fait part d'un manuel de construction édicté par l'Office fédéral de la justice (OFJ) qui consigne les éléments subventionnés dans le domaine pénitentiaire, et plus précisément dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures. Pour obtenir ces subventions, un rapport de programmation est soumis à l'OFJ qui détermine la part subventionnée du projet qu'il est possible de prendre en considération dans les calculs des travaux. Un décompte final sera ensuite effectué après la construction sur la base des factures effectives pour obtenir la valorisation définitive du montant de la subvention. M. le conseiller d'Etat tient à souligner que des décomptes d'investissement peuvent prendre plusieurs années avant d'être bouclés. En effet, ce système de contrôle *a posteriori* de décomptes des factures prend beaucoup de temps à la Confédération pour qu'elle détermine le montant final des subventions octroyées.

3.4.1 Contenu de la demande de crédit d'étude

Un commissaire estime le montant des frais de jury (honoraires jurés et experts) de CHF 100'000 très élevés et demande de plus amples explications. M. le directeur général de la DGIP précise que les experts viennent du canton de Vaud et leur rémunération est similaire à celle d'experts étrangers. Il est également possible que les jurés viennent d'autres pays, leur rémunération se situera entre CHF 2'800 et 3'500 par jour de travail. Ce poste comprend aussi la rémunération d'autres acteurs tels que des bureaux spécialisés (des bureaux qui construisent des prisons) qui peuvent donner des recommandations avant le lancement du concours. En complément, M. le conseiller d'Etat estime que les présents frais de jury sont bas pour un objet qui donne lieu à un concours.

Une commissaire demande si les contrats à durée déterminée (CDD) seront reconduits et s'il y a une volonté de diversifier le choix des collaborateurs, en particulier pour tenir compte de la faible proportion des femmes (par exemple au sein du jury). Pour M. le conseiller d'Etat, cette mixité des collaborateurs est difficile à trouver. Concernant les personnes employées en CDD, si la collaboration avec celles-ci s'avère fructueuse, alors elles pourraient être engagées au sein d'un autre service ou venir en appui sur un autre projet si le projet sur lequel elles interviennent est bloqué.

Une commissaire demande des informations supplémentaires sur le choix de la procédure du concours. En effet, elle constate dans l'exposé des motifs que ce choix répond aux besoins d'aller au plus près des exigences du maître d'ouvrage. Dès lors, elle craint un risque d'explosion des coûts lié aux exigences et besoins supplémentaires du maître d'ouvrage et se demande comment se prémunir de ce risque. M. le conseiller d'Etat estime que les concours suivent une procédure qui fonctionne : un premier chiffre global est annoncé, le concours est lancé et le dossier sélectionné fera de nouveau l'objet d'une réflexion par les services concernés, les utilisateurs, le constructeur et l'architecte. Il souligne également qu'il est possible d'acheter les plans à l'architecte si celui-ci prévoit un coût de construction trop élevé et de sélectionner les mandataires pour l'exécution, ce fut par exemple le cas pour le projet Vortex.

M. le directeur général de la DGIP précise qu'une procédure de mandats d'étude parallèles n'est pas prévue. Pour le moment, il est plutôt envisagé de travailler avec un pool pluridisciplinaire de mandataires.

Au vu de la sensibilité des informations, un commissaire se demande quels seront les contrôles effectués vis-à-vis des mandataires et des potentiels sous-traitants. Dans le domaine sécuritaire, il lui est précisé qu'aucune sous-traitance n'est autorisée et que des exigences extrêmement strictes doivent être respectées par les mandataires et leur personnel. Dans le domaine de la construction, des règles de confidentialité ont été

¹ Les normes SIA (l'acronyme pour Société suisse des Ingénieurs et des Architectes) sont un recueil de règles pour l'art de bâtir.

édictees sans enjeux sous-jacents de la digitalisation au sein des bureaux d'architectes malgré la signature de clauses de confidentialité.

4. Mode de conduite du projet

Pas de remarque.

5. Octroi des mandats

Pas de remarque.

6. Conséquences du projet de décret

6.1 Conséquence sur le budget d'investissement

Le présent crédit d'étude fait partie du plan d'investissement 2020-2023 qui atteint un total de CHF 17'400'000 de dépenses brutes à la charge de l'Etat et CHF 14'490'000 de dépenses nettes. La tranche de CHF 2'200'000 est une tranche d'investissement pré-réservee pour le présent objet. Les tranches de crédit annuel (TCA) seront réévaluées dans le cadre de l'enveloppe globale octroyée. M. le conseiller d'Etat tient à spécifier que le Grand Conseil vote une enveloppe globale scindée en sous-enveloppes au sein desquelles le Conseil d'Etat a une marge de manœuvre pour hiérarchiser les priorités.

6.2 Amortissement annuel

Pas de remarque.

6.3 Charges d'intérêt

Le taux indiqué est un taux théorique de 4% qui n'a pas d'incidence si ce n'est dans le calcul du coût global du projet.

6.4 Conséquences sur l'effectif du personnel

6.4.1 Conséquences sur l'effectif du personnel pour la conduite du projet

Pas de remarque.

6.4.2 Conséquences sur l'effectif du personnel SPEN (projection future, crédit d'ouvrage)

Un commissaire se demande si les 40 ETP pressentis pour assurer le fonctionnement du PCA seront également affectés à d'autres tâches, notamment comme agent de détention ou agent de sécurité. Il est précisé que le projet avancera par étapes et que de nombreuses questions sont encore en réflexion. C'est notamment le cas du nombre d'ETP, des autres fonctions que pourraient assurer ces ETP, et de la surveillance périmétrique qui pourrait potentiellement ne plus être sous-traitée. En revanche, il est prévu que certains de ces ETP obtiennent obligatoirement leur Brevet fédéral d'agent de détention pour assurer le fonctionnement du PCA. Cette proportion sera aussi déterminée dans le cadre de l'étude.

6.5 à 6.16

Pas de remarque.

4. DISCUSSION SUR LE PROJET DE DECRET ET VOTES

4.1. COMMENTAIRES, AMENDEMENTS ET VOTE

Aucun commentaire ni amendement ne sont formulés.

L'**art. 1** du projet de décret est adopté à l'unanimité des membres présents.

L'**art. 2** du projet de décret est adopté à l'unanimité des membres présents.

L'**art. 3** du projet de décret (formule d'exécution) est adopté tacitement.

5. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE DECRET

En vote final, la commission adopte à l'unanimité des membres présents le projet de décret tel que présenté par le Conseil d'Etat.

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.

Epalinges, le 02 décembre 2019

*le rapporteur :
(Signé) Claude Matter*

Annexe : L1 Documentation complémentaire crédit d'étude, Pôle pénitentiaire de Nord Vaudois (PPNV), Poste de contrôle avancé (PCA) et sécurisation des périmètres, Orbe, le 01.10.2019.

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI

modifiant l'article 40 de la loi vaudoise sur l'énergie du 16 mai 2006 (LVLEne)

et

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

**sur le postulat Maurice Mischler et consorts -
« Le peuple suisse a accepté la nouvelle loi sur l'énergie, et après ? » (18_POS_089)**

et

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

**à l'interpellation Vassilis Venizelos -
« La transition énergétique, il faut s'en donner les moyens ! » (18_INT_155)**

1. Introduction

1.1. Politique énergétique vaudoise

Après l'élaboration d'une première « Conception cantonale de l'énergie » en 2003, le Conseil d'Etat s'est attelé à la rédaction de la première loi vaudoise sur l'énergie, adoptée par le Grand Conseil le 16 mai 2006 et entrée en vigueur à la fin de la même année.

Cette première version de la loi, assez innovante à l'époque, instituait la création d'une taxe sur l'électricité ainsi que celle d'un fonds exclusivement affecté à la promotion des mesures prévues par la loi. Le Conseil d'Etat disposait ainsi de la compétence de fixer le montant de cette taxe dans une fourchette située entre 0,1 et 0,2 centime par kWh.

L'alimentation régulière du fonds, à raison d'environ 7,5 millions de francs par année, a permis de déployer une politique énergétique cantonale plus ambitieuse durant toute la législature 2007 – 2012. Les effectifs de ce qui était alors une simple division du *Service de l'environnement et de l'énergie (SEVEN)* ont ainsi pu être renforcés, des mesures déployées et un programme de subventionnement, se focalisant surtout sur les bâtiments, être mis en œuvre. On rappellera, pour mémoire, le « programme Cantonal d'assainissement des Bâtiments », lancé en 2009 et qui préfigurait le « Programme Bâtiments » dont la première mouture, harmonisée sur le plan fédéral, allait être lancée en 2010.

La législature 2012 – 2017 a poursuivi la montée en puissance de la législature précédente en lançant le « Programme 100 millions » tout d'abord, puis en créant une direction de l'énergie (DIREN), intégrée à la toute nouvelle « Direction générale de l'environnement ». Ces changements ont permis de renforcer encore les ressources affectées à l'énergie, de mettre en œuvre de très nombreuses actions en faveur de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables. Elle a également permis de faire bénéficier les entreprises et les citoyens vaudois des ressources financières mises à disposition sur le plan fédéral grâce à une affectation partielle de la taxe sur le CO₂.

1.2. Objectifs

Pour chacun de ses programmes de législature récents, le Conseil d'Etat s'est fixé des objectifs en termes :

- d'émissions directes de CO₂
- de part d'énergies renouvelables dans la consommation globale du canton

Les objectifs à long terme d'émissions de CO₂ sont restés inchangés depuis 2007 (ils équivalent pratiquement aux engagements de la Suisse dans le cadre de l'accord de Paris). En revanche, l'urgence climatique a amené le Conseil d'Etat à revoir à la hausse son objectif de part d'énergies renouvelables. Fixé en 2007 à 20% pour l'horizon 2050, cet objectif 2050 a été porté à 30% en 2012, puis à 50% en 2017.

Les objectifs de la législature en cours figurent dans le tableau 1.

INDICATEUR: ÉMISSIONS DE CO₂

Production estimée en millions de tonnes par an pour les produits pétroliers (combustibles pétroliers et carburants), l'électricité, le gaz, le charbon, le bois, la chaleur à distance, Vaud.

Cibles du PL	2004	2007	2012	2015	2016	2022	2035	2050
	3,5	3,2	3,3	3,0	3,1	2,6	2,3	1,5

INDICATEUR: ÉNERGIES RENOUVELABLES

Part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie.

Cibles du PL	2004	2008	2015	2016	2022	2035	2050
	6,1%	9,6%	12,8%	13,3%	17%	35%	50%

Tableau 1 : Objectifs du Programme de législature 2017 – 2022 dans le cadre de l'engagement de l'Etat de Vaud pour le développement durable (Agenda 2030 vaudois).

Afin de se donner les moyens d'atteindre ces objectifs globaux, le Conseil d'Etat vient de réaliser une refonte complète de sa Conception cantonale de l'énergie (CoCEn 2019), dont la dernière mouture datait de 2011. Ce document stratégique, qui décline les objectifs par domaines et propose un éventail de mesures et d'actions pour les atteindre, est rappelé au chapitre suivant. Il est disponible dans son intégralité sur le site de l'Etat de Vaud¹.

¹ <https://www.vd.ch/themes/environnement/energie>

1.3. Etat des lieux de l'énergie dans le canton

De nombreux indicateurs rendent compte de la situation de notre Canton dans le domaine énergétique. La figure 1 illustre quelques tendances particulièrement significatives :

- La consommation de mazout est en diminution constante depuis 1990. Après une période de stagnation au début des années 2000, on voit la courbe s'infléchir à nouveau à partir des années 2005 / 2008. Cette tendance est le reflet de la politique de promotion des énergies renouvelables et d'amélioration de l'efficacité énergétique dans les bâtiments.
- La consommation de gaz naturel augmente régulièrement et dépasse même, depuis 2014, le mazout. Cela montre que les propriétaires privilégient le gaz par rapport au mazout. C'est une tendance favorable en termes d'émissions puisque le gaz émet moins de CO₂ que le mazout. Il n'en demeure pas moins qu'une réduction forte de la consommation de gaz reste indispensable pour atteindre tant les objectifs du Programme de législature que ceux de la CoCEn.
- La consommation d'électricité augmente continuellement. C'est le signe que notre société « s'électrifie » de plus en plus, ce qui traduit une amélioration de notre efficacité énergétique.
- La consommation de carburants augmente constamment, indiquant qu'il n'est pas possible de mener une politique énergétique durable sans prendre en compte la problématique de la mobilité. Cette dernière représente en effet à elle seule environ un tiers de toutes les émissions de gaz à effet de serre de notre pays.

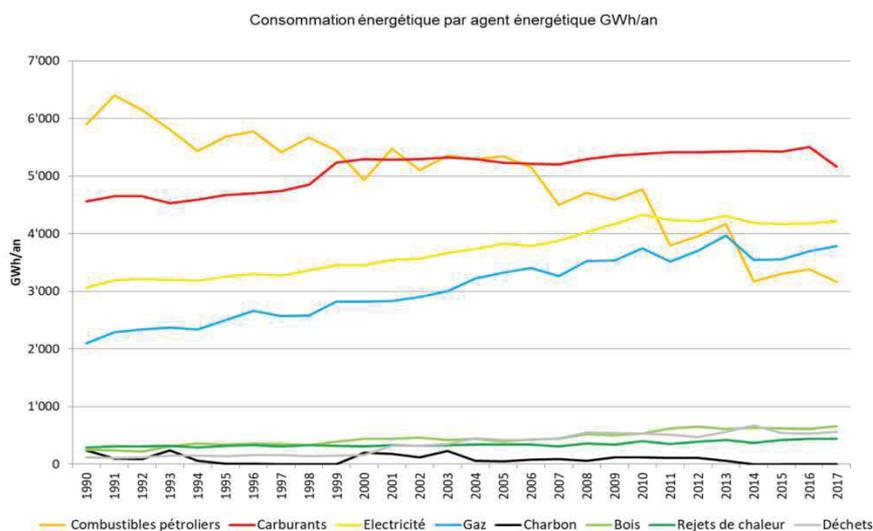


Figure 1 : Evolution de la consommation globale d'énergie dans le canton de Vaud depuis 1990 en gigawattheures (GWh)

Au vu de l'évolution démographique importante de notre canton, le défi de réduction de consommation à l'échelle du territoire est d'autant plus grand ; d'autre part, un indicateur par habitant est également légitime.

Les figures 2 et 3 montrent ainsi clairement que la consommation d'énergie relative diminue régulièrement, tout particulièrement à partir du début des années 2000, avec une certaine accélération depuis 2010 environ. Cela traduit les effets de notre politique énergétique.

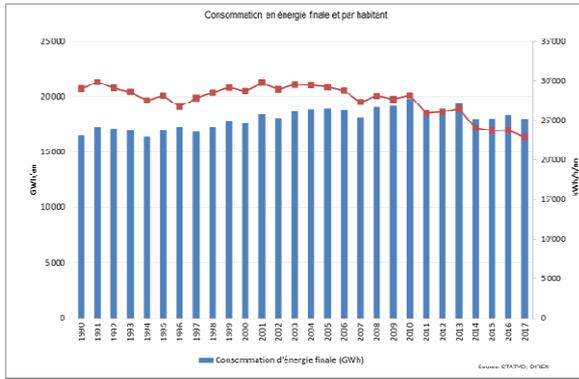


Figure 2 : Consommation totale d'énergie finale du canton dès 1990. La courbe superposée représente la consommation par habitant.

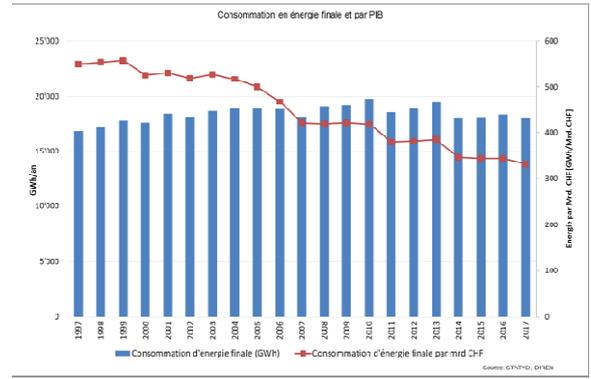


Figure 3 : Consommation totale d'énergie finale du canton dès 1997. La courbe superposée représente la consommation ramenée au PIB.

Cela étant, c'est aux objectifs fixés dans le Programme de législature et dans la CoCEn qu'il convient de confronter la consommation énergétique de notre Canton pour juger de son efficacité. Les graphiques 4 et 5 montrent malheureusement que, si l'on poursuit selon la tendance actuelle, les objectifs n'ont aucune chance d'être atteints. Il faudra donc redoubler d'efforts pour que nos engagements en faveur du climat puissent être atteints.

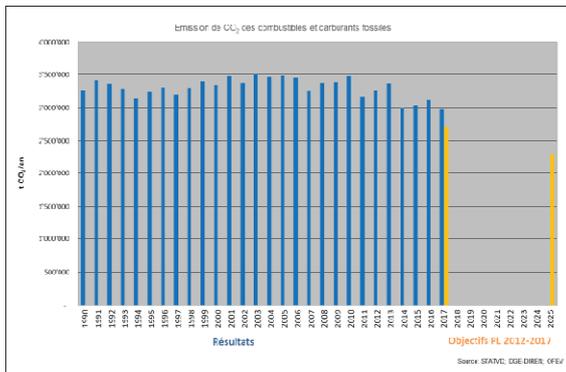


Figure 4 : Emissions de CO₂ des combustibles et carburants fossiles dès 1990 et objectifs de réduction

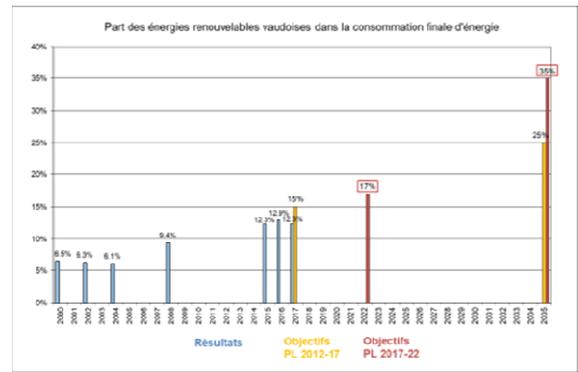


Figure 5 : Part des énergies renouvelables dans la consommation globale du canton dès 1990 et objectifs de réduction

2. La Conception cantonale de l'énergie : des actions à court terme et une vision à long terme du Conseil d'Etat

2.1. Introduction

La première *Conception cantonale de l'énergie* (CoCEn) a été adoptée par le Conseil d'Etat en 2003. Elle a, par la suite, trouvé une assise légale dans la loi vaudoise sur l'énergie de 2006 (LVLEne) qui mentionne désormais, à son article 14, que le « *Conseil d'Etat exerce la haute surveillance en matière d'énergie et a en outre pour tâche de définir la politique énergétique cantonale par le biais de l'adoption d'une Conception cantonale de l'énergie et de l'adapter périodiquement, en principe une fois par législature* ».

La première adaptation de la CoCEn a été réalisée en 2011, quelques mois après la catastrophe de Fukushima. Depuis lors, le domaine de l'énergie, à l'instar de celui de l'environnement et du climat, a connu une évolution particulièrement rapide.

2.2. Des objectifs en cohérence avec les enjeux d'aujourd'hui

Les évidences d'un changement climatique et la volonté du peuple suisse de s'affranchir du nucléaire ont amené notre Canton, comme la Confédération et la majorité des pays, à se fixer des objectifs globaux, à moyen et à long terme (2035 et 2050) :

- **Emissions de CO₂** : la référence est l'engagement de la Suisse dans le cadre des accords de Paris de 2015 (COP21), à savoir une réduction des émissions de CO₂ de 50% d'ici à 2035, par rapport à 1990.
- **Réduction de la consommation d'énergie** : la « Stratégie énergétique 2050 » de la Confédération (approuvée par 73,5 % des citoyens de notre Canton !) prévoit des valeurs indicatives de réduction de la consommation d'énergie par habitant de 43% en 2035 et de 54% en 2050 par rapport à l'an 2000.
- **Part d'énergie renouvelable** : l'actuel programme de législature vaudois fixe un objectif de 35% d'énergie renouvelable dans notre mix énergétique en 2035 et de 50% en 2050. Cette part se situait entre 12 et 13% en 2015, 2016 et 2017. La Confédération ne fixe pas d'objectifs contraignants dans ce domaine.

La nouvelle *Conception cantonale de l'énergie* est en parfaite cohérence avec ces objectifs.

2.3. Une analyse approfondie du système énergétique vaudois – *Vaud-Energyscope*

Le Centre de l'énergie et le laboratoire IPESE (*Industrial process and energy systems engineering*) de l'EPFL, en collaboration avec des partenaires publics, ont créé en 2015 une plateforme informative intitulée « *Swiss Energyscope* » (<http://www.energyscope.ch>). Ce portail informatique met notamment à disposition, en ligne, un calculateur qui permet de modéliser la situation énergétique de la Suisse et d'élaborer divers scénarios énergétiques réalistes¹.

Cet outil revêt un intérêt tout particulier dans le cadre de l'élaboration d'une vision politique puisqu'il compare les impacts socio-économiques de différents scénarios et permet une prise de décision en toute connaissance de cause.

La Direction de l'énergie (DGE-DIREN) a donc décidé de collaborer avec l'EPFL afin d'adapter le modèle informatique « *Swiss Energyscope* » à la situation particulière de notre Canton. Cet important travail a permis de mettre au point le calculateur « *Vaud-Energyscope* ». Ce programme est fondé sur divers paramètres socio-économiques, des bases réalistes en termes de coûts et de choix technologiques, et est caractérisé par près de 50 paramètres d'entrée notamment concernant les potentiels des énergies renouvelables locales. Il permet d'évaluer l'impact de multiples scénarios sur la consommation d'énergie finale, les émissions de CO₂, l'emploi ou les coûts du système énergétique, entre autres.

Les impacts sont calculés pour les années 2022², 2035 et 2050, avec pour référence les données de l'année 2015.

¹ Sur la base de cet outil, l'EPFL a publié un ouvrage intitulé « *Les enjeux de la transition énergétique suisse – Comprendre pour choisir : 100 questions-réponses* », préfacé par Mme la Conseillère fédérale Doris Leuthard.

² Alors que, généralement, dans les scénarios évalués sur le plan suisse, c'est l'année 2025 qui est choisie, il a été décidé ici d'utiliser 2022, date de la fin de la législature en cours.

2.4. Des objectifs globaux et sectoriels

Le calculateur « Vaud Energyscope » a donc été utilisé pour élaborer un scénario réaliste de transition énergétique pour le canton permettant d'atteindre les objectifs de réduction de CO₂, à savoir 1.5 t d'émissions directes de CO₂ par habitant par an en 2050.

Les objectifs globaux de la CoCEn 2019 sont représentés ci-dessous.

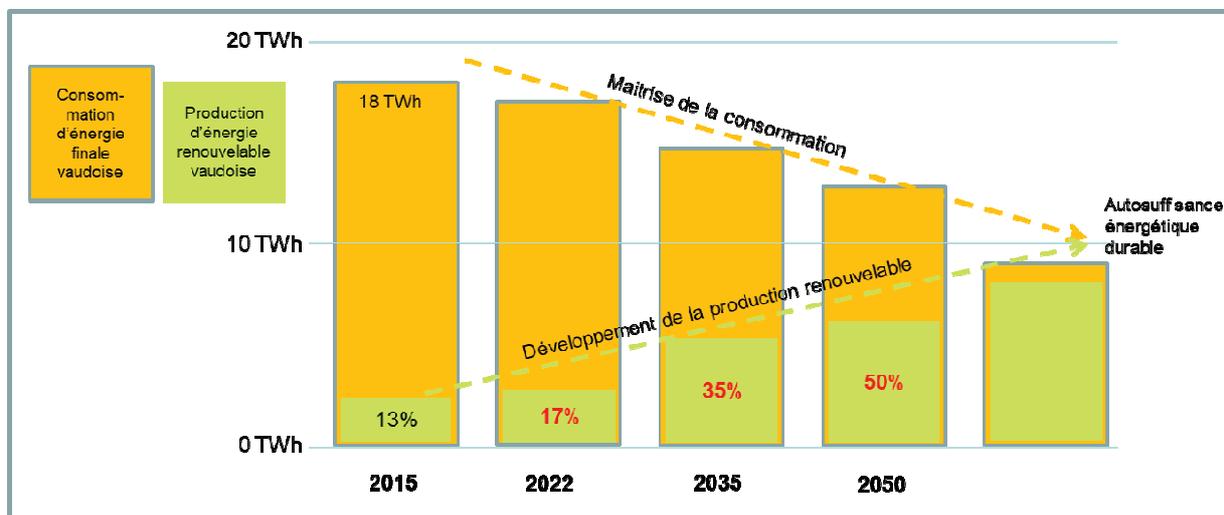


Figure 1 : Objectifs de la CoCEn 2019. Les objectifs de couverture de la consommation par la production d'énergie renouvelable sont ceux du Programme de législature 2017-2022. L'atteinte de ces objectifs permet de satisfaire aux objectifs globaux de réduction des émissions de CO₂. Les chiffres de l'année 2015 ont servi de base à la simulation réalisée par l'Energy Center de l'EPFL.

Les objectifs vaudois de réduction de la consommation par habitant sont de -25% en 2022, de -44% en 2035 et de -57% en 2050 par rapport à l'an 2000. Ils sont compatibles avec ceux de la Stratégie Énergétique 2050 de la Confédération.

A partir de ces objectifs globaux, des actions et des objectifs sectoriels (figurant en annexe de la CoCEn) sont définis selon 3 axes stratégiques constituant les 16 secteurs ci-dessous :

CONSOMMATION	PRODUCTION	INFRASTRUCTURES
1. Habitat	1. Solaire	1. Résilience du canton en cas de panne d'électricité
2. Industrie et services	2. Eolien	2. Adaptation des réseaux électriques
3. Mobilité	3. Hydraulique	3. Infrastructures de stockage / convergence des réseaux
4. Collectivités publiques	4. Bois-énergie	4. Développement des réseaux thermiques
	5. Géothermie	5. Rôle futur du gaz (approvisionnement / stockage)
	6. Chaleur ambiante	
	7. Biomasse (hors bois) et rejets de chaleur	

2.5. Des retombées favorables pour notre Canton

Le calculateur « *Vaud-Energyscope* » permet d'évaluer les impacts socio-économiques des mesures et des objectifs proposés par la CoCEn 2019. On relève en particulier les impacts suivants pour le scénario retenu de transition énergétique vaudoise:

- Diminution des coûts globaux du système énergétique, par habitant et par an (-23% par habitant d'ici 2050)
- Amélioration de la balance des paiements en lien avec les importations d'énergie
- Création nette d'emplois (+57% liés à la transition énergétique, soit 17'000 emplois nets supplémentaires d'ici 2050)
- Sécurité d'approvisionnement énergétique assurée par des énergies renouvelables et locales ; risques géopolitiques diminués

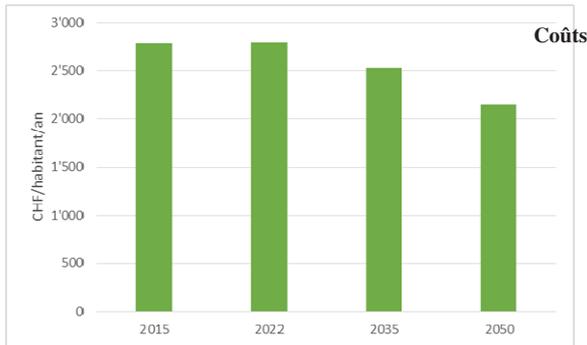


Figure 2: Coûts du système énergétique prenant en compte le coût de l'énergie, les coûts d'opération et de maintenance ainsi que les coûts des investissements.

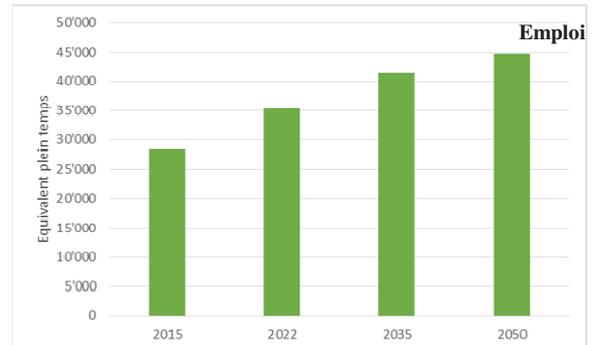


Figure 3: Nombre d'emplois directs et indirects en lien avec les divers secteurs énergétiques.

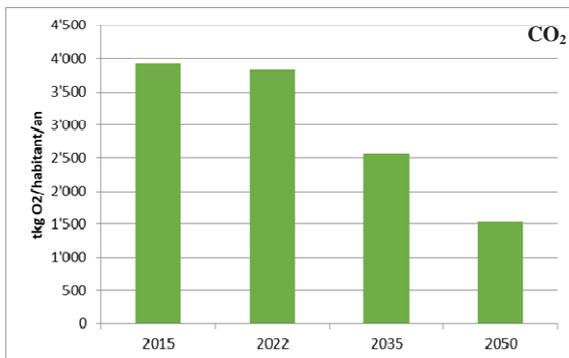


Figure 4: Emissions de CO₂ directes par personne et par année découlant de la CoCEn.

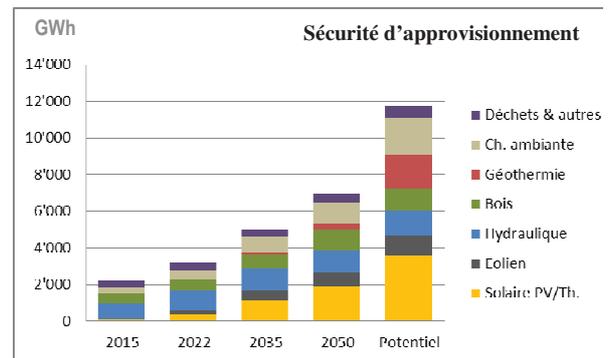


Figure 5: La forte augmentation des énergies renouvelables locales permet, outre ses retombées économiques positives, d'améliorer la sécurité d'approvisionnement.

2.6. Plan de mesures jusqu'à 2025

2.6.1. Le « Programme Bâtiments » : des conditions très attractives pour les cantons

La politique climatique de la Confédération s'appuie notamment sur la taxe sur le CO₂ qui est prélevée, depuis le 1^{er} janvier 2008, sur les combustibles fossiles (mazout et gaz). Cette taxe est redistribuée, pour les deux tiers, à la population et aux entreprises. Le tiers restant, mais au maximum 450 millions de francs, est affecté au « Programme Bâtiments » et est redistribué aux cantons selon la clé de répartition suivante :

- 30% du montant de la taxe CO₂ est réparti entre les cantons au prorata de leur population (environ 10 millions pour le canton de Vaud)
- 2 CHF attribués par la Confédération pour 1 CHF alloué par le Canton

Le « Programme Bâtiments » permet de subventionner la rénovation énergétique des bâtiments et connaît un succès tout à fait remarquable dans notre canton.

Si l'intérêt des propriétaires pour l'assainissement énergétique se poursuit tel qu'il l'était en 2017 et 2018, c'est un montant de l'ordre de 46 millions de francs par année qui devrait pouvoir être octroyé sous forme de subventions de 2021 à 2025, ce qui va générer des retombées économiques très positives. En effet, grâce à l'importante part fédérale, on peut estimer que, pour 1 franc engagé par le canton, ce sont 4 francs qui sont distribués sous forme de subventions et 18 francs en moyenne qui sont injectés dans l'économie sous forme de travaux et de fournitures, soit un effet de levier de x18.

Au final, c'est plus de 1,5 milliards de francs qui pourraient profiter à l'économie vaudoise entre 2019 et 2025 (CHF 250 millions par an).

Cet effet multiplicateur particulièrement intéressant, représenté dans la figure 6, fait que ce domaine va rester au centre de la politique énergétique cantonale, ce qui est d'autant plus légitime au vu des compétences législatives dont bénéficient les cantons dans le domaine du bâtiment. De plus, étant donné que ce programme bâtiments risque d'être arrêté au niveau fédéral au-delà de 2025, il est d'autant plus pertinent d'en faire profiter un maximum de logements au plus vite, avec cet effet de levier.

[MioCHF]

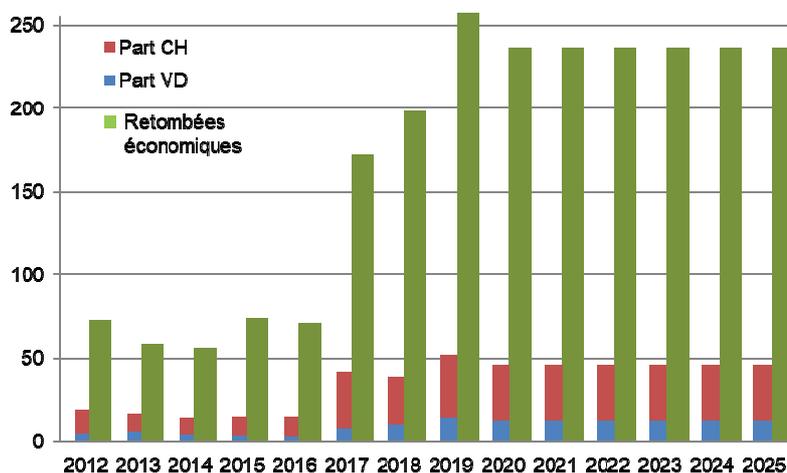


Figure 6 : Subventions pour le « Programme Bâtiments ». Environ 46 millions de francs devraient être octroyés annuellement entre 2020 et 2025. Les retombées économiques estimées figurent en vert.

2.6.2. Autres mesures

Outre le « *Programme Bâtiments* », un plan de mesures de la CoCEn 2019 a été élaboré. Il s'articule selon les 3 axes stratégiques de la CoCEn et permet d'en atteindre les objectifs. Il porte notamment sur les éléments suivants :

- Consommation : améliorer l'efficacité énergétique et la part renouvelable dans les entreprises et les transports, faciliter les économies d'énergie pour les locataires et les ménages modestes, contrôler la conformité énergétique des bâtiments, soutenir le développement de la mobilité électrique (notamment partagée, et y compris auprès des locataires), favoriser les économies d'énergie comportementales, investir dans l'exemplarité publique.
- Production : faciliter le développement des énergies renouvelables, en particulier dans les domaines de la chaleur ambiante, de l'éolien et du solaire, qui présentent le meilleur potentiel de développement ; optimiser le rendement énergétique des installations.
- Infrastructures : développer les réseaux intelligents, encourager l'autoconsommation, faciliter le stockage à court et long terme, améliorer l'efficacité des réseaux, mettre en œuvre une stratégie gaz compatible avec les objectifs climatiques.
- Mobilisation des acteurs : déployer des mesures de sensibilisation, de formation, de facilitation, de vulgarisation, de coordination des groupes de travail et de lobbying.

Ces mesures s'adressent à tous les acteurs, des grands consommateurs industriels jusqu'aux ménages aux revenus modestes. Pour ceux-ci, on peut citer les mesures en cours ou envisagées suivantes : concilier équitablement les intérêts des locataires et des propriétaires en matière de rénovation énergétique ; baisser les charges des locataires via des conseils gratuits (equiwatt-mobile, eco-logement) ; baisser les coûts en électricité des ménages via l'encouragement des communautés d'autoconsommation, réduire davantage la taxe automobile pour les véhicules peu énergivores ; subventionner et réguler l'accès à la mobilité électrique dans les immeubles locatifs, subventionner les solutions d'autopartage électrique, pour un accès à moindre coût à une mobilité plus propre ; éventuellement subventionner les abonnements de transports publics.

2.7. Financement du plan de mesures de la CoCEn

Les réserves du Fonds pour l'énergie (alimenté essentiellement par la taxe vaudoise sur l'électricité, le Fonds 100 millions et les contributions fédérales) ont permis jusqu'à aujourd'hui de faire face à la forte croissance de la demande de subventions du « Programme Bâtiments ».

Cependant, pour poursuivre sur la lancée et mettre en œuvre toutes les mesures prévues, il est indispensable de renforcer les moyens alloués à la politique énergétique.

Les évaluations réalisées jusqu'en 2025 montrent qu'un budget-cadre minimal de 24 millions par année est indispensable à la mise en œuvre de la CoCEn. Il se répartit de la manière suivante :

- 12 millions pour le « Programme Bâtiments »
- 7 millions pour les autres mesures (aides financières)
- 5 millions pour le fonctionnement de la DGE-DIREN

Les projections montrent que cela implique une augmentation de la taxe vaudoise sur l'électricité au minimum à 0,6 ct/kWh (+0,42 ct/kWh par rapport à la taxe actuelle de 0,18 ct/kWh), avec une entrée en vigueur au plus tard au 1^{er} janvier 2021 (figure 7). En maintenant le statu quo, avec une taxe à 0,18 ct/kWh, le Fonds pour l'énergie sera épuisé en 2021.

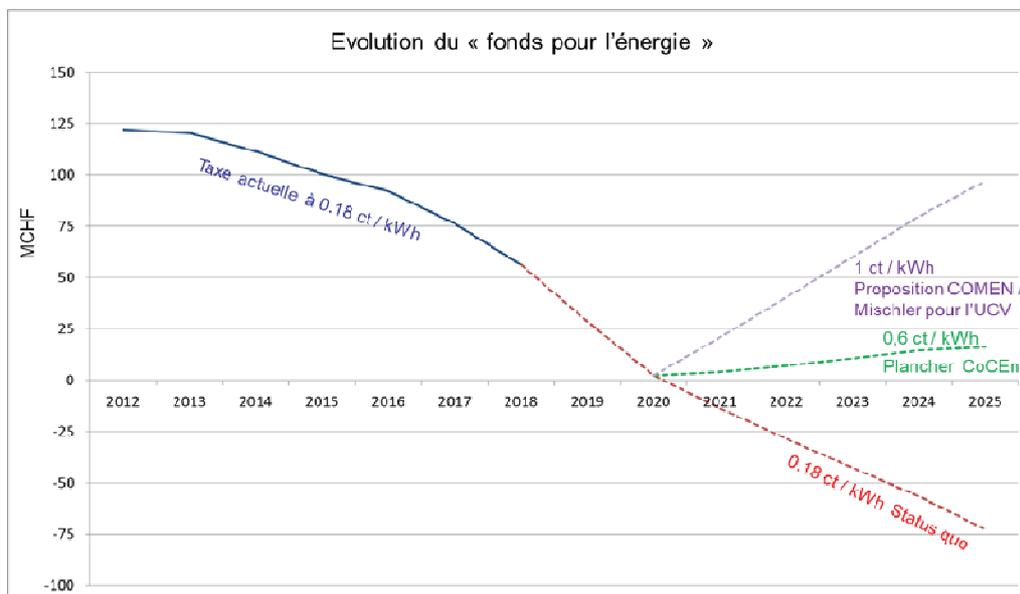


Figure 7 : Evolution du fonds pour l'énergie selon trois scénarios : une taxe maintenue à 0,18 ct/kWh (statu quo), une taxe à 0,6 ct/kWh (valeur minimale permettant la mise en œuvre de la CoCEn jusqu'en 2025), une taxe à 1 ct/kWh selon la proposition formelle de M. le Député Mischler dans le cadre de la consultation de la COMEN sur le projet de CoCEn 2019.

3. Taxe vaudoise sur l'électricité

3.1. Augmentation de la taxe

La stratégie du Conseil d'Etat, rappelée au chapitre précédent, montre que notre canton doit redoubler d'effort s'il veut atteindre ses objectifs énergétiques et climatiques. L'actualité nous montre que les préoccupations du Conseil d'Etat à cet égard sont largement partagées par la société civile en général et les jeunes en particulier. Pour rappel, le canton de Vaud a eu le plus fort taux d'acceptation (73,6%) lors de la votation sur la Stratégie Énergétique de la Confédération en 2016.

Pour répondre aux défis qui nous attendent, un renforcement des ressources financières affectées à la politique énergétique s'avère indispensable, notamment pour donner une suite au programme 100 millions qui touche à sa fin.

Une augmentation de la taxe sur l'électricité auprès de tous les consommateurs finaux constitue la solution la plus adéquate dans la mesure où sa perception n'impacte que faiblement les citoyens et les entreprises. De plus, les moyens ainsi obtenus permettent de générer des retombées économiques importantes pour notre canton avec un très fort effet de levier (x18).

Les conséquences financières pour les citoyens et les entreprises vaudois sont présentées au tableau 2. Comme on le voit, elles sont assez modestes. Il faut surtout les mettre en regard des retombées financières que les mesures de la CoCEn devraient apporter aux citoyens comme aux entreprises.

	Consommation électrique moyenne [kWh/an]	Surcoût (CHF/an) facture électricité avec taxe à 0,6 ct/kWh	Surcoût (CHF/an) facture électricité avec taxe à 1,0 ct/kWh
Ménages	3'500	15.-	29.-
PME	250'000	1'000.-	2'000.-
Grands consommateurs (GC)	2'300'000	9'600.-	18'800.-

Tableau 2 : augmentation annuelle de la facture d'électricité par rapport au montant actuellement perçu de 0,18 centime par kWh. Sont pris en considération un ménage moyen, une PME ainsi qu'un profil intermédiaire de l'un des 600 plus grands consommateurs du canton.

Le Conseil d'Etat entend donc percevoir, dès le 1^{er} janvier 2020, une taxe sur l'électricité de 0,6 centime par kilowattheure, ce qui constituera donc une augmentation de 0,42 centime par kilowattheure par rapport à la situation qui prévaut aujourd'hui.

Les projections budgétaires montrent qu'une taxe de 0,6 centime par kilowattheure, perçue dès 2020, devrait permettre d'éviter l'épuisement du fonds et de continuer à faire bénéficier le canton de l'énorme effet multiplicateur du « Programme Bâtiments » (voir chapitre 2.7).

3.2. Fourchette de la taxe

De nombreux éléments, tels que la pérennité du « Programme Bâtiments » à partir de 2025, la pression grandissante de la société civile pour des objectifs climatiques plus contraignants ou encore les incertitudes concernant la révision de la loi sur le CO₂ font que le Conseil d'Etat estime judicieux de se doter d'une certaine marge de manœuvre sur le montant de la taxe. Ceci permettra de parer de manière flexible à ces incertitudes. Il propose de prévoir une fourchette de perception de 0,6 à 1 centime par kilowattheure. Sa perception se limitera cependant, pour 2020, à un montant de 0,6 centime par kilowattheure.

3.3. Affectation de la taxe

La taxe de 0,6 centime par kilowattheure, perçue dès le 1^{er} janvier 2020, permettra de maintenir une enveloppe budgétaire de l'ordre de 24 millions de francs à disposition de la politique énergétique cantonale.

Comme l'illustre la figure ci-dessous, cette enveloppe sera principalement affectée :

- au « Programme Bâtiments », à raison d'une douzaine de millions de francs par année. Il convient de rappeler à ce sujet que chaque million provenant des finances cantonales permettra d'obtenir près de 3 millions supplémentaires de la part de la Confédération, le tout étant intégralement versé ensuite aux citoyens et aux entreprises par le biais de subventions, générant au final un effet de levier d'un facteur 18.
- à des programmes d'encouragement, à raison de 7 à 8 millions de francs par année. Ces programmes seront élaborés de manière à permettre l'atteinte des objectifs sectoriels fixés pour les trois axes stratégiques de la CoCEn 2019.
- au fonctionnement de la Direction de l'Énergie (DIREN), au sein de la Direction générale de l'environnement (DGE).

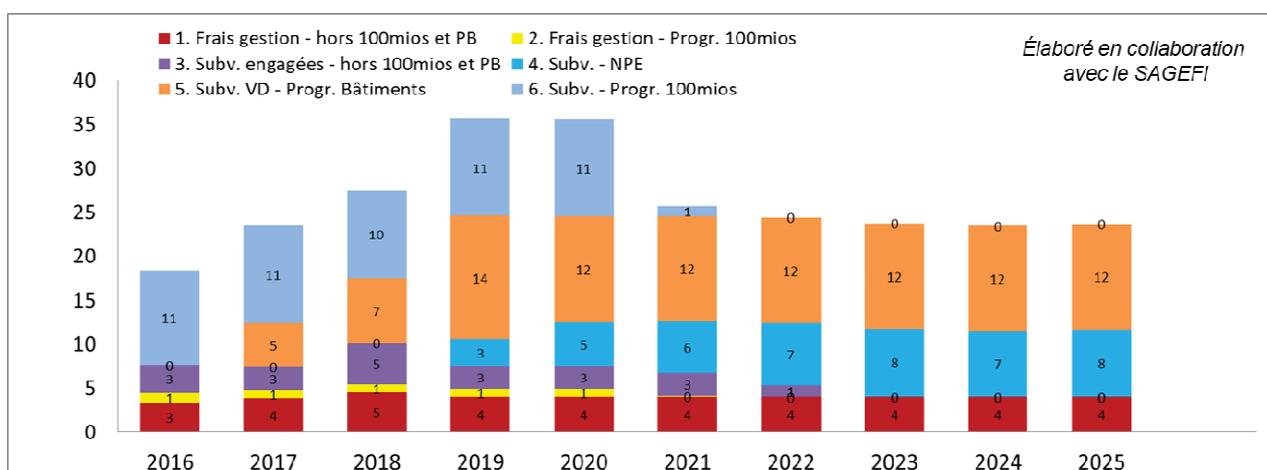


Figure 8 : évolution des principaux postes budgétaires de la politique énergétique cantonale. Le « Programme Bâtiments » a pris de l'ampleur ces dernières années. On voit en 2019 / 2020 le « Programme 100 millions » s'achever et être remplacé progressivement par les mesures figurant dans la CoCEn 2019. Grâce à la perception d'une taxe sur l'électricité plus élevée, une enveloppe budgétaire annuelle constante de l'ordre de 24 millions pourra être affectée à la politique énergétique.

La majeure partie de l'enveloppe budgétaire affectée à la politique énergétique est, à raison d'une vingtaine de millions de francs par année, redistribuée aux citoyens et aux entreprises sous la forme de subventions et de programmes d'encouragement.

Outre le « Programme Bâtiments », des programmes d'encouragement sont en cours d'élaboration pour la plupart des 16 secteurs constituant les axes stratégiques de la CoCEn (voir section 2.4 et 2.6). Certains d'entre eux sont déjà bien élaborés, ou ont déjà fait l'objet de premières actions « pilotes », comme c'est le cas pour la mobilité électrique ou le programme d'économies d'énergie « Equiwatt » par exemple. D'autres sont encore en phase de préparation.

En tout état de cause, tous ces programmes, calibrés de manière à permettre ensemble l'atteinte des objectifs globaux de la CoCEn 2019, pourront être lancés progressivement à partir de 2020/2021. Ils devraient permettre de positionner le canton comme pionnier de la transition énergétique en Suisse.

La figure 9 ci-dessous présente une vue d'ensemble des enveloppes budgétaires prévues pour les divers secteurs des axes stratégiques de la CoCEn 2019.

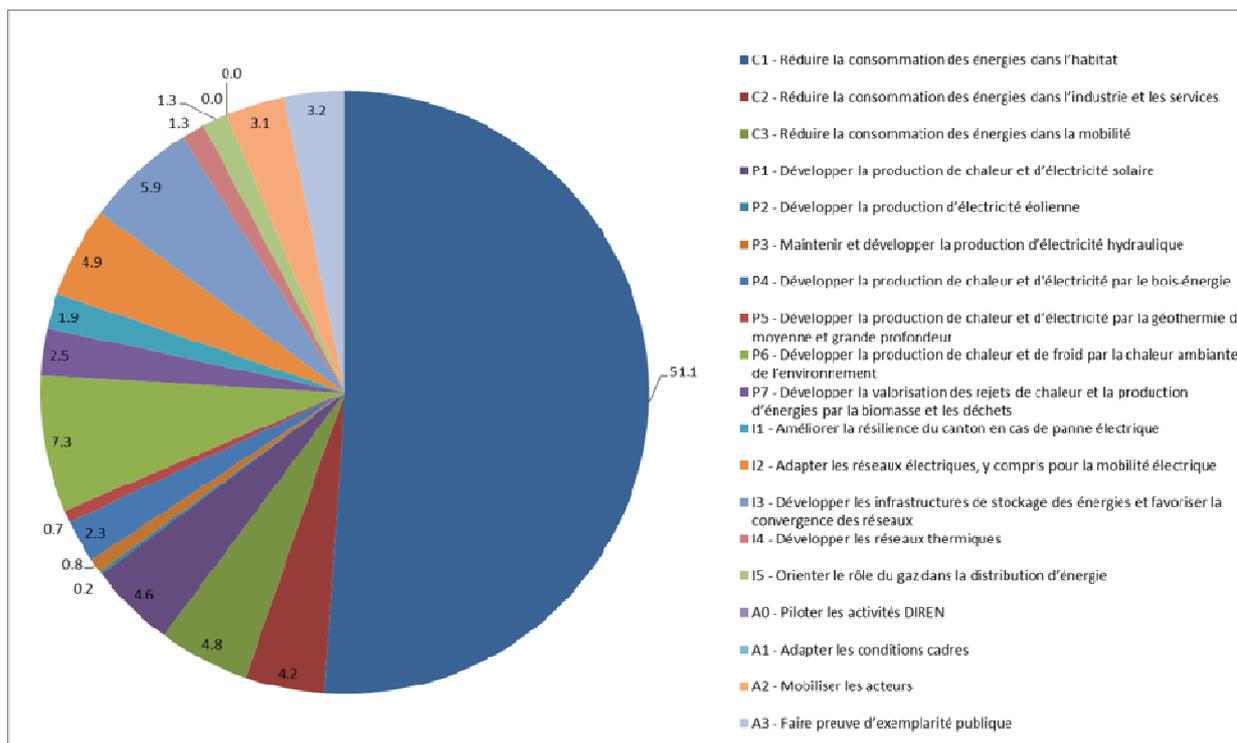


Figure 9 : Répartition des ressources financières selon les objectifs stratégiques de la CoCEn 2019 (voir chapitre 2.4). Environ la moitié du budget est affecté au « Programme Bâtiments ». Les lettres ont les significations suivantes : C = Consommation, P = Production, I = Infrastructure, A = Actions transversales (voir les fiches d'objectifs sectoriels en annexe de la CoCEn 2019).

4. Modification de la loi - Commentaires article par article

4.1. Article 40 : Taxe sur l'électricité

La modification ne porte que sur le montant de la taxe, sans autres conséquences sur le texte de la loi vaudoise sur l'énergie (LVLEne).

Comme mentionné (section 3.2), eu égard à la pression grandissante pour un renforcement des objectifs de la politique climatique, le Conseil d'Etat ne veut pas faire figurer un montant fixe de la taxe dans la législation, mais désire bénéficier d'une fourchette, comme c'est d'ailleurs le cas actuellement.

La nouvelle fourchette est donc fixée entre 0,6 et 1 centime par kilowattheure. Le montant qui sera perçu dès le 1^{er} janvier 2020 sera de 0,6 centime.

Après l'acceptation de cette modification législative par le Grand Conseil, le règlement sur le Fonds pour l'énergie (RF-Ene, RSV 730.01.5, art. 3, al. 2) devra être modifié en conséquence.

5. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant deux interventions parlementaires liées au projet de loi

5.1. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant le postulat Maurice Mischler et consorts - « La peuple Suisse a accepté la nouvelle loi sur l'énergie, et après ? » (18_POS_089)

5.1.1. Rappel du postulat

Le 21 mai 2017, le peuple suisse a accepté la stratégie énergétique 2050. Le canton de Vaud a été celui qui l'a acceptée le plus massivement avec 73.5% de oui. Ce résultat est encourageant, mais il s'agit maintenant d'organiser la mise en œuvre, notamment pour que les trois niveaux communaux, cantonaux et fédéraux puissent se coordonner. Actuellement, plusieurs réflexions sont en cours à ces trois niveaux, mais il serait bon de nouer la gerbe. Notamment en regard de l'article 4 de cette loi qui stipule que : « La Confédération et les cantons coordonnent leur politique énergétique et tiennent compte des efforts consentis par les milieux économiques et par les communes. »

Au niveau du canton de Vaud, le Fonds de 100'000'000 de francs attribué en 2011 aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique est quasiment utilisé et il n'a pas été réalimenté. La Cour des comptes a fait un audit sur un domaine spécifique touché par ce fonds, notamment sous l'angle de la durabilité, mais on constate que ce fonds est déjà utilisé aux trois quarts, mais cela ne suffira certainement pas pour mettre en œuvre le programme ambitieux que demande la stratégie énergétique 2050. En parallèle, cette même année 2011, le Conseil d'Etat a produit une « conception cantonale de l'énergie ». Ce document mérite, à l'aune de la nouvelle loi fédérale, d'être remis à jour, notamment, au niveau de l'état d'avancement et d'un calendrier des fiches d'actions.

Au niveau du budget 2018 du canton de Vaud, on constate que la Direction générale de l'environnement (DGE) a vu son budget diminuer de 2.6 millions. Il semble qu'il ne s'agit pas d'une réelle diminution, mais d'un transfert de charges concernant le développement durable et l'énergie en particulier dans d'autres services ou départements de l'administration cantonale, mais il s'agira d'expliquer ce transfert de charges par des éléments chiffrés, afin de montrer par un signal clair que le canton de Vaud justifie le bon résultat de la votation du 21 mai 2017. Par ailleurs, dans son rapport de juin 2016, la Commission de gestion du Grand Conseil s'inquiétait de la précarité du personnel en charge de l'énergie, relevant que la moitié de l'effectif était en contrat à durée déterminée ou auxiliaire. Or, les besoins en ressources tant humaines que financières ne sont pas prêts de se tarir, tant les défis de la transition énergétique et du changement climatique sont grands.

Par la présente motion, nous demandons au Conseil d'Etat d'élaborer un plan d'action comportant notamment, une planification financière, une pérennisation des ressources nécessaires, un plan de coordination entre les différents acteurs : Confédération, communes, services de l'Etat concernés, hautes écoles, entreprises, etc. afin de pouvoir atteindre les objectifs que la loi fédérale nous impose.

5.1.2. Rapport du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat comprend et partage la préoccupation du postulant¹. La mise à jour de la Conception cantonale de l'énergie (CoCEn), dont les travaux viennent de se terminer, vise en effet à y répondre. Cet EMPL accompagne la publication de la CoCEn 2019 pour attribuer les moyens de mise en œuvre.

Le chapitre 2 du présent EMPL synthétise les éléments clés de la CoCEn 2019, en indiquant la stratégie pour atteindre les objectifs de la Stratégie énergétique 2050 de la Confédération. Une série d'objectifs énergétiques sectoriels sont ainsi fixés, avec des champs d'actions relatifs pour y parvenir. Le Canton de Vaud entend consolider et développer les leviers d'actions dont il dispose.

Ceux-ci s'articulent en trois groupes:

1. L'adaptation des conditions cadres (incluant notamment la régulation et les subventions)
2. La mobilisation des acteurs
3. L'exemplarité publique

Derrière ces leviers, nombre de mesures sont déjà en cours, et de nouvelles actions sont en préparation ou envisagées. 19 objectifs stratégiques (cf. figure 9 ci-dessus) sont déclinés en 55 objectifs opérationnels, lesquels vont donner lieu à une multitude de mesures, en cours de priorisation, dont une bonne partie concerne la législation en cours. Un bon aperçu des mesures envisagées se trouvent dans les fiches d'objectifs en annexe 6 de la CoCEn 2019.

Une première estimation des coûts de ces mesures a été effectuée (cf. figures 8 et 9 ci-dessus).

Par ailleurs une planification financière a été effectuée sur cette base, incluant le coût des mesures projetées, les recettes de la taxe, le solde du Fonds 100 millions, ainsi qu'une nouvelle dotation exceptionnelle de 10 millions octroyée par le Conseil d'Etat (cf. figure 7 ci-dessus).

Cette planification financière a démontré la nécessité de rehausser les recettes pour les mesures en lien avec l'énergie (et le climat), par le biais au minima de la taxe sur l'électricité. Une fourchette de 0.6 à 1ct /kWh est ainsi demandée via cet EMPL. A noter que le plafond à 1 ct/kWh correspond à la proposition formelle faite par M. le Député Mischler à la commission cantonale de l'énergie (COMEN) lors du processus consultatif sur la CoCEn.

Concernant la pérennisation des ressources humaines en charge de ces mesures, on peut souligner qu'un effort important a déjà été consenti par le Conseil d'Etat, par la conversion de 2 postes CDD en CDI en 2018, puis 8 en 2019, ce qui permet d'assurer une bonne continuité des travaux, en ayant mis un terme à la perte de collaborateurs précieux. Du coup, la situation 2019 des postes occupés à la Direction de l'Energie, de la Direction générale de l'environnement (DGE-DIREN) est la suivante : 26,7 ETP au total, dont 4,2 en CDD ou auxiliaires. Le Conseil d'Etat veillera à rester vigilant sur cette question des ressources humaines, au vu des nouvelles actions encore à développer.

Au sujet de la coordination avec les autres politiques publiques, cet enjeu est pris en compte sous divers aspects dans la CoCEn 2019. La stratégie cantonale a été élaborée en cohérence avec la Stratégie énergétique 2050 de la Confédération. D'autre part, l'enjeu du réchauffement climatique est pris en compte par le fait que les objectifs énergétiques sont fixés en lien avec l'objectif d'émissions de CO₂ visé, à savoir 1,5 t par habitant d'ici 2050. On peut soulever également que la CoCEn a été élaborée en consultant non seulement la COMEN, mais aussi les Services cantonaux concernés, notamment la DGE-DIREV pour la question climatique, la DGE-DIRNA pour la préservation des ressources naturelles, le SDT pour la problématique de l'aménagement du territoire, la DGMR pour les questions de mobilité. La planification financière du Fonds a été réalisée en concertation avec le SAGEFI. Une collaboration avec l'Energy Center de l'EPFL a également permis d'asseoir une crédibilité scientifique aux chiffres annoncés, notamment en termes d'impacts socio-économiques.

Au-delà de cette phase de coordination en amont, un fort accent est mis dans la CoCEn sur la nécessaire mobilisation de tous les acteurs, qui devra s'intensifier à travers des mesures concrètes et des groupes de travail. Parmi les acteurs clés, les communes seront sollicitées pour accompagner la mise en œuvre de la CoCEn sur le terrain, en adéquation avec les territoires concernés.

¹ La motion a été transformée en postulat suite à la séance de commission à son sujet.

5.2. Réponse du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'interpellation Vassilis Venizelos « La transition énergétique, il faut s'en donner les moyens ! » (18_INT_155)

5.2.1. Rappel de l'interpellation

La transition énergétique vers des solutions moins polluantes et décarbonnées nécessite une politique proactive de la part des autorités publiques afin de réglementer et de soutenir, notamment par des moyens financiers, les efforts indispensables en la matière tant par les collectivités, que les entreprises ou les privés.

La loi cantonale sur l'énergie — LVLEne ; 730.01 — a prévu toute une série de dispositions pour favoriser cette transition ainsi que la création d'un fonds pour financer des mesures incitatives. Ce fonds est régi par un règlement ad-hoc — RF-Ene ; 730.01.05.

Au-delà des quelque 7,5 millions versés annuellement à ce fonds par le prélèvement de la taxe sur l'énergie, une dotation extraordinaire de 100 millions de francs lui avait été attribuée en 2012 lors des ristournes de la Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches (RPT) pour des préfinancements de projets porteurs. Cette somme aura permis le lancement de nombreux projets d'importance pour le canton.

Toutefois, si l'on se base sur la réponse du Conseil d'Etat d'octobre 2015 à l'interpellation du député Cédric Pillonel — « Cent millions, sans millions pour l'énergie ? (15_INT_371) » — nous pouvons y lire dans les conclusions la phrase suivante : « La totalité des montants du programme sera très certainement dépensée dans un délai d'environ sept ans à compter de l'annonce du programme en janvier 2012 ».

Dès lors que ces « sept ans » auxquels il était fait référence dans ce texte correspondent au mois de janvier 2019, nous avons l'honneur de poser les questions suivantes :

1. A ce jour, quels ont été les moyens engagés et dépensés dans le cadre des 100 millions affectés pour l'énergie en 2012 ? Et pour quels projets ? Et qu'en est-il du Fonds cantonal sur l'énergie de manière plus générale ?
2. Le Fonds sur l'énergie dispose-t-il des ressources nécessaires pour faire face aux demandes de subventions durant cette législature (2017-2022), notamment pour la mise en œuvre de la stratégie énergétique 2050 ?
3. Dans le cas contraire, quels sont les moyens de financement supplémentaires que prévoit le Conseil d'Etat pour y répondre ?
4. Le Conseil d'Etat a-t-il par ailleurs songé à modifier le RF-Ene afin de porter le montant de la taxe sur l'électricité à son maximum légal, à savoir 0,2 ct/kWh — contre 0,18 ct/kWh prélevé à ce jour ?

5.2.2. Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

Le Conseil d'Etat tient à rappeler que la nécessité de mener une politique énergétique dynamique est l'une de ses préoccupations de longue date et qu'elle figurait déjà en bonne place dans son programme de législature 2003 – 2007. Passant des intentions aux actes, il avait donc, en 2006, élaboré la première loi vaudoise sur l'énergie, institué une taxe sur l'électricité et créé le Fonds pour l'énergie dont il est question dans la présente interpellation. Ce Fonds a permis, outre le renforcement du service en charge de l'énergie, le lancement, dès 2007, de programmes de subventionnement dont continuent à bénéficier, aujourd'hui encore, les citoyens vaudois. Conscient de l'importance grandissante de la problématique énergétique, le Conseil d'Etat, en janvier 2012, a encore renforcé les moyens à disposition en dotant le Fonds pour l'énergie de 100 millions de francs supplémentaires ! Là aussi, l'essentiel des moyens financiers a bénéficié aux citoyens et aux entreprises de ce canton.

Dans la continuité de la politique ambitieuse qu'il mène depuis près de 15 ans, et conscient du défi que constitue la Stratégie énergétique 2050, le Conseil d'Etat entend continuer sur sa lancée et a présenté récemment sa vision et ses objectifs dans la version 2019 de la « *Conception cantonale de l'énergie* ». En cohérence avec celle-ci, il a l'intention de renforcer les ressources financières affectées au domaine de l'énergie. Il a la conviction que, non seulement le climat, notre sécurité d'approvisionnement et notre indépendance énergétique en bénéficieront mais, que globalement, la transition énergétique qui se prépare sera économiquement efficiente et aura des retombées positives pour tous les citoyens de notre canton.

Réponses aux questions posées

1. *A ce jour, quels ont été les moyens engagés et dépensés dans le cadre des 100 millions affectés pour l'énergie en 2012 ? Et pour quels projets ? Et qu'en est-il du Fonds cantonal sur l'énergie de manière plus générale ?*

Question 1

Bien que le 19 août 2011, le Conseil d'Etat (CE) ait proposé une affectation spécifique de l'excédent disponible lié à la RPT pour des projets porteurs, dont notamment les 100 millions qui font l'objet de la présente question, il est important de rappeler que 10 millions constituaient une réserve pour des surcoûts provoqués par des projets dont le succès serait éventuellement plus important qu'estimé. Cette dernière sera affectée, une fois le programme « 100 millions » terminé, au Fonds cantonal pour l'énergie afin de mettre en œuvre la nouvelle CoCEn (voir ci-dessus).

Au 31 décembre 2018, sur ce total de CHF 90'000'000.-, environ CHF 78'100'000.- ont été formellement octroyés par la Direction générale de l'environnement– Direction de l'énergie (DGE-DIREN), ce qui signifie qu'une décision administrative formelle a été envoyée à des bénéficiaires. Pour ce qui est des dépenses, pour la même période, le montant se monte à environ CHF 63'300'000.-

Question 2

De nombreux projets ont bénéficié du programme « 100 millions » selon les quatre catégories ci-dessous, initialement prévues :

A) Efficacité énergétique :

- Bonus à l'assainissement énergétique des bâtiments afin d'encourager à des assainissements supérieurs au minimum demandé.
- Remplacement des chauffages électriques directs.
- Audit énergétique des grands consommateurs (GC) du canton (démarche incitative).
- Audit énergétique des moyens consommateurs du canton.
- Appel à projets pour des actions d'économies d'énergies chez les GC et PME vaudois.
- Assainissement de l'éclairage public des communes (études et réalisations).

B) Nouvelles énergies renouvelables :

- Reprise au prix coûtant (RPC) de l'électricité photovoltaïque limitée dans le temps, afin de reprendre l'électricité de producteurs issus de la liste d'attente de la RPC fédérale.
- Appel à projet destiné aux PME et favorisant la pose de capteurs solaires photovoltaïques pour leurs besoins propres.
- Subvention de systèmes de stockage visant à promouvoir l'autoconsommation de l'énergie photovoltaïque en la stockant à l'aide de batteries.
- Développement du bois-énergie avec des mesures liées à la construction de hangars, la promotion des QM ou des bonus pour les chaufferies bois.
- Différents projets liés à la production de biogaz à partir de biomasse humide.
- Développement d'un nouveau type de turbine par une entreprise vaudoise.
- Etudes pour le turbinage d'eaux souterraines.

C) Recherche et le développement :

- Soutien financier accordé à des équipes de recherche des Hautes écoles vaudoises (notamment le programme Volteface) et collaborant avec des partenaires industriels.

D) Formation et l'information :

- Développement de nouvelles filières de formation.
- Soutien financier aux étudiant(e)s vaudois(es) en cours de formation dans le domaine de l'énergie.
- Stand d'information dans différents salons et foires cantonaux.
- Subvention pour les CECB Plus.

Question 3 : Fonds cantonal pour l'énergie

De manière plus générale et conformément aux objectifs mentionnés dans le règlement du Fonds pour l'énergie, des aides financières sont allouées aux citoyens, entreprises et communes pour des projets démontrant soit une efficacité énergétique ou permettant la production d'énergie renouvelable. Une grande partie des aides financières contribue au développement de projets d'isolation de bâtiments, aux remplacements de chaudières à mazout, à gaz ou électriques par des chaudières à bois ou des pompes à chaleur, à la pose d'installations solaires thermiques et à des audits énergétiques, ceci dans le cadre du Programme Bâtiments. De plus, et toujours afin de poursuivre les objectifs du programme de législature 2017-2022, d'autres projets bénéficient du soutien du Canton, hors Fonds 100 millions, à savoir:

- Le programme Equiwatt qui facilite les économies d'électricité dans les ménages
- Le stockage d'énergie (batterie et stockage virtuel) pour améliorer l'autoconsommation
- La mobilité électrique, en complément à une politique cantonale encourageant en priorité les transports publics

Dès lors, au vu de la volonté du Conseil d'Etat de maintenir le Programme Bâtiment au niveau actuel - en regard de son important impact économique – et au vu de son engagement à l'atteinte des objectifs du Programme de Législature, les prélèvements au Fonds pour l'énergie ont augmenté de la façon suivante (inclus les frais de gestion) :

2017 : ~.CHF 11'500'000.-
2018 : ~.CHF 12'800'000.-
2019 (budget) : ~ CHF 24'800'000.-

Ces montants sont à mettre en regard des recettes du Fonds pour l'énergie, qui proviennent uniquement de la taxe actuellement prélevée sur l'électricité (0.18 cts/kWh) ; recettes qui se situent autour de CHF 7'600'000.-.

2. *Le Fonds sur l'énergie dispose-t-il des ressources nécessaires pour faire face aux demandes de subventions durant cette législature (2017-2022), notamment pour la mise en œuvre de la stratégie énergétique 2050 ?*

Dans sa structure de financement actuelle, le Fonds ne permettra pas la mise en œuvre d'une stratégie énergétique permettant au canton d'atteindre ses objectifs énergétiques et climatiques. En effet, en étroite collaboration avec la SAGEFI, des projections financières ont permis de mettre en évidence que la poursuite des objectifs du programme de législature, en raison de la forte demande de soutien et le succès du Programme Bâtiment depuis 2017, exige des moyens qui sont nettement supérieurs aux recettes provenant de l'actuelle taxe sur l'électricité (0,18 ct/kWh) et que dès 2020 le Fonds sera confronté à des problèmes de trésorerie avec un épuisement prévu pour 2021. En conséquence, les objectifs du Programme de Législature ne pourront être atteints sans renforcement financier ; il en va également de même pour la mise en œuvre de la stratégie énergétique 2050. En l'état actuel et sans financement additionnel, il conviendrait alors de diminuer drastiquement les prestations du Programme Bâtiment dès 2021, soit dans la palette des objets subventionnés, soit dans les montants attribués, ou probablement les deux. Le canton ne pourra alors pas bénéficier des importants subsides de la Confédération ni de l'effet de levier très important de ce programme (18 francs de retombées économiques pour le canton pour chaque franc investi).

3. *Dans le cas contraire, quels sont les moyens de financement supplémentaires que prévoit le Conseil d'Etat pour y répondre ?*

Afin de pouvoir atteindre les objectifs du plan de législature, de maintenir un niveau de prestations dédiées aux citoyens vaudois à hauteur de ce qui a lieu actuellement – notamment le Programme Bâtiment - et de poursuivre les objectifs de la Conception Cantonale de l'Energie (CoCEne), traduction au niveau cantonal des objectifs de la stratégie énergétique 2050, il est nécessaire de doter le Fonds pour l'énergie de recettes supplémentaire dès 2021.

Le budget nécessaire à la poursuite des objectifs cités, traduits par les diverses actions de soutien actuelles et futures, se monte à plus de CHF 24 millions par an. Un tel montant représente, au vu de la consommation électrique sur le territoire vaudois, une taxe minimale de 0.6 ct/kWh dès 2020, en lieu et place du prélèvement actuel de 0.18 ct/kWh.

Au vu de cette situation, le Conseil d'Etat requiert un relèvement de la taxe sur l'électricité et demande à modifier l'article 40 de la loi sur l'énergie du 16 mai 2006 (LVLEne), afin de permettre un montant de la taxe entre 0.6 et 1 centime par kWh.

4. *Le Conseil d'Etat a-t-il par ailleurs songé à modifier le RF-Ene afin de porter le montant de la taxe sur l'électricité à son maximum légal, à savoir 0,2 ct/Kwh — contre 0,18 ct/Kwh prélevé à ce jour ?*

En portant la taxe à son maximum légal, à savoir 0.2 ct/kWh, environ CHF 800'000 de recettes supplémentaires seraient générées et pourraient être attribuées au Fonds pour l'énergie. Cette manne supplémentaire ne pourrait malheureusement pas suffire à couvrir les dépenses liées à la poursuite des objectifs du Programme de Législature et ne repousserait que de quelques mois l'épuisement du Fonds pour l'énergie. Le Conseil d'Etat demande donc une adaptation de la fourchette de prélèvement dans la LVLEne, dans les proportions évoquées ci-dessus. Finalement, il va de soi que le règlement sur le Fonds pour l'énergie (RF-Ene) devra être également adapté en cas d'acceptation de la modification de l'article 40 LVLEne par le Grand Conseil.

6. Conséquences

6.1. Constitutionnelles, légales et réglementaires (v.c. eurocompatibilité)

L'alinéa 2 de l'article 40 de la LVLEne est modifié pour permettre une fourchette de perception de la taxe se situant entre 0,6 et 1 centime par kilowattheure. Le règlement sur le Fonds pour l'énergie (RF-Ene, RSV 730.01.5, art. 3, al. 2) doit être modifié en conséquence et indiquer le montant effectivement prélevé (0,6 centime par kilowattheure dès le 1^{er} janvier 2020).

6.2. Financières (budget ordinaire, charge d'intérêt, autres)

Aucune. La mise en œuvre de la CoCEn 2019 nécessite certes des moyens financiers supplémentaires. L'adaptation du niveau de la taxe sur l'électricité a l'avantage de ne pas peser sur le budget ordinaire (pas d'impact financier pour l'Etat), mais d'alimenter le Fonds pour l'énergie.

L'adaptation du montant de la taxe sur l'énergie se fonde sur le fait que le budget annuel de la politique énergétique vaudoise menée par la DGE-DIREN sera de l'ordre de 24 millions par année dès 2021. La part financée par les contributions globales de la Confédération (provenant de la taxe fédérale sur le CO₂ et versées dans le Fonds pour l'énergie avant d'être distribuées aux citoyens), n'est pas comprise dans ce montant.

6.3. Conséquences en termes de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

L'augmentation de la taxe préconisée par le présent EMPL constitue une réponse au fait que le Fonds pour l'énergie sera épuisé en 2020 si la politique actuelle de subventionnement est maintenue.

La mise en œuvre de la CoCEn 2019 aura l'avantage de réduire notre dépendance économique aux importations d'énergie et notamment de réduire notre exposition aux fluctuations de prix des énergies fossiles. De plus, les retombées économiques au niveau local sont très favorables, notamment en termes de PIB et d'emploi, ce qui a été démontré dans le document.

6.4. Personnel

L'augmentation de la taxe en tant que telle n'a pas d'incidence sur le personnel.

6.5. Communes

Leur implication est souhaitée et nécessaire, mais l'autonomie leur est laissée quant aux missions et tâches.

6.6. Environnement, développement durable et consommation d'énergie

La démarche faisant l'objet du présent EMPL a justement pour objet de favoriser l'environnement, le développement durable et de réduire la consommation d'énergie.

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

La démarche faisant l'objet du présent EMPL a pour objet l'atteinte de l'objectif n°2 de l'Agenda 2030 de l'Etat de Vaud : « réduction des émissions de CO₂ » et « augmentation de la part d'énergies renouvelables ».

Elle est par ailleurs en phase avec le programme de législature 2017-2022, en particulier pour les mesures 1.12 (mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire, 1.13 (développer la stratégie énergétique 2050), 3.2 (renforcer les liens avec les communes). S'agissant du PDCn, les mesures proposées sont en conformité avec la fiche 51 « Ressources énergétiques et consommation rationnelle de l'énergie ».

6.8. Loi sur les subventions (application, conformité)

Les subventions seront octroyées conformément à la LSubv et au règlement du 4 octobre 2006 sur le Fonds pour l'énergie (RF-Ene ; RSV 730.01.5).

6.9. Découpage territorial (conformité à DecTer)

Sans objet

6.10. Incidences informatiques

Sans objet

6.11. RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Sans objet

6.12. Simplifications administratives

Sans objet

6.13. Protection des données

Sans objet

6.14. Autres

Sans objet

7. Conclusion

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

- D'adopter la modification de l'article 40 de la LVLene en portant le montant de la taxe sur l'électricité à une valeur comprise entre 0,6 et 1 ct par kWh
- D'accepter les réponses du Conseil d'Etat :
 - sur le postulat Maurice Mischler et consorts « La peuple Suisse a accepté la nouvelle loi sur l'énergie, et après ? » (18_POS_089)
 - à l'interpellation Vassilis Venizelos « La transition énergétique, il faut s'en donner les moyens ! » (18_INT_155)

PROJET DE LOI modifiant celle du 16 mai 2006 sur l'énergie (LVLEne) du 19 juin 2019

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

décète

Article premier

¹ La loi du 16 mai 2006 sur l'énergie est modifiée comme il suit :

Art. 40 Sans changement

¹ Sans changement.

² Le montant de la taxe est compris entre 0.6 et 1 centime par kilowattheure.

³ Sans changement.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la

Art. 40 Taxe sur l'électricité

¹ Une taxe sur l'électricité est prélevée auprès de tous les consommateurs finaux domiciliés dans le canton. Elle est destinée à un fonds exclusivement affecté à la promotion des mesures prévues par la présente loi.

² Le montant de la taxe est compris entre 0,1 et 0,2 centime par kilowattheure.

³ Un règlement du Conseil d'Etat fixe la quotité, les modalités de perception et la gestion du fonds.

Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

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

Exposé des motifs et projet de loi modifiant l'article 40 de la loi vaudoise sur l'énergie du 16 mai 2006 (LVLEne) et

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur

- **le postulat Maurice Mischler et consorts « Le peuple suisse a accepté la nouvelle loi sur l'énergie, et après ? » (18_POS_089)**
- **sur l'interpellation Vassilis Venizelos « La transition énergétique, il faut s'en donner les moyens ! » (18_INT_155)**

Et

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

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le Postulat Yvan Pahud et consorts - Bois-énergie, comment soutenir cette énergie renouvelable (152)

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 30 septembre 2019, de 9h00 à 12h00, à la salle de conférence Cité, place du Château 6, à Lausanne.

Elle était composée de Messieurs François Cardinaux, Jean-François Chapuisat, Jean-Rémy Chevalley, Jérôme Christen (confirmé dans son rôle de président-rapporteur), Pierre Dessemontet, Sylvain Freymond, Jean-Claude Glardon, Maurice Mischler, Yvan Pahud, Pierre-André Romanens, Claude Schwab,

Participaient également à la séance, Madame Jacqueline de Quattro (cheffe du DTE), Messieurs Cornelis Neet (directeur de la DGE, DTE) et François Vuille (directeur de la DIREN, DTE).

Madame Sophie Métraux (SGC) a tenu les notes de séance sur lesquelles est très largement basé ce rapport. Qu'elle soit ici chaleureusement remerciée.

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

La nouvelle Conception cantonale de l'énergie (CoCEn), pierre angulaire de la politique climatique du canton, rendue publique au début de l'été 2019, fixe des orientations et des objectifs stratégiques chiffrés, en cohérence avec ceux de la stratégie énergétique 2050 de la Confédération.

Pour atteindre les objectifs, des moyens sont nécessaires. La solution privilégiée par le Conseil d'Etat réside dans l'augmentation de la taxe cantonale sur électricité. Elle s'élève actuellement à 0.18 ct par kWh. Le projet de révision de la loi vaudoise sur l'énergie (LVLEne) prévoit de fixer une fourchette allant de 0.6 à 1 ct. Une fixation de la taxe à 0.6 ct constitue un niveau plancher qui permet tout juste d'atteindre les objectifs de la stratégie du Conseil d'Etat. En dessous de ce montant, la poursuite de la stratégie serait compromise.

Les mesures prévues dans le cadre de la CoCEn et rendues possibles par l'augmentation de la taxe auraient des répercussions financières très positives pour l'ensemble de la population et des entreprises. Elles auraient également un impact positif sur l'emploi, ainsi que sur la sécurité de l'approvisionnement et la balance des paiements.

Jusqu'au début des années 2010, le Fonds cantonal pour l'énergie, institué en 2006 par le Grand Conseil, a été alimenté de manière régulière par la taxe sur l'électricité rapportant au Fonds un peu plus de 7 millions de francs par année. Le règlement sur le Fonds précise que celui-ci est uniquement destiné à mettre en œuvre les mesures de la LVLÉne (NDR: il s'agit donc bien d'une taxe affectée). En 2012, le Programme des 100 millions a permis de s'engager dans une politique plus ambitieuse, en parallèle de laquelle le Programme Bâtiments, dès 2014, a commencé aussi à fournir des moyens conséquents. En effet, entre 2014 et 2019 les sommes engagées sont passées de 10 millions à 52 millions de francs. Sachant que ces montants ont un effet multiplicateur important bénéfique à l'économie locale, il y a alors une très forte montée en puissance de politique énergétique et des mesures réalisées. L'enjeu du débat d'aujourd'hui est de décider de la poursuite de cette ambition ou pas.

3. DISCUSSION GENERALE

Plusieurs commissaires estiment que les mesures vont dans la bonne direction, mais l'Etat aurait pu se montrer plus ambitieux en raison du bénéfice escompté par l'effet multiplicateur. Les mesures ne visent finalement qu'à stabiliser la croissance du Programme Bâtiments qui a mis du temps à se mettre en place, mais a maintenant beaucoup de succès. Avec le taux actuel de rénovation des bâtiments de 1%, 100 ans seront nécessaires pour rendre le parc de bâtiments « énergie compatible », ce qui s'avère trop lent.

Plus nuancé – dès lors qu'il n'est pas convaincu par les taxes en général – un commissaire regrette que dans le cas d'espèce toute énergie (bonne ou mauvaise) soit taxée. Il faudrait idéalement plutôt pénaliser les énergies fossiles et favoriser les renouvelables.

Du côté du département, on précise que la taxe touche l'électricité qui, en Suisse, est très largement décarbonée (60% hydraulique, 35% nucléaire). Il n'y a guère qu'en hiver que la Suisse est importateur net d'énergie fossile. Taxer uniquement le non renouvelable nécessiterait un montant de la taxe 5 fois plus élevé.

A contrario, un commissaire relève que l'idée étant de réduire la consommation énergétique, une taxe globale est une méthode idoine. La consommation baissant, le système devrait s'éteindre de manière « naturelle ». A noter que pour un ménage, économiser 20 francs par année sur sa consommation d'énergie s'avère facile. En outre, le système peut apparaître comme favorisant l'autoconsommation.

4. INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES DU DTE

Exemplarité des autorités

Il est assuré que le Canton fait d'importants efforts en matière d'exemplarité. Le principe est d'ailleurs inscrit dans la LVLÉne (art. 10). Outre pour les bâtiments, l'Etat cherche aussi l'exemplarité dans la mobilité (programmes de covoiturage, efforts en matière de transports publics, etc.). La Maison de l'environnement illustre bien cet important travail tant dans la construction que dans la mobilité.

Crédit-cadre de 100 millions

La question se pose de savoir pourquoi le Conseil d'Etat n'a pas proposé, plutôt qu'augmenter la taxe, de renouveler le crédit-cadre de 100 millions. La cheffe de département rappelle que les 100 millions relevaient d'un financement fédéral unique prévu initialement pour 5 ans, mais prolongé jusqu'à dépense des montants. Outre le fait « qu'il serait actuellement très difficile d'aller chercher une telle somme au budget », il importe de mettre en place un système de financement pérenne. Les investissements sont toujours rentables à terme et le Conseil d'Etat considère que l'effort est supportable.

Effet multiplicateur du Programme Bâtiments

Il est rappelé que le Programme Bâtiments, défini pour une certaine période, devait presque être abandonné au profit de la nouvelle loi sur le CO₂. Or, les cantons considérant ces deux politiques comme complémentaires ont effectué un lobbying important auprès de la Confédération rappelant qu'un certain laps de temps était nécessaire à l'essor des mesures et que les politiques publiques « arrêt-départ » sont contre-productives. Finalement, le soutien de la Confédération au Programme Bâtiments devrait être prolongé et la contribution fédérale augmentée (de 3 francs à 4 francs pour 1 franc investi par le canton). Pour le secteur du bâtiment, mis à mal notamment par l'entrée en vigueur de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) et de la Lex Weber, il s'agit d'une aubaine.

Actuellement, la Confédération donne 3 francs dont 1 franc de taux plancher attribué en fixe + 2 par franc investi. Ce qui aboutit donc à 3 francs de la Confédération pour chaque 1 franc du canton. Dès l'année prochaine, la contribution fédérale devrait être de 4 francs pour chaque 1 franc du canton.

Vœu

Souhaitant alors que le Canton utilise au maximum les possibilités qui lui sont offertes dans le cadre des marchés publics pour mettre en avant les entreprises locales, sur proposition d'un commissaire, la commission adopte un vœu:

« Lors d'attribution de travaux soumis aux marchés publics, l'adjudicataire sera informé des possibilités de favoriser les entreprises locales, dans le respect de la loi ».

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

Conception cantonale de l'énergie

Un commissaire doute du réalisme de la réduction de consommation d'énergie par habitant, entre autres en raison de la numérisation croissante. Il lui est opposé que la numérisation permet aussi de réaliser des économies d'énergie. Globalement, il est vrai que des doutes sont permis.

Pour le DTE, la taxe porte exclusivement sur l'électricité, mais la réduction énergétique aura lieu sur les produits fossiles essentiellement (chaleur). La réduction est réaliste grâce aux mesures d'efficacité énergétique. Certes, la diminution de l'énergie fossile devra être compensée par l'électricité, mais dans une moindre mesure, en raison de son efficacité accrue. En raison de l'électrification de la société, il ne devrait pas y avoir de baisse drastique pour l'électricité, mais vraisemblablement une stabilisation, puisqu'un système électrifié est davantage efficace. La Suisse est l'un des pays avec la part d'électricité dans le mix énergétique la plus élevée au monde (25% alors que la moyenne mondiale se situe à 17%).

A la question de savoir s'il pourrait s'avérer difficile de répondre à l'engouement constaté pour le Programme Bâtiments, le DTE confirme que le budget du Programme Bâtiments est déjà grignoté, que son succès se poursuit et que si la demande continue à croître, il sera difficile de répondre à l'ensemble avec une taxe à 0.6 ct ce qui justifie un volant de manœuvre permettant au Conseil d'Etat d'augmenter la taxe.

Effet incitatif insuffisant pour l'énergie solaire

Un commissaire regrette que le soutien à l'énergie solaire ne soit pas plus incitatif, car il ne couvre même pas les coûts d'installation. Il s'agirait de pouvoir augmenter le prix de rachat ou favoriser les emprunts pour les installations. Le DTE répond qu'il est conscient de la problématique. Les acteurs pouvant produire beaucoup d'énergie solaire sont malheureusement souvent ceux pour qui c'est le moins rentable, car ils ont peu de capacité d'autoconsommation. Des réflexions sont en cours afin d'inciter la Confédération à trouver des aménagements pour favoriser ces producteurs. Sur le canton de Vaud, bien qu'il soit impossible de modifier les tarifs de rachat, une petite aide additionnelle à ces grands toits pourrait être envisagée.

Le gaz, énergie de transition

Pour le DTE, la mise en œuvre d'une stratégie gaz compatible avec les objectifs climatiques recouvre l'utilisation du gaz la plus rationnelle et efficace possible au sein de la stratégie énergétique. En effet, le gaz a la capacité à répondre à tous les services énergétiques (chaleur, mobilité, électricité, etc.), mais il s'agit d'une énergie de transition pour pallier le potentiel déficit en énergies renouvelables à court terme. Si la stratégie énergétique 2050 de la Confédération prévoit la mise en place de 5 à 7 centrales à gaz à l'horizon 2035, il n'y a pas de volonté de construire une telle centrale dans le Canton de Vaud. Celui-ci réfléchit plutôt à une utilisation plus rationnelle du gaz par synergie avec des énergies renouvelables (énergie d'appoint, cogénération plutôt que simple combustion, etc.). Le canton mène aussi une réflexion à plus long terme quant à la poursuite de l'expansion des réseaux de gaz, sachant que la part de gaz renouvelable restera relativement faible.

Hydrogène

Pour le DTE, l'hydrogène sera utilisé s'il est renouvelable (électricité excédentaire). Or, actuellement 99% de l'hydrogène est produit à partir du charbon ou du gaz naturel. Le potentiel de valorisation de l'électricité excédentaire produite en été ne sera pas très important, environ 5 térawattheures, alors que la consommation actuelle est d'environ 60 térawattheures. A ce sujet, les avis divergent. Plus de détails figurent dans le rapport de la commission chargée d'étudier le postulat Romanens relatif à l'hydrogène.

Risque d'effets indésirables de la taxe sur l'énergie

Un commissaire estime que l'impact financier de la hausse de la taxe n'est en soi pas énorme pour les ménages et les PME. En revanche, dans le contexte de libéralisation du marché de l'électricité, il s'inquiète de la répercussion psychologique de cette augmentation qui pourrait pousser certains consommateurs, pourtant prêts à faire un effort, à finalement se tourner vers l'énergie la moins chère. Dès lors, quid d'exonérer de cette taxe les consommateurs qui choisissent une électricité propre, locale et compléter la perte par d'autres types de taxes, par exemple sur les 4/4 ?

Le risque concerne plutôt les gros consommateurs lui répond un autre commissaire qui se déclare confiant quant à la réaction des ménages et des PME. En effet, il explique que la Ville d'Yverdon-les-Bains pratique une taxe de 0.6 ct/kWh en sus de la taxe cantonale affectée à des projets de développement d'énergie renouvelable et à l'Agenda 21. Elle est très bien acceptée par la population. Une augmentation de la taxe cantonale ne la remettrait pas en cause. En outre, des produits à valeur ajoutée écologique lancés par la Ville d'Yverdon-les-Bains pour valoriser la production d'énergie locale ont du succès même s'ils sont plus chers. D'autres communes, comme Bussigny mettent en place des actions qui sont bien perçues par la population, par exemple des soutiens à l'acquisition d'abonnement de transports publics.

Le DTE relève le fait que dans les pays qui ont déjà libéralisé l'électricité, les ménages ne font pas forcément l'effort de changer de fournisseur, ce à quoi un commissaire ajoute que cette libéralisation n'est pas encore faite et que dans tous les cas cela ne se fera de toute façon pas sans garde-fous.

Contre-proposition

Un commissaire se demande si, au vu du caractère « antisocial » de la taxe (elle touche de la même manière les couches aisées et défavorisées de la population), il ne faudrait pas la fixer à un niveau plus bas et compenser la différence de recettes via l'ajout d'un montant au budget.

La cheffe du département répond que le Conseil d'Etat n'entend pas rajouter des dépenses au budget. Et qu'affecter des sommes pour chaque politique publique où survient un déficit implique de péjorer d'autres domaines. Par ailleurs, un financement par le budget ne constitue pas une solution à long terme, permettant d'atteindre les objectifs en matière énergétique. Une taxe qui correspond à 15 francs par an et par ménage est d'autant plus supportable qu'il sera compensé par des baisses de factures d'énergie liées à la diminution de la consommation.

6. CONCLUSIONS

- La marge de manœuvre (augmentation possible de la taxe) demandée par le Conseil d'Etat offre la souplesse nécessaire permettant de répondre aux besoins, sans nécessité de revenir à chaque fois avec un nouveau projet de loi pour augmenter cette taxe.
- Il s'agit de faire face aux objectifs en matière énergétique, avec un système stable, mais souple. Il n'est pas question de constituer un fonds de réserve (M. Prix ne manquerait pas de réagir). Et le Conseil d'Etat n'a pas d'intérêt à aller dans le haut de la fourchette sans justification. Il n'est pas prévu à l'horizon 2025 d'augmenter la taxe au-delà de 0.6 ct. Cette fourchette permet de rééquilibrer le fonds en fonction des besoins.
- La proposition s'avère supportable et acceptable, dès lors que le retour sur investissement profitera largement à la population vaudoise. En cas d'abus, le Grand Conseil peut toujours agir dans le cadre budgétaire en refusant l'augmentation des ressources.
- Il serait dommageable de ne pas pouvoir répondre à une demande plus importante que prévue de soutien à l'assainissement énergétique des bâtiments et de ne pas pouvoir bénéficier de l'effet multiplicateur précité profitable tant à l'environnement qu'au secteur de la construction, ainsi qu'aux ménages par une économie substantielle sur les frais de chauffage ou par une réduction de la consommation d'électricité, par exemple par l'acquisition d'appareils électroménagers plus efficaces.
- Par les mesures prises grâce à cette taxe, les milliards de francs actuellement investis à l'étranger pour les énergies fossiles pourraient être investis différemment ici et bénéficier tant à l'environnement qu'à l'économie locale, aux emplois dans le tertiaire et sur le terrain.

7. DISCUSSION SUR LE PROJET DE LOI ET VOTES

PROJET DE LOI MODIFIANT CELLE DU 16 MAI 2006 SUR L'ÉNERGIE (LVLENE) DU 19 JUIN 2019

Article 40

Un commissaire propose l'amendement suivant :

² *Le montant de la taxe est compris entre ~~0.6 et~~ 0.1 et 0.6 centime par kilowattheure.*

Il estime qu'il ne faut pas aller au-delà d'une taxe à 0,6 ct. Il réfute la possibilité que la taxe engendre davantage d'emplois, considère que l'effet ne sera qu'anecdotique à l'instar du secteur des panneaux solaires actuellement. En outre, 15 francs par an demeurent malgré tout une somme pour les ménages qui s'ajoute au poids de la taxe sur le carburant votée dernièrement par le parlement fédéral. Le retour sur investissement n'est en sus pas automatique puisqu'un locataire pourrait finalement voir son loyer augmenter en raison de la répercussion des travaux d'assainissement.

La majorité de la commission estime de son côté que la mesure proposée par le Conseil d'Etat est profitable à la population vaudoise, puisqu'elle peut espérer récupérer l'entier de la taxe grâce aux mesures prises. Il serait dommage de se priver d'un effet multiplicateur bénéfique à tous. On peut encore relever que cette proposition du Conseil d'Etat résulte d'un consensus admis par les représentants des entreprises actives dans le secteur de l'énergie, des associations de défense de l'environnement, des associations de protection des consommateurs, de l'ASLOCA, des associations de propriétaires et des associations de communes.

Vote sur l'amendement

Par 9 voix contre, 2 pour et 0 abstention, l'amendement est refusé.

Vote sur l'article 40

Par 9 voix pour, 2 contre et 0 abstention, l'art. 40 est accepté.

Vote final sur le projet de modification de loi

Par 10 voix pour, 0 contre et 1 abstention, le projet de modification de loi est accepté.

Entrée en matière

Par 11 voix pour, 0 contre et 0 abstention, la commission recommande au Grand Conseil d'entrer en matière sur le projet de modification de la loi.

Vote sur le vœu d'un commissaire

« Lors d'attribution de travaux soumis aux marchés publics, l'adjudicataire sera informé des possibilités de favoriser les entreprises locales, dans le respect de la loi ».

Le vœu est soutenu par 11 voix pour, 0 contre et 0 abstention.

8. RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL SUR LE POSTULAT MAURICE MISCHLER ET CONSORTS « LE PEUPLE SUISSE A ACCEPTÉ LA NOUVELLE LOI SUR L'ÉNERGIE, ET APRÈS ? » (18_POS_089)

A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil d'accepter la réponse du Conseil d'Etat.

(152) RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL SUR LE POSTULAT YVAN PAHUD ET CONSORTS - BOIS-ÉNERGIE, COMMENT SOUTENIR CETTE ÉNERGIE RENOUVELABLE

Le postulant, satisfait de la réponse qui permet de mettre en place des mesures sans modifier d'enveloppe budgétaire, remercie le Conseil d'Etat.

Par 11 voix pour, 0 contre et 0 abstention, la commission recommande au Grand Conseil d'accepter la réponse du Conseil d'Etat.

Vevey, le 13 novembre 2019

*Le rapporteur :
(Signé) Jérôme Christen*

Annexes

Relative au RC 151 (maj) :

- *Présentation à la commission de la nouvelle conception cantonale de l'énergie (CoCEn) + commentaire*

Relative au RC 152 :

- *Courrier de Pronatura « Bois-énergie dans le canton de Vaud »*

Nouvelle conception cantonale de l'énergie CoCEn version 2019

Présentation à la Commission du Grand Conseil

30 sep 2019
DGE-DIREN

Contexte

Accords de Paris 2015

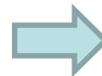
octobre 2017

- Température moyenne < 1,5° C
- CH - CO₂: -50% d'ici 2030



Stratégie Energétique 2050

mai 2017



Programme de législature 2017-2022

Novembre 2017

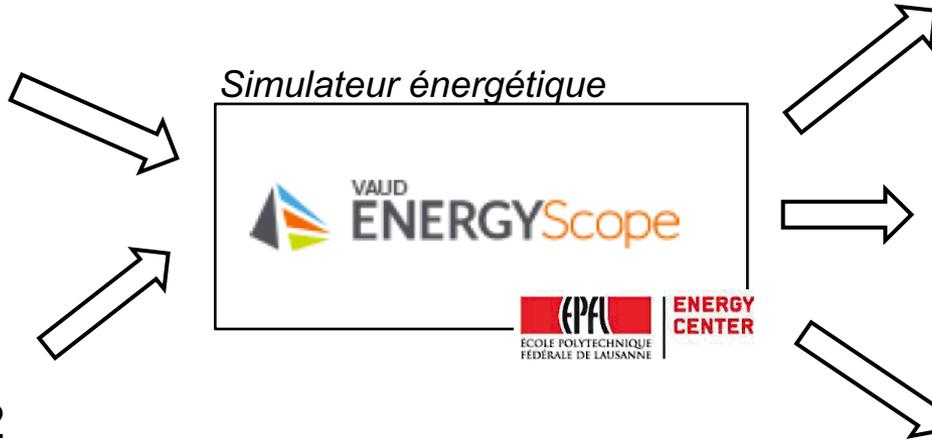
Cibles	2015	2022	2035	2050
MtCO ₂	3,0	2,6	2,3	1,5
ER	12,8%	17%	35%	50%

Démarche garantissant une cohérence des objectifs

Stratégie
Énergétique
2050

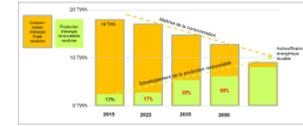


PL 2017-2022



CoCEn

Objectifs globaux
2022 – 2035 - 2050



16 objectifs sectoriels
dans 3 axes stratégiques

- Analyse d'impact
- *émissions de CO₂*
 - *emplois*
 - *coût du système*
 - *résultats par secteur*
 - ...

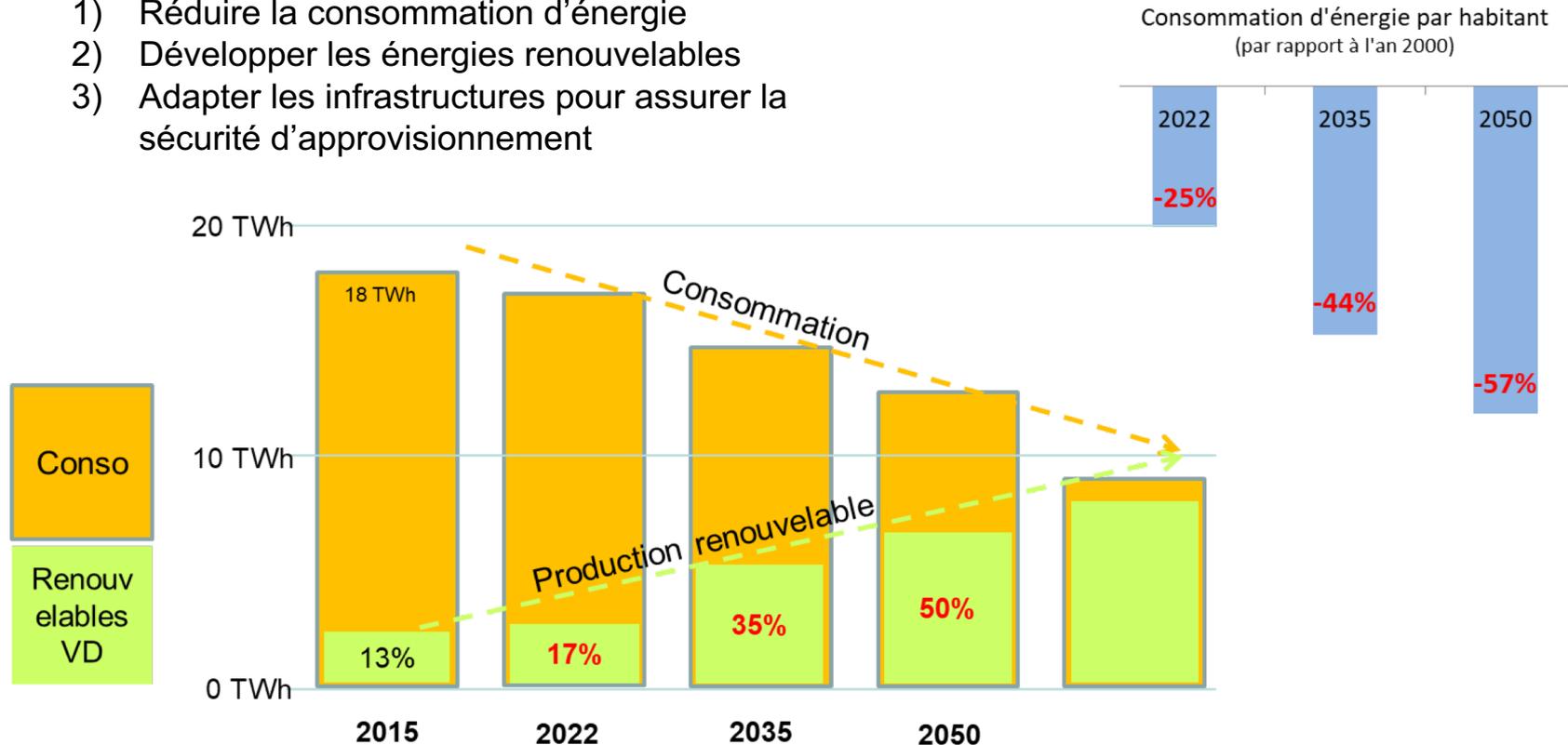
Objectifs globaux et axes stratégiques de la CoCEn

Objectif cadre SE 2050 : 1,5 tCO₂ / an / habitant

**--> diviser par 3
(par rapport à 1990)**

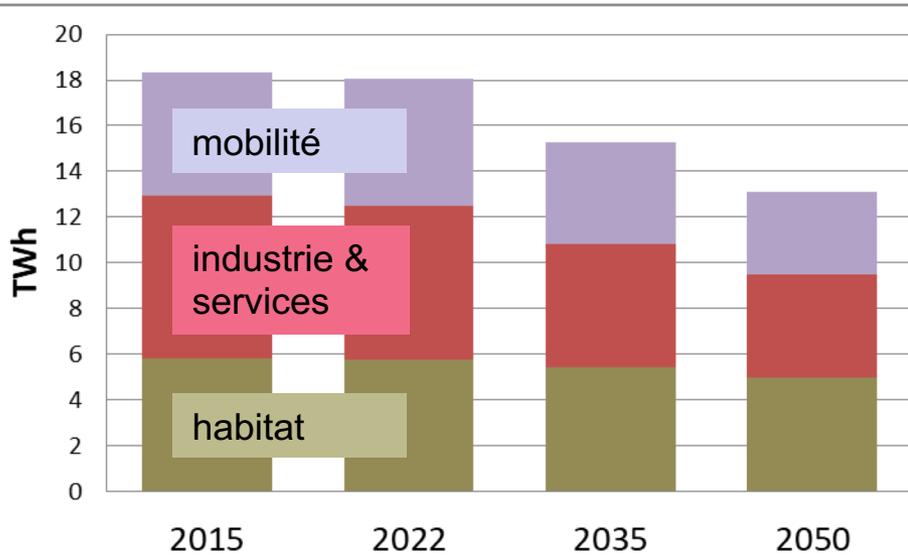
3 axes stratégiques

- 1) Réduire la consommation d'énergie
- 2) Développer les énergies renouvelables
- 3) Adapter les infrastructures pour assurer la sécurité d'approvisionnement

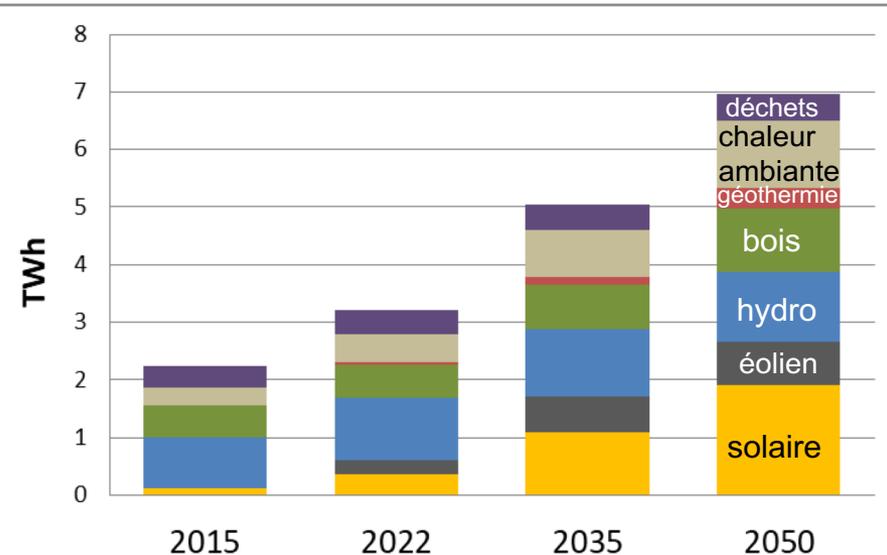


16 objectifs sectoriels dans les 3 axes

1) Consommation



2) Production d'énergies renouvelables

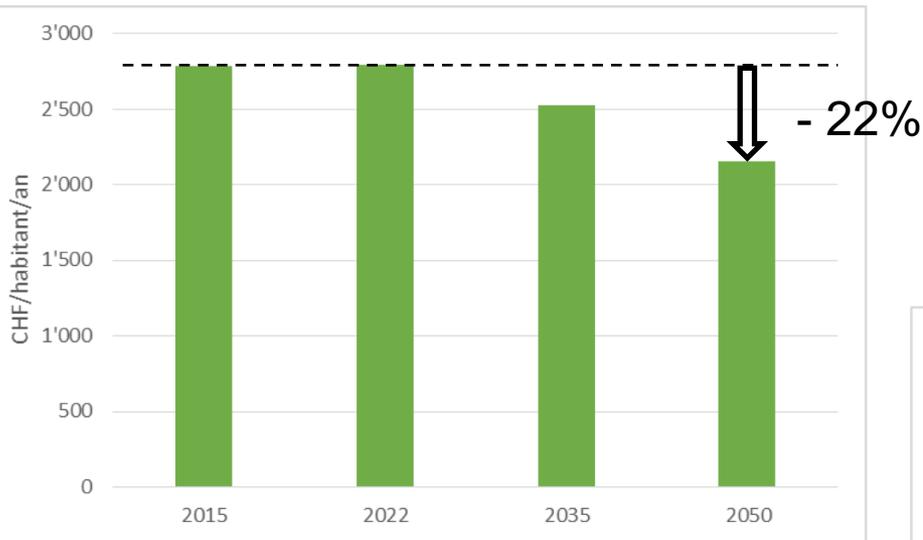


3) Adaptation des infrastructures

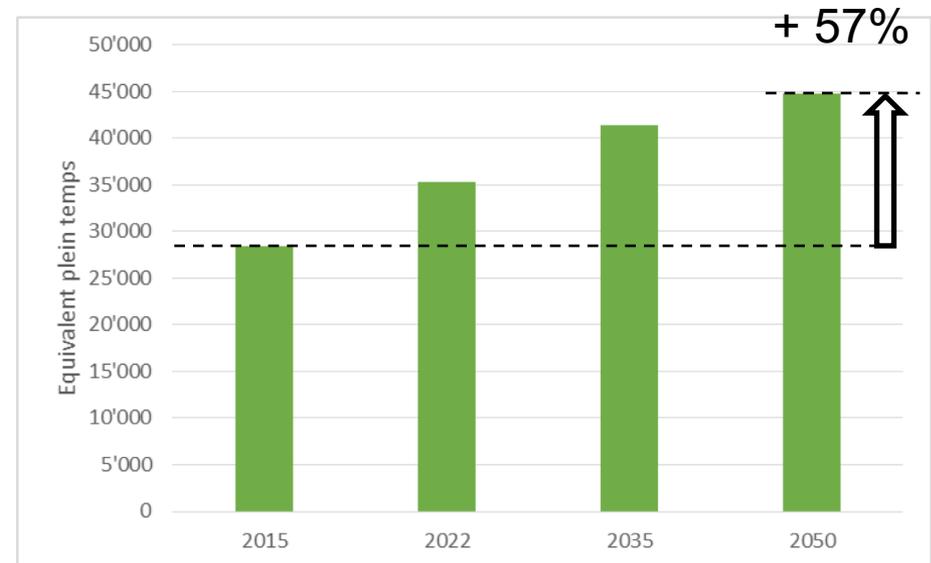
→ réseaux, stockage, convergence, smart, ...

Bénéfices socio-économiques attendus

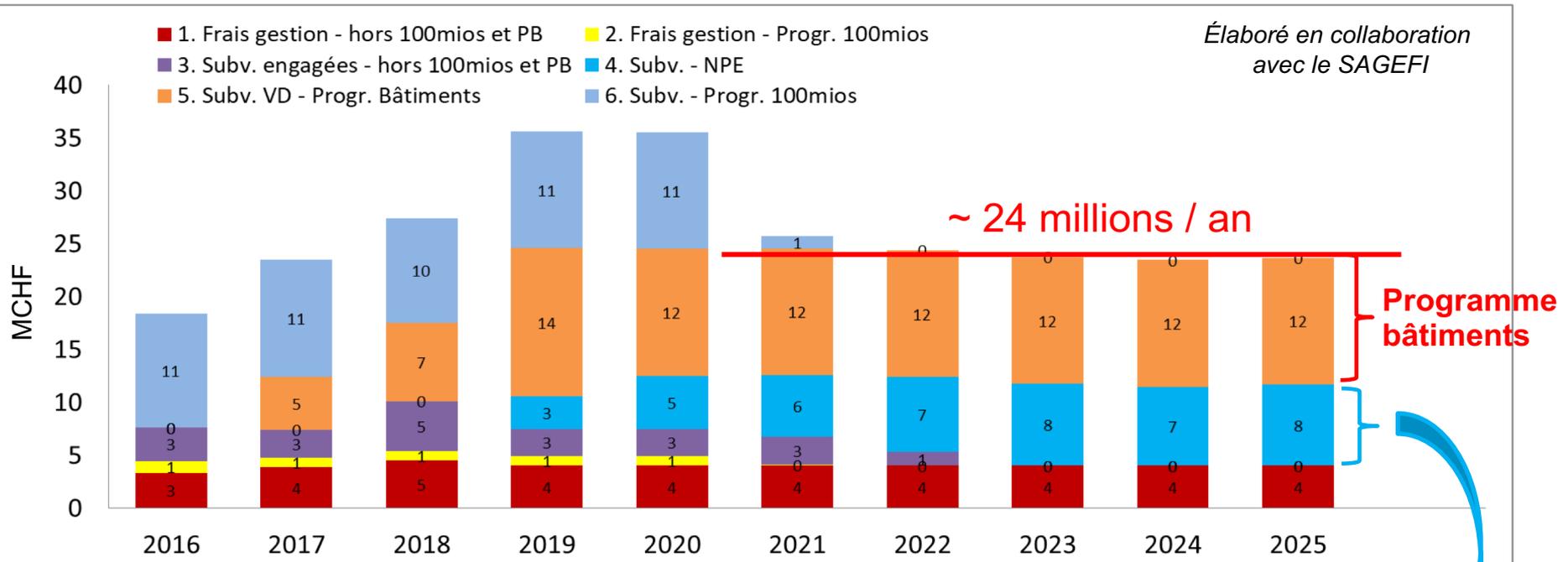
Coût du système énergétique par habitant



Retombées sur l'emploi
du secteur énergétique



Fonds pour l'énergie: 24 millions par an sont nécessaires à la mise en œuvre de la CoCEn.



- Mesures de soutien notamment à :
- Stockage d'énergie
 - Economies d'énergie pour les ménages
 - Mobilité électrique
 - Réseaux intelligents

N.b.: un éventuel montant attribué à la motion Schwaar (09_MOT_089) n'est pas pris en compte

Sans financement additionnel, les objectifs de la CoCEn ne peuvent être atteints

Evolution du « fonds pour l'énergie »



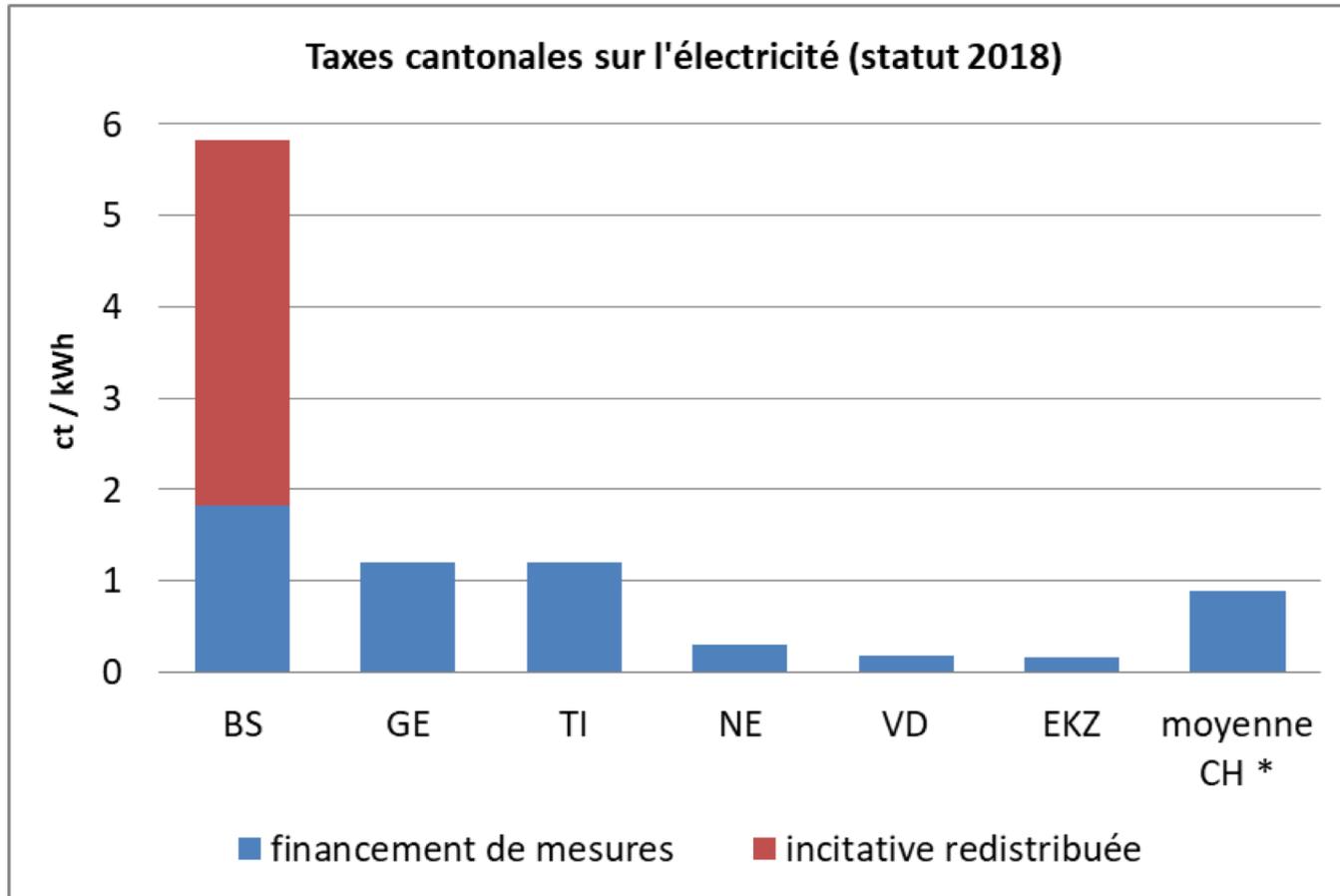
Impact financier de l'augmentation de la taxe

	Consommation électrique moyenne [kWh/an]	0,6 [cts/kWh] Surcoût [CHF/an]	1,0 [cts/kWh] Surcoût [CHF/an]
Ménages	3'500	15.-	29.-
PME	250'000	1'000.-	2'000.-
Grands consommateurs (GC)	2'300'000	9'600.-	18'800.-

- Efficacité énergétique
 → Economies d'énergie
 → Economies financières
 (estimations 2035):
- Ménages env. -140.-/an
 - PME env. -3'300.-/an
 - GC env. -27'000.-/an

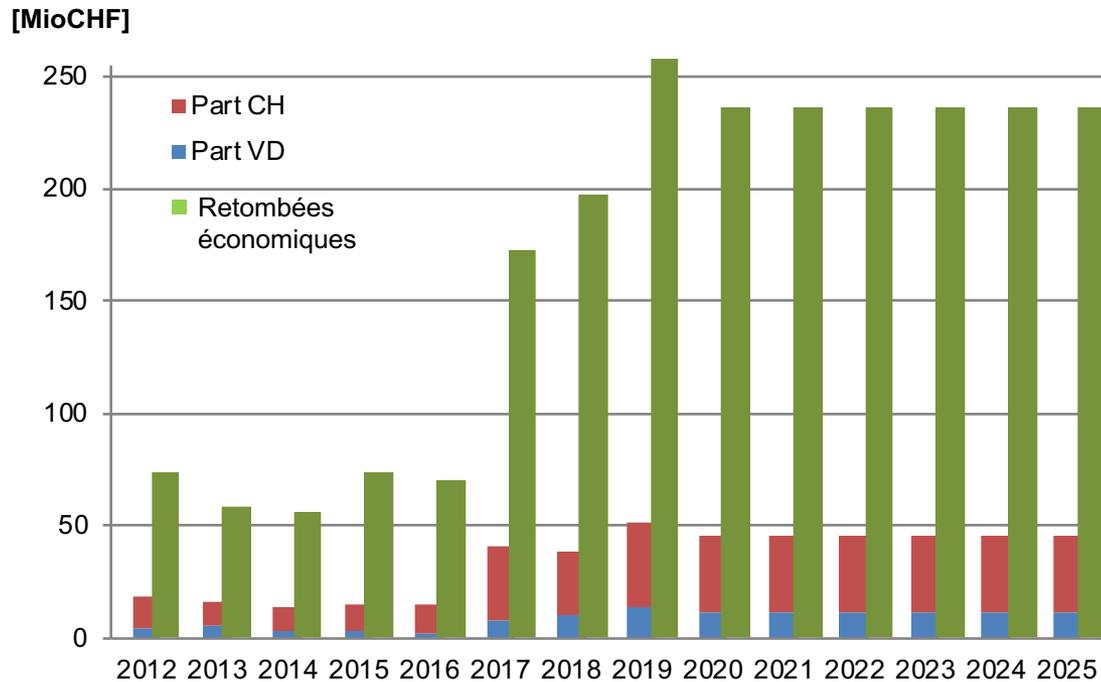
Des mesures CoCEn pour tous
dont les locataires

Comparaison de taxation cantonale par kWh_{el}



* moyenne incluant les taxes communales

Effet multiplicateur du Programme bâtiments



2019	VD	CH	Travaux
[MioCHF]	14	38	260

x 18 !



COMMENTAIRE DE LA PRESENTATION

Planche 2 : Contexte

L'ancienne CoCEN (2011) devait être mise à jour au vu de la nouvelle stratégie énergétique de la Confédération et des accords de Paris. Il importait aussi d'avoir davantage d'éléments quantitatifs sur les objectifs à atteindre. En matière de réduction des émissions et de consommation d'énergie, la CoCEN reprend les objectifs du Programme de législature.

Outre les objectifs d'abaissement de CO₂ et d'augmentation de la part des énergies renouvelables, le système énergétique doit satisfaire un certain nombre de contraintes, notamment celles édictées par la Constitution qui stipule que l'énergie doit être amenée à tous à un prix raisonnable. Ceci plaide pour un scénario réaliste en matière de réduction des émissions qui se retrouve au cœur de la CoCEN.

Planche 3 : Démarche garantissant une cohérence des objectifs

L'outil Energyscope développé par l'EPFL a aidé à la construction d'un scénario réaliste. Il se déploie en 3 axes et 16 objectifs sectoriels. A ceci s'est ajoutée une analyse d'impact des mesures sur les emplois, l'économie, etc., par secteur.

Planche 4 : Objectifs globaux et axes stratégiques de la CoCEN

L'objectif-cadre est l'abaissement des émissions de CO₂ à 1,5 tonne par habitant/an en 2050 (soit une division par 3 par rapport à 1990), ceci au travers des 3 axes stratégiques suivants :

1. la réduction de la consommation, sans toucher aux services énergétiques, soit en augmentant drastiquement l'efficacité énergétique notamment via l'électrification du système énergétique ;
2. le développement des énergies renouvelables disponibles localement ;
3. l'adaptation des infrastructures de transport et de distribution des différents vecteurs énergétiques, sachant que la production sera davantage décentralisée et diverse (système intelligent).

Eu égard à la démographie croissante dans le canton, la baisse ne sera pas de 50% en absolu, mais de 30 à 35%.

Quant à l'augmentation de la part des énergies renouvelables, l'idée est d'arriver à terme à 100% de renouvelables, mais aucun objectif n'a encore été fixé.

Planche 5 : 16 objectifs sectoriels dans les 3 axes

Baisse de la consommation

Mobilité : la reprise des normes européennes (avec un décalage dans le temps) devrait permettre d'atteindre les objectifs, même si actuellement les importateurs préfèrent payer l'amende plutôt que respecter les normes. 2018 a vu un redémarrage à la hausse des émissions liées au parc de véhicules neufs en Suisse. 50% des véhicules neufs vendus dans le pays l'année dernière étaient des 4/4.

Industrie et services : ce volet comporte des programmes-cadres permettant d'accompagner les entreprises vers une baisse de leur consommation par l'efficacité énergétique de manière économiquement soutenable.

Habitat : ce volet pèse près de 50% de la consommation énergétique dans le canton. Le Programme Bâtiments permet de largement cofinancer (avec la Confédération) l'effort de rénovation du parc immobilier. Avec un taux actuel de rénovation de 1% du parc de bâtiments, le rythme est trop lent ; un taux à 2% permettrait d'atteindre les objectifs que s'est fixé le canton. Il convient toutefois de noter que Vaud fait office de figure de proue en la matière, alors qu'il y a 5 ans il se trouvait dans le peloton de queue.

Production d'énergie renouvelable

Les énergies renouvelables ont une densité énergétique beaucoup plus faible que les énergies fossiles. Il s'agira donc de recourir à toute énergie renouvelable disponible. Or, au vu de la disponibilité limitée de ces ressources, leur valorisation intelligente sera indispensable. En outre, renouvelable ne signifie pas durable. La valorisation devra se faire dans le respect de l'environnement, du paysage, des écosystèmes, etc.

Adaptation des infrastructures

Il importera de rendre les réseaux intelligents. Les réseaux de chauffage à distance devront aussi évoluer (utilisation de basse température, réseaux dits multiénergies).

Planche 6 : Bénéfices socio-économiques attendus

Les bénéfices socio-économiques attendus sont une retombée très favorable sur l'emploi au sens large. Selon les chiffres de l'EPFL, + 57% d'emplois dans le secteur énergie d'ici à 2050 sont attendus, dans tous les domaines, mais beaucoup dans le secteur du bâtiment.

Le coût global du système énergétique actuel essentiellement basé sur des énergies fossiles et des technologies de valorisation peu efficaces d'avère plus cher qu'un système valorisant les énergies renouvelables locales et l'efficacité énergétique. Certes, l'investissement dans des technologies plus efficaces a un coût, mais à terme il permet des économies. La baisse du coût total du système énergétique est estimée à environ 20%.

L'opération est également positive pour la balance des paiements. Le système énergétique actuel coûte à la Suisse environ 14 milliards de francs (au prorata 1,5 milliard pour le Canton de Vaud) à destination essentiellement des producteurs de pétrole. Demain, cet argent sera valorisé localement.

Planche 7 : Fonds pour l'énergie: 24 millions par an sont nécessaires à la mise en œuvre de la CoCEN

Pour assumer ses ambitions et mettre en place les mesures de la CoCEN, le Canton doit bénéficier d'un budget de 24 millions de francs par an dont :

- 12 millions dévolus au Programme Bâtiments. Pour chaque 12 millions, la Confédération injecte 36 millions et la manne fédérale devrait passer à 48 millions ;
- 8 millions destinés aux autres mesures hors bâtiments (stockage énergie, économies d'énergie pour les ménages, mobilité électrique, réseaux intelligents, etc.) ;
- 5 millions pour la gestion du Fonds.

Planche 8 : Sans financement additionnel, les objectifs de la CoCEN ne peuvent être atteints

Aujourd'hui, l'entier de la transition énergétique est financé par le Fonds sur l'énergie à raison d'une taxe cantonale sur l'électricité de 0.18 ct/kWh. La fourchette actuelle étant de 0.1 ct à 0.2 ct/kWh. Ce Fonds sera tari mi-2020, ce qui empêchera la mise place de la politique énergétique cantonale. Une taxe à 0.6 ct/kWh permettrait d'atteindre les objectifs.

Dans le cadre de la consultation de la COMEN, M. Mischler suggérait 1ct. L'EMPL propose une fourchette entre 0.6 ct et 1 ct (fourchette actuelle).

Planche 9 : Impact financier de l'augmentation de la taxe

L'impact financier de l'augmentation de la taxe, à 0.6 ct/kWh, se montera :

- pour les ménages en moyenne à 15 francs par ménage/an ;
- pour une PME à environ 1000 francs;
- pour un gros consommateur à environ 10'000 francs.

L'impact serait doublé si la taxe passait à 1 ct, ce qui n'est pas prévu à court terme.

Dans le budget de fonctionnement d'un ménage, la part dévolue à l'énergie est de l'ordre de 2%, ce qui s'avère relativement modeste. L'impact du coût de l'énergie sur les ménages n'a cessé de décroître ces 30 dernières années. En outre, les mesures déployées via le programme amèneront de l'efficacité énergétique donc des économies pour les ménages et les PME. Il est attendu que les bénéfices induits par cette transition énergétique soient nettement supérieurs à la taxe ; les gains devraient être environ 10 fois plus importants que le coût de la taxe.

La CoCEN prévoit des mesures pour tous les types d'acteurs, y compris les locataires.

Planche 10 : Comparaison de taxation cantonale par kWh

Actuellement, le Canton de Vaud est plutôt en dessous de la moyenne des taxes cantonales sur l'électricité. Tous les cantons parlent d'augmenter la taxe pour financer l'amorçage de la transition énergétique.

Planche 11 : Effet multiplicateur du Programme Bâtiments

Le retour sur investissement pour l'économie locale est important. Dans le cadre du Programme Bâtiments, pour chaque 1 franc investi par le canton, la Confédération verse 3 francs. Pour chacun de ces 4 francs investis dans la rénovation, les retombées économiques pour le secteur du bâtiment sont de 18 francs. Ainsi, en 2019, sur 14 millions de francs investis dans Programme Bâtiments par le Canton de Vaud, 38 millions ont été ajoutés par la Confédération. Le total (soit 52 millions) a généré 260 millions de travaux dans le canton (effet levier facteur 18).

Si la taxe était refusée, le Fonds pour l'énergie serait tari à partir de mi 2020 privant le Canton de l'effet multiplicateur.

Le Programme Bâtiments de la Confédération devrait à priori se poursuivre jusqu'en 2022 et le financement de la Confédération pourrait être augmenté. Ainsi, si aujourd'hui le ratio est de 1 pour 3, la part fédérale devrait passer à 4 francs, augmentant alors l'effet démultiplicateur.

Bois-énergie dans le canton de Vaud

Position de Pro Natura Vaud sur les précautions à prendre

Travaux du Grand Conseil vaudois : Commission N° 19_184 nommée le 20 juin 2019

La stratégie bois-énergie cantonale et les précautions à prendre

Le politique de transition énergétique du canton de Vaud prévoit de valoriser le potentiel énergétique de cette ressource renouvelable.

Pro Natura Vaud se préoccupe de la conservation des forêts vaudoises en regard de leurs fonctions biologiques et écosystémiques telles que la régulation climatique, le cycle de l'eau, la diversité et la stabilité des peuplements forestiers et la biodiversité.

Une politique Bois-énergie vaudoise offensive présente le risque d'une intensification de l'exploitation des feuillus qui ont le potentiel écologique le plus important.

L'importance du périmètre d'approvisionnement des centrales bois-énergie

Parmi les conditions impératives à respecter pour l'exploitation de la forêt publique comme bois-énergie, le périmètre d'approvisionnement maximum doit être contraignant pour les projets de centrales de chauffage à distance.

Le dimensionnement d'une centrale bois-énergie doit correspondre à la possibilité d'approvisionnement. Il faut absolument éviter de reproduire les cas de centrales surdimensionnées qui demandent un apport de bois par camion sur de longues distances (et qui nécessitent des énergies fossiles). L'exemple de Gardane en France est un cas d'école bien documenté pour comprendre les erreurs à ne pas commettre et les précautions à prendre. Trois articles parus dans les médias français peuvent être consultés en ligne :

- <http://www.lefigaro.fr/societes/2017/06/08/20005-20170608ARTFIG00382-gardanne-la-centrale-biomasse-interdite-d-exploitation.php>
- <https://blogs.mediapart.fr/gdalia-roulin/blog/171015/lettre-ouverte-sur-la-centrale-de-gardanne-du-collectif-sos-foret-du-sud-2014>
- https://www.lemonde.fr/planete/article/2014/03/21/gardanne-la-centrale-de-la-discorde_4387528_3244.html

Le label FSC implique des obligations : elles ne sont pas entièrement respectées

La stratégie bois-énergie cantonale s'inscrit dans le contexte de l'exploitation de la ressource du bois en forêt. Les forêts publiques communales, environ 1/3 de la surface forestière vaudoise, sont certifiées FSC à 95 % (Forest Steward Council pour l'exploitation durable de la forêt). Le processus de labellisation a débuté il y a environ 15 ans via l'association des propriétaires *La Forestière*. L'attribution du label FSC pour les forêts vaudoises implique plusieurs conditions cumulatives. Celles-ci n'étant pas encore respectées partout, il convient d'éviter la perte du label FSC :

- 10% de la surface à mettre en réserves forestières intégrales ou particulières. En 2019, l'objectif n'est pas atteint. De plus, la plupart des réserves forestières existantes sont situées dans des zones difficilement exploitables.
- Dix arbres habitats à l'hectare (par ex. arbres à trous de pic) à conserver : non atteint
- Le recru naturel doit être favorisé : en partie atteint parce qu'on plante encore beaucoup
- Préservation des milieux humides en forêt : en partie atteint.

Le risque est que la stratégie du bois-énergie péjore les processus en cours.

Le combustible de la filière bois-énergie : des proportions à respecter

L'approvisionnement des centrales bois-énergie devrait respecter des proportions équivalentes entre les arbres résineux (épicéa), les arbres feuillus (hêtre) et le bois de démolition : proportions 1/3 – 1/3 – 1/3. L'établissement de la part maximale des feuillus à 1/3 (meilleur bois pour la production d'énergie), permettra d'encourager l'exploitation des plantations fragiles d'épicéas et d'absorber ces résineux souvent décimés par le bostryche. Il s'en suivra le renouvellement des peuplements avec des essences adaptées aux changements climatiques, à savoir les feuillus.

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

**Exposé des motifs et projet de loi modifiant l'article 40 de la loi vaudoise sur l'énergie du 16 mai 2006
(LVLEne) et**

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur

- **le postulat Maurice Mischler et consorts « Le peuple suisse a accepté la nouvelle loi sur l'énergie, et après ? » (18_POS_089)**
- **sur l'interpellation Vassilis Venizelos « La transition énergétique, il faut s'en donner les moyens ! » (18_INT_155)**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 30 septembre 2019, de 9h00 à 12h00, à la salle de conférence Cité, place du Château 6 à Lausanne.

La minorité de la commission était composée de Messieurs Sylvain Freymond et Yvan Pahud auteur du présent rapport.

2. POSITON DE LA MINORITE DE LA COMMISSION

La minorité de la commission soutient le renfort financier en faveur de la politique énergétique cantonale, mais s'oppose au relèvement du plafond de la taxe de 0,2 à 1ct/kWh.

Si la minorité de la commission est favorable au relèvement du plafond de 0,2ct/kWh à 0,6ct/kWh afin de garantir le financement des mesures énergétiques tel que le « programme bâtiment » ou l'encouragement aux énergies renouvelables, elle s'oppose à un relèvement du plafond à 1ct/kWh.

En effet, l'augmentation du plafond à 0,6 ct/kWh paraît suffisante sachant que le montant prélevé par la taxe garanti le financement des mesures proposées par le gouvernement pour les 5 prochaines années.

Cette augmentation proposée par le Conseil d'Etat de plus de 5 fois la taxe actuelle au maximum, pénalisera encore davantage la classe moyenne et la compétitivité des entreprises de notre Canton

Le relèvement du plafond à 1ct/kWh induira une augmentation de près de 29 frs/an pour un ménage, de 2000 frs/an pour une petite PME et près de 18'800 frs/an pour une grosse entreprise.

Pour les ménages, cette augmentation qui s'ajoutera à l'augmentation de la taxe sur les huiles de chauffage se traduira par une augmentation des loyers, ce qui pénalisera encore davantage leur pouvoir d'achat.

Pour les PME et les grosses entreprises, cette augmentation pénalisera la compétitivité de notre place économique.

Dès lors, la minorité vous propose d'entrer en matière sur cet EMPL, mais vous invite à soutenir l'amendement suivant à l'article 40 alinéa 2, soit de fixer le plafond de la taxe à maximum 0.6 centime par Kilowattheure.

PROJET DE LOI MODIFIANT CELLE DU 16 MAI 2006 SUR L'ÉNERGIE (LVLENE) DU 19 JUIN 2019

Article 40

La minorité propose donc l'amendement suivant :

² Le montant de la taxe est compris entre ~~0.6 et 1~~ **0.1 et 0.6** centime par kilowattheure.

L'Auberson, le 28.11.2019

Le rapporteur :
(Signé) Yvan Pahud



EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI

modifiant

la loi du 20 mai 1957 sur la profession d'agent d'affaires breveté

1. INTRODUCTION

1.1 Résumé

La Chambre des agents d'affaires brevetés a récemment été amenée à constater deux lacunes de la loi du 20 mai 1957 sur la profession d'agent d'affaires breveté (LPag ; RSV 179.11) qui nécessitent sa modification. Il s'agit de préciser que les agents d'affaires doivent exercer leur profession de manière indépendante et éviter les conflits d'intérêts et la double représentation.

1.2 Condition d'indépendance

Selon la loi actuelle, l'agent d'affaires breveté ne peut exercer sa profession que s'il a obtenu de la Chambre des agents d'affaires brevetés son inscription au tableau (art. 12 LPag). Les conditions d'inscription sont définies à l'art. 22 LPag qui a la teneur suivante :

« Art. 22

¹Pour obtenir son inscription au tableau, il faut :

1. être porteur du brevet pour l'exercice de la profession d'agent d'affaires breveté ;
2. avoir l'exercice des droits civils ;
3. être assuré en responsabilité civile professionnelle conformément aux exigences de la présente loi ;
4. n'avoir, dans les cinq ans précédant la demande d'autorisation de pratiquer, pas fait l'objet d'une faillite ni été sous le coup d'aucun acte de défaut de biens, provisoire ou définitif ;
5. être Suisse ou ressortissant d'un pays membre de l'Union européenne ;
6. jouir d'une bonne réputation.

²La Chambre peut refuser d'inscrire un candidat qui n'offre pas des garanties suffisantes de probité ou de moralité. »

Depuis le 1^{er} janvier 2011 et l'entrée en vigueur du Code de procédure civile, les agents d'affaires brevetés ont une activité qui se rapproche davantage de celle des avocats, puisqu'ils sont habilités à représenter les parties dans toutes les procédures sommaires et les procédures soumises à la procédure simplifiée (cf. art. 2 LPag). Cette réforme a été conçue dans l'idée que les agents d'affaires, comme les avocats, exercent leur profession de manière indépendante. Or, cette condition d'indépendance n'est pas prévue dans la loi et le Tribunal fédéral considère qu'aucun motif ne justifie de s'écarter de son texte clair qui ne prévoit pas l'obligation d'indépendance pour les agents d'affaires brevetés (ATF 115 Ia 134).

Il est ainsi proposé d'ajouter la condition d'être en mesure de pratiquer en toute indépendance à l'art. 22 al. 1 LPag. En conséquence, les agents d'affaires qui ne rempliront pas cette condition seront radiés du tableau des agents d'affaires brevetés en application de l'art. 30 al. 1 ch. 3 LPag. Un délai transitoire de six mois dès l'entrée en vigueur de la loi est toutefois accordé aux agents d'affaires brevetés concernés pour se mettre en conformité (cf. art. 2 de la loi modifiante).

1.3 Interdiction de la double représentation et des conflits d'intérêts

Il est prévu également d'ajouter un nouvel article (art. 48a LPag) imposant à l'agent d'affaires breveté d'éviter les conflits d'intérêts et la double représentation. Aujourd'hui ce devoir ne figure pas explicitement dans la LPag alors que la loi du 23 juin 2000 sur la libre circulation des avocats (LLCA ; RS 935.61) le prévoit de longue date (art. 12 let. c LLCA). Afin de permettre de contraindre un agent d'affaires violant ses devoirs professionnels à rétablir une situation conforme, il est également proposé de compléter l'art. 55 LPag en précisant que la Chambre des agents d'affaires brevetés est compétente pour ordonner à un agent d'affaires de se dessaisir d'un mandat.

2. COMMENTAIRES PAR ARTICLES

Article 22, alinéa 1, chiffre 7

Il est ajouté comme condition à l'inscription au tableau des agents d'affaires brevetés l'exigence d'une pratique indépendante. Cette notion est la même que celle prévue à l'art. 8 let. d LLCA.

Article 48a

Le devoir d'éviter les conflits d'intérêts est mentionné explicitement. L'obligation d'indépendance dont découle ce devoir est également rappelée comme devoir général. La notion de conflits d'intérêts est la même que celle prévue à l'art. 12 let. c LLCA.

La Chambre des agents d'affaires brevetés, en tant qu'autorité de surveillance, peut se saisir d'office ou sur dénonciation de toute question concernant l'activité professionnelle des agents d'affaires brevetés. Il est précisé ici qu'elle peut notamment ordonner à un agent d'affaires breveté de se dessaisir d'un mandat, en cas de conflits d'intérêts par exemple.

3. CONSEQUENCES

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

La modification de trois articles de la loi du 20 mai 1957 sur la profession d'agent d'affaires breveté n'implique pas de modification réglementaire.

3.2. Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Aucune

3.3. Conséquences en termes de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Aucun

3.4. Personnel

Aucune

3.5. Communes

Aucune

3.6. Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Aucune

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

Aucune

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

Aucune

3.9. Découpage territorial (conformité à DecTer)

Aucune

3.10. Incidences informatiques

Aucune

3.11. RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Aucune

3.12. Simplifications administratives

Aucune

3.13. Protection des données

Aucune

3.14. Autres

4.- CONCLUSIONS

Fondé sur ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de loi modifiant la loi du 20 mai 1957 sur la profession d'agent d'affaires breveté.

Art. 22

¹ Pour obtenir son inscription au tableau, il faut :

1. être porteur du brevet pour l'exercice de la profession d'agent d'affaires breveté ;
2. avoir l'exercice des droits civils ;
3. être assuré en responsabilité civile professionnelle conformément aux exigences de la présente loi ;
4. n'avoir, dans les cinq ans précédant la demande d'autorisation de pratiquer, pas fait l'objet d'une faillite ni été sous le coup d'aucun acte de défaut de biens, provisoire ou définitif ;
5. être Suisse ou ressortissant d'un pays membre de l'Union européenne ;

PROJET DE LOI

modifiant la loi du 20 mai 1957 sur la profession d'agent d'affaires breveté

du 5 septembre 2018

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

décète

Article premier

¹La loi du 20 mai 1957 sur la profession d'agent d'affaires breveté (ci-après : LPAg) est modifiée comme suit :

Art. 22

¹ Pour obtenir son inscription au tableau, il faut :

1. sans changement ;
2. sans changement ;
3. sans changement ;
4. sans changement ;
5. sans changement ;
6. sans changement ;
7. (nouveau) être en mesure de pratiquer en toute indépendance ; l'agent d'affaires breveté ne peut être employé que par des personnes elles-mêmes

6. jouir d'une bonne réputation.

² La Chambre peut refuser d'inscrire un candidat qui n'offre pas des garanties suffisantes de probité ou de moralité.

inscrites dans le tableau.

² Sans changement.

Art. 48a (nouveau)

¹ Les agents d'affaires brevetés exercent leur activité en toute indépendance, en leur nom personnel et sous leur propre responsabilité.

² Ils évitent tout conflit entre les intérêts de leurs clients et ceux des personnes avec lesquelles ils sont en relation sur le plan professionnel ou privé.

Art. 55

¹ La Chambre est l'autorité de surveillance et disciplinaire des agents d'affaires brevetés. Elle se saisit d'office ou sur dénonciation de toute question concernant l'activité professionnelle des agents d'affaires brevetés.

Art. 55

¹ Sans changement.

^{2 (nouveau)} En cas de manquement à leurs devoirs professionnels, la Chambre peut ordonner aux agents d'affaires brevetés de se dessaisir de mandats.

Art. 2

¹Les agents d'affaires brevetés inscrits au tableau qui ne respectent pas la nouvelle condition fixée par l'article 22, alinéa 1, chiffre 7 LPAg disposent d'un délai de six mois, dès l'entrée en vigueur de la présente loi, pour y satisfaire à défaut de quoi leur inscription sera radiée.

Art. 3

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

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 5 septembre 2018

La présidente :

Le chancelier :

N. Gorrite

V. Grandjean

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

**Exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi du 20 mai 1957 sur la profession d'agent d'affaires
breveté (LPag)**

1. PRÉAMBULE

La Commission thématique des affaires juridiques (CTAFJ) s'est réunie le vendredi 12 octobre 2018, à la Salle du Bicentenaire, Place du Château 6, à Lausanne, afin de traiter de cet objet. Pour cette séance, la commission était composée de Mesdames les députées Florence Bettschart-Narbel, Aline Dupontet, Jessica Jaccoud ; Messieurs les députés, Jérôme Christen (remplace Axel Marion), Sylvain Freymond, Pierre Guignard, Stéphane Masson, Yvan Pahud, Claude Schwab (remplace Jean Tschopp), Patrick Simonin, Nicolas Suter (remplace Marc-Olivier Buffat) et le soussigné, président-rapporteur.

Madame la députée Rebecca Joly et Messieurs les députés Raphaël Mahaim et Olivier Mayor étaient excusés, mais non remplacés.

Lors de cette séance, Madame la Conseillère d'État Béatrice Métraux, cheffe du Département des institutions et de la sécurité (DIS), Maître Jean-Luc Schwaar, chef du Service juridique et législatif (S JL) ainsi que Maître Véronique Aguet, juriste au S JL, étaient présents.

Les notes de séances, qui ont servi à l'élaboration du présent rapport, ont été prises par Monsieur Fabrice Lambelet, secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC). Le président-rapporteur soussigné et les membres de la commission l'en remercient vivement.

2. PRÉSENTATION DE L'EMPL – POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

La Conseillère d'État présente le contexte et expose que la Chambre des agents d'affaires brevetés (ci-après, la Chambre) a été interpellée à la suite de lacunes constatées dans la LPag. En effet, il apparaissait notamment nécessaire de préciser dans la loi que les agents d'affaires brevetés doivent exercer leur profession de manière indépendante tout en évitant les conflits d'intérêts.

Ce projet a été soumis aux deux instances que sont la Chambre et l'Association des agents d'affaires brevetés du canton de Vaud (AAB). Ces deux organismes ont apporté des remarques dont le département a tenu compte pour la rédaction finale du projet.

La juriste du S JL présente, de manière détaillée, le but et l'objet des modifications touchant les articles 22, 48 et 55 de la LPag :

- **article 22, alinéa 1, chiffre 7 nouveau** : en pratique, il est apparu que des agents d'affaires brevetés sont employés par des sociétés. Ceci peut poser des problèmes d'indépendance. Le projet de loi pose donc une nouvelle exigence aux termes de laquelle les agents d'affaires brevetés ne peuvent plus être employés que par des personnes elles-mêmes inscrites au tableau. Ceux qui ne rempliront pas cette exigence seront radiés en vertu de l'article 30, alinéa 1, chiffre 3 LPag. La Chambre ainsi que l'AAB ont demandé un délai de six mois, inscrit dans la disposition transitoire de ce projet, pour l'application de cette mesure ;
- **article 48a nouveau** : la disposition du projet précise que les agents d'affaires doivent éviter les conflits d'intérêts et exercer leur activité en toute indépendance, à l'instar des règles qui s'imposent aux avocats ;

- **article 55, alinéa 2 nouveau** : la Chambre a également souhaité pouvoir dessaisir d'un mandat un agent d'affaires. Jusqu'à présent, celle-ci pouvait sanctionner un comportement sans pouvoir l'interdire. Cette disposition remplit cette lacune.

3. DISCUSSION GÉNÉRALE

Le président-rapporteur indique d'emblée qu'il a eu un contact informel avec le président de l'AAB qui lui a confirmé que cette association soutenait pleinement le projet. Son audition devant la présente commission n'apparaît donc pas nécessaire.

Lors de la discussion générale, une députée demande si l'engagement d'agents d'affaires par des sociétés de recouvrement est à la source des problèmes évoqués et souhaite savoir si cela concerne beaucoup de cas.

Le chef du SJL répond par l'affirmative en indiquant qu'il y a seulement une trentaine d'agents d'affaires brevetés en activité. Beaucoup d'entre eux travaillent dans des études indépendantes, mais il y a des agents d'affaires engagés dans de telles sociétés. Dès lors, à tout comme pour les avocats, le but est de préciser qu'un agent d'affaires, inscrit au registre et pouvant faire de la représentation professionnelle devant la justice, doit être pleinement indépendant.

Un député demande si le SJL a eu connaissance de cas où des agents d'affaires se seraient associés avec des personnes qui, elles, ne le seraient pas. À titre de comparaison, une telle association est interdite pour les avocats.

Le chef du SJL répond en indiquant que tel n'est pas le cas. Cette question s'était posée dans le cadre de la dernière révision de la LPAg en 2012, soit notamment la pertinence de permettre la constitution d'associations d'agents d'affaires avec des avocats. Au final, une telle idée avait été abandonnée.

Un député indique comprendre, à la lecture de l'article 22, qu'il s'agit des personnes physiques qui peuvent être inscrites au tableau ; ce qui exclut, de facto, des agents d'affaires qui se regrouperaient au travers une personne morale comme une société anonyme.

Le chef du SJL relève qu'il s'agit de conserver le principe des groupements physiques à l'exclusion de personnes morales. Néanmoins, en pratique, cette question ne se pose pas pour les agents d'affaires, cela concerne particulièrement les avocats encore aujourd'hui.

En réaction à cette réponse, une députée juge déconcertant que la loi ne puisse pas permettre à trois agents d'affaires indépendants de se regrouper en Société à responsabilité limitée par exemple.

Le président-rapporteur répond qu'à son sens l'interprétation de cette disposition n'empêche pas que les agents d'affaires puissent constituer une personne morale dont la composition ne devrait alors compter que des agents d'affaires. La formulation de cet article est identique à celle contenue dans la LPA-VD. Un arrêt du Tribunal fédéral (TF) a récemment retenu le principe selon lequel il n'est pas possible que des tiers (non avocats) puissent être actionnaires (même minoritaires) d'une société anonyme (SA) d'avocats.

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

Un député demande si la Chambre tranche déjà les cas de conflits d'intérêts alors qu'elle ne dispose pas de base légale.

La juriste du SJL répond que la Chambre n'a jamais eu de cas à trancher, mais qu'elle souhaitait disposer d'une base légale topique le jour où le cas se poserait.

Une députée s'interroge sur la portée de la disposition transitoire de ce projet et se demande si le délai de six mois, dès son entrée en vigueur, n'est pas bref pour un agent d'affaires devant quitter une société pour fonder sa propre étude ; elle serait d'avis de prévoir un délai de douze mois.

La Conseillère d'État explique que les agents d'affaires n'ont pas demandé ou précisé de délai particulier, en estimant toutefois que la période devait être comprise entre trois et douze mois. Le Conseil d'État a retenu un délai de six mois qui n'a pas été critiqué.

À la suite de cette réponse, la députée observe que ces propos engagent les agents d'affaires indépendants, mais que la réponse aurait pu être différente du point de vue des agents d'affaires employés par une société.

La Conseillère d'État révèle que le département discute de ce projet de loi avec les agents d'affaires depuis longtemps : ils sont au courant des dispositions y figurant et peuvent déjà les anticiper. Aucun amendement ne sera déposé à ce sujet.

5. DISCUSSION SUR LE PROJET DE LOI ET VOTES

5.1. COMMENTAIRES, AMENDEMENTS ET VOTES

Article premier du projet de loi

Art. 22

En relation avec l'actuel art. 22 al. 1 ch. 5 LPAG, un député demande ce qu'il en sera pour un agent d'affaires britannique exerçant en Suisse, en raison de la sortie prochaine de ce pays de l'Union européenne (UE).

Le chef du SJL note que cette profession n'est pas connue ailleurs en Suisse que dans le canton de Vaud, à l'exception de Saint-Gall, mais avec des compétences différentes. Cette disposition ne vise pas à permettre la libre circulation des agents d'affaires, mais vise à ne pas limiter l'accès à la profession aux personnes de nationalité suisse.

Une députée trouve absurde que des ressortissants de pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et bénéficiant d'un permis C ne puissent pas exercer comme agents d'affaires sans devoir obtenir la nationalité suisse.

Le chef du SJL constate qu'auparavant certaines professions indépendantes (notaires, agents d'affaires, avocats, etc.) étaient soumises à la condition de nationalité suisse pour pouvoir les exercer. Cela a changé avec l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP). Le DIS en a tenu compte lors de précédentes révisions de la LPAG. La CTAFJ aurait le pouvoir d'amender cette disposition, afin de permettre aux titulaires d'un permis C d'accéder à cette profession, mais les agents d'affaires n'ont pas formulé de demande en ce sens.

L'article 22 est adopté à l'unanimité des membres présents tel que proposé.

Les articles 48a et 55 sont également adoptés à l'unanimité des membres présents tels que proposés.

L'article premier du projet de loi est adopté à l'unanimité des membres présents.

Articles 2 et 3 du projet de loi

La discussion n'est pas demandée.

Les articles 2 et 3 du projet de loi sont adoptés à l'unanimité des membres présents.

6. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE LOI

La commission adopte à l'unanimité, et sans amendement, le projet de loi soumis.

7. ENTRÉE EN MATIÈRE SUR LE PROJET DE LOI

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

Lausanne, le 30 mars 2019.

Le président-rapporteur :
(signé) Mathieu Blanc

Initiative José Durussel et consorts – Renforcer les mesures du Concordat intercantonal pour lutter contre le hooliganisme (19_INI_014)

Texte déposé

Les déprédations et les actes de violence engendrés par le passage de hooligans en marge des compétitions sportives, notamment dans les milieux du football, ne sont plus à démontrer. Force est de constater que les mesures du Concordat intercantonal contre le hooliganisme ne sont pas suffisamment respectées et n'ont pas d'effet dissuasif efficace.

Afin de réduire les dégâts engendrés par les hooligans, de renforcer la sécurité de la population et des spectateurs et de punir efficacement les délinquants, le Grand Conseil vaudois demande au Conseil d'Etat d'user de son droit d'initiative auprès de l'Assemblée fédérale pour que les mesures suivantes soient étudiées et mises en œuvre :

- Meilleure identification des auteurs par les services de police et application de sanctions proportionnées aux actes de délinquance, notamment l'interdiction de stade — ou patinoire, interdiction de périmètre et l'obligation de se présenter au poste de police pendant les matchs.
- Intransigeance dans les sanctions et dans leur application.
- Responsabilisation des clubs sportifs pour qu'ils prennent des mesures de sécurité et pour qu'ils préviennent et réparent eux-mêmes les dérives de leurs fans.
- Installation de bornes d'identification aux entrées des stades ou patinoires.
- Utilisation de billets nominatifs exclusivement.
- Lutte contre les déplacements « surprises » des ultras, notamment dans le périmètre des événements sportifs.
- Possibilité d'interdire le déplacement de supporters lorsque des problèmes ont été causés par ces derniers.
- Prévention dans les clubs sportifs, notamment auprès des enfants et de leurs parents.

Prise en considération immédiate.

*(Signé) José Durussel
et 7 cosignataires*

Développement

M. José Durussel (UDC) : — Il faut renforcer les mesures du Concordat intercantonal pour lutter contre le hooliganisme. Les déprédations et les actes de violence engendrés par le passage de hooligans en marge des compétitions sportives, notamment dans les milieux du football, ne sont plus à démontrer. Est-il aujourd'hui tolérable que, un vendredi soir entre 22 et 23 heures, ou un samedi, à Lausanne, la gare soit assiégée par des policiers en tenue de « Robocop » afin de contenir quelques dizaines de supporters, venus notamment de Suisse alémanique et descendant du stade pour prendre le train ? Dans le train, s'ensuivent d'autres dégâts. L'année passée, un train a été stoppé au milieu de la campagne vaudoise. Le mécanicien du train et le seul surveillant qui les accompagnait ont dû quitter le train pour échapper à la violence extrême de ces individus. D'autres situations graves se sont déroulées la semaine dernière en Suisse romande, notamment à Sion et à Neuchâtel il y a dix jours. Des supporters des clubs zurichois, dès la descente du train, s'attaquent à tout ce qui est en place. Si vous avez la malchance que votre véhicule, quel qu'il soit, soit stationné sur leur passage, les assurances ont

du travail. Lors de ces passages, les supporters dévalisent les restos-routes, etc. Des interventions se produisent, mais les auteurs des troubles ne sont pas suffisamment punis.

Force est de constater que les mesures du Concordat intercantonal contre le hooliganisme ne sont pas suffisamment respectées et, par conséquent, n'ont pas d'effet dissuasif efficace. Dans l'initiative que je vous présente, je propose des mesures pour une meilleure mise en œuvre, telles qu'une meilleure identification des auteurs par les services de police, l'application de sanctions proportionnées aux actes de délinquance — notamment l'interdiction de stade, qui existe déjà mais n'est pas respectée —, une interdiction de périmètre et l'obligation de se présenter au poste de police pendant les matchs. En Allemagne et dans les Iles britanniques, ce genre de procédés fonctionne très bien. Ils ont pourtant facilement de cinq à dix fois plus de supporters que nous en Suisse ! Je propose aussi une responsabilisation des clubs sportifs : ils doivent prendre des mesures de sécurité afin de prévenir eux-mêmes les dérives des fans et les réparer financièrement. Je suis un « footeux » et les clubs ont de l'argent, nous le savons. Ils le dépensent souvent mal ou pas judicieusement.

Une mesure-choc et nouvelle serait d'avoir la possibilité d'interdire aux groupes de soi-disant supporters de se déplacer dans les autres villes lorsque des casses ou des violences graves ont été commises. C'est quelque chose de nouveau, que je propose d'introduire dans le concordat, qui sera probablement revu.

Je tiens à dire que je pensais envoyer cette initiative directement au Conseil d'Etat. Après discussion avec ce dernier et analyses, il s'avère que l'Assemblée fédérale, à laquelle l'initiative sera adressée, n'a pas de prise sur ledit concordat. Ce sont les cantons et les chefs des départements concernés qui se réunissent et travaillent ce dossier. J'avais rassemblé quelques signatures de plusieurs députés de ce parlement, en nombre suffisant pour la renvoyer directement. Mais elle sera finalement renvoyée en commission, pour une analyse supplémentaire et de nouvelles informations, afin de viser juste.

La discussion est ouverte.

Mme Muriel Cuendet Schmidt (SOC) : — La commission qui a travaillé sur ce postulat retiré et transformé en initiative, à laquelle j'ai participé, s'est réunie en septembre dernier, soit environ six mois après les fameux événements du mois de mai. L'ensemble des commissaires en a partagé les conclusions sur la nécessité de renforcer les mesures de prévention et de répression du hooliganisme. En effet, les actes de violence et de vandalisme ne sont malheureusement plus à démontrer tant les exemples abondent. Actuellement, 1'600 hooligans sont officiellement répertoriés en Suisse ! Un tourisme hooligan a également été observé, sans doute facilité par la clémence dont il a bénéficié jusqu'ici. Dans un rapport du Conseil fédéral portant sur la violence lors des manifestations sportives, il est dit : « les supporters créent des zones de non-droit » et « dans les cantons, la police doit assurer chaque fin de semaine des engagements supplémentaires, payés par le contribuable ; la population est de plus en plus irritée par le fait que quelques supporters créent chaque fin de semaine des débordements sans que personne ne veuille prendre les choses en main ». Ces actes de violence nuisent donc à notre population, à nos services publics et au personnel des CFF. Il est donc indispensable d'agir. C'est pourquoi je vous invite à accepter le renvoi en commission de cette initiative.

Mme Claire Richard (V'L) : — Lorsque notre collègue José Durussel est passé dans les rangs pour nous expliquer le but et la substance de son initiative parlementaire, nous avons tout de suite compris qu'il ne s'agissait pas d'une simple déclamation oratoire, comme nous en avons connues quelques-unes en matière de sécurité. Le hooliganisme est un problème réel, un débordement de violence que nous ne pouvons pas tolérer. Pour l'instant, dans notre pays, nous pouvons nous féliciter que les débordements n'aient fait ni victime ni dégâts trop importants, mais ce n'est que jusqu'ici ! Nous ne pouvons pas continuer à fermer les yeux en espérant passer éternellement entre les gouttes de cette violence pouvant soudainement devenir incontrôlable et destructrice.

L'initiative de notre collègue vise juste, ou du moins le plus juste possible, pour un phénomène assez incompréhensible, somme toute, pour la plupart d'entre nous. L'initiative propose, d'une part, de donner des moyens techniques et légaux plus importants à la police et aux autorités, et d'autre part, de responsabiliser les clubs et de canaliser les spectateurs d'événements sportifs importants. Tout cela pour conserver le contrôle autant que faire se peut. Dès lors, puisque c'est le seul chemin qui semble

possible aujourd'hui pour faire aboutir cette initiative parlementaire, au nom du groupe Vert Libéral, je vous encourage à accepter le texte et son renvoi en commission.

M. Philippe Vuillemin (PLR) : — Tout en soutenant totalement ce que dit M. José Durussel, je propose au Tribunal arbitral du sport (TAS) de fournir une liste d'hormones permettant de faire diminuer la testostérone de ces gaillards, plutôt que de s'occuper de la testostérone d'une femme qui court et honore la course à pied. Il fallait le dire puisqu'à peu près tout le monde s'en fiche. (*Quelques applaudissements*).

M. Jérôme Christen (AdC) : — Que dire de plus pertinent après la déclaration de Philippe Vuillemin, à laquelle je me rallie totalement ? Je souhaite simplement vous dire que, pour les raisons qui ont déjà été exprimées par mes préopinants, le groupe PDC-Vaud Libre soutient la démarche de notre collègue José Durussel. Toutefois, nous nous étonnons du changement de procédure. Dans l'ordre du jour de la semaine passée, il était question d'un renvoi direct au Conseil d'Etat. Nous estimons que nous ne devons pas tergiverser et qu'il convient d'avancer, car le dossier est connu. Il n'y a aucune raison de passer par une commission parce que l'on douterait de l'analyse qui a été faite.

De plus, un autre point me paraît important : dans tous les cas, malgré les difficultés auxquelles le hooliganisme nous confronte, si nous prenons des mesures, il est indispensable de ne pas tomber dans la punition collective, du type d'une interdiction faite à des supporters de se rendre dans un club d'une équipe adverse, pour un match. C'est une solution de facilité, des mesures faciles à prendre mais qui ne sont pas acceptables.

M. Nicolas Croci Torti (PLR) : — En tant que signataire du texte de M. José Durussel, je ne peux que vous encourager à le renvoyer en commission. Je souhaite ajouter que le hooliganisme peut se prévenir, pas simplement aux abords des stades, mais dès le plus jeune âge, près des terrains de foot. Dans les futures réflexions sur ce sujet autour de la révision de ce concordat, il faudra absolument prendre en compte les aspects préventifs et éducatifs des jeunes entraîneurs. Au bord des terrains, on voit souvent des parents qui ne sont pas dans un bon état d'esprit lorsqu'ils vont encourager leurs enfants. Or, c'est à ce stade-là déjà que commence la prévention contre le hooliganisme. Au-delà des mesures, dont je laisse le soin à la commission et au Concordat, j'estime que punir directement les clubs, non pas par des amendes — car certains clubs ont déjà des budgets faramineux pour régler ce type d'amendes — mais par le retrait de points, par exemple, pourrait être nettement plus efficace et responsabiliserait mieux les clubs sportifs. Tout cela sera débattu en commission et au sein du concordat.

M. Jean-Michel Dolivo (EP) : — Notre groupe est dubitatif, voire opposé, sur le fond, à la proposition de notre collègue José Durussel. Ce n'est pas en augmentant les mesures répressives que nous répondrons au phénomène social, certes insupportable quant à ses conséquences, qui s'est développé ces dernières décennies dans différents pays, et en Suisse aussi. Ce n'est pas en ajoutant de nouvelles mesures répressives et policières que nous répondrons véritablement à la violence qui s'exprime dans et à côté des stades, avant et à la sortie des matches. Cela ne nous paraît pas être la bonne voie. La preuve est que, malgré toute une série de mesures extrêmement répressives, prises un peu partout dans le monde et en Europe, en particulier, ces violences se reproduisent. Notre groupe insiste sur le besoin d'une politique de prévention, dans les clubs sportifs ou dans les lieux de formation, ce qui implique d'y consacrer des moyens.

Pourtant, à notre avis, la prévention est le parent pauvre des mesures prises aujourd'hui. Nous ne pensons pas que ce soit en augmentant la répression et les mesures répressives et policières que nous pourrions répondre aux défis et aux problèmes posés par le hooliganisme. Cette réflexion et notre repositionnement à l'orientation de notre collègue José Durussel, sur le fond, ne nous empêchera pas de soutenir le renvoi. Nous l'avons toujours dit, nous sommes favorables au droit, démocratique, de pouvoir déposer une proposition — une motion, un postulat, une initiative ou autre — en commission, quel que soit le nombre de signatures de députés récoltées. Même si nous y sommes opposés sur le fond, nous considérons qu'un débat en commission est le droit démocratique du député José Durussel et de celles et ceux qui l'ont déjà soutenu. Nous soutiendrons donc le renvoi en commission.

M. Guy Gaudard (PLR) : — Je remercie mon collègue d'avoir déposé cette initiative. Je ne partage bien entendu pas les propos de mon collègue M. Jean-Michel Dolivo. Je suis au contraire favorable à

augmenter la répression autour des stades, parce que le but n'est pas d'aller semer le trouble lors de matches de football, mais plutôt de permettre aux spectateurs présents d'assister à une rencontre entre vingt-deux joueurs. Je pense même qu'il faudrait donner à la police les moyens d'intervenir, en utilisant par exemple des flash-balls, c'est-à-dire engins qui envoient des boules de couleur et permettent d'identifier les auteurs de trouble qui partent en courant à la gare ou dans toute autre direction. Une autre possibilité serait d'équiper les hooligans d'un bracelet électronique rassemblant toutes les données personnelles. A l'entrée du stade, un contrôle au moyen d'un scanner permettrait de savoir quelle personne peut rentrer dans le stade ou quelle personne ne serait pas admise. Je parle bien entendu de celles qui ont des antécédents de supporters agressifs. Au niveau de la Fédération internationale de football association (FIFA), comme M. Nicolas Croci Torti l'a dit, des mesures pourraient peut-être être prises. J'irais jusqu'au forfait du match de l'équipe dont les supporters sont coupables d'actes de violence. Je pense donc qu'il y a un important travail à faire en commission, afin de permettre aux spectateurs, qui paient leur billet relativement cher, d'assister tranquillement à un joli spectacle de football, par un joli dimanche ensoleillé.

M. Alexandre Rydlo (SOC) : — Le Grand Conseil doit être cohérent dans ses décisions. A la fin du mois de mars, il a accepté à l'unanimité une détermination demandant au Conseil d'Etat d'intervenir et de revoir un certain nombre de choses, à la fois sur le plan de la prévention et, malheureusement, sur le plan répressif, pour régler le problème récurrent du hooliganisme. Ce dernier week-end, sans pour autant entrer dans la violence, des personnes se sont amusées à tirer les freins d'arrêt d'urgence, dans les trains. Ils perturbent ainsi la circulation, pendant plus de deux heures, car un train à l'arrêt en pleine voie après un freinage d'urgence a besoin de différentes procédures avant de pouvoir redémarrer. Ces incivilités sont récurrentes, aux abords et en dehors des matches et cela doit être réglé.

Il a été question, tout à l'heure, de prévention et de répression. Or, selon moi, il est surtout nécessaire d'être pragmatique. La répression est un mal nécessaire qu'il s'agirait peut-être d'utiliser ? Un concordat existe, alors la question consiste peut-être à savoir s'il faut le modifier ou s'il faut tout simplement le mettre en œuvre. C'était déjà ce que je disais dans la réponse à l'interpellation déposée l'an passé et traitée au mois de mars. La question se pose : existe-t-il réellement, en Suisse, une intention de mettre en œuvre les mesures prévues dans le concordat, dans leur entier ? Bien évidemment, le grand défaut du concordat concerne les peines à appliquer en cas de non-respect des mesures appliquées. Le fameux article 292 du Code pénal suisse concerne l'insoumission à une décision de l'autorité ; il n'est réprimé que par une amende et non par des peines d'arrêt. La question devra être posée si nous voulons appliquer effectivement le concordat. Combien de mesures allons-nous réellement mettre en œuvre ? Allons-nous réellement punir les personnes qui ne respectent pas les mesures prises à leur encontre ? C'est aujourd'hui le défaut qui pèse sur la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures.

L'autre problématique concerne les clubs de foot. Nous savons qu'un certain nombre d'entre eux bénéficient de réductions fiscales et d'autres avantages, alors qu'ils ne se préoccupent pas toujours très bien des problèmes provoqués par leurs supporters les plus extrêmes. Nous pouvons remettre cette politique en question : allons-nous encore continuer longtemps à accepter que certains clubs bénéficient de différents avantages alors qu'ils ne participent pas au règlement de bon nombre de problèmes ? Je pense que la réponse doit plutôt être non. C'est pourquoi je vous disais que, même si nous sommes pragmatiques, le côté répressif est un mal nécessaire.

Nous devons aussi agir au niveau de la prévention. M. Nicolas Croci Torti a parlé des abords des matches de foot, mais peut-être doit-elle aussi trouver sa place à l'école. Nombre de mesures prises, en termes de sport, ne passent pas par la violence — le sport n'est pas de la violence. Dans le sport, si l'on véhicule un message selon lequel la violence est normale, je crois que nous nous trompons. Tous ceux qui véhiculent cette image doivent être sanctionnés et réprimés, car comme je l'ai déjà dit, la répression est malheureusement un mal nécessaire.

Je vous invite à accepter le renvoi de l'initiative en commission. J'espère que, si elle est acceptée par notre Grand Conseil, elle trouve un écho favorable à Berne. Nous disposons de moyens. Maintenant, avec ces moyens, il s'agit juste d'appliquer nos intentions. Comme pour beaucoup de choses, en

politique, sans intention, il n'y a pas d'action, mais avec une intention, il y aura une action. Passons à l'action !

M. Raphaël Mahaim (VER) : — Je ne pensais pas prendre la parole, mais j'ai été étonné de la tournure prise par nos discussions. Si j'ai bien compris, notre collègue a annoncé qu'il souhaitait un renvoi en commission et l'a maintenu, aujourd'hui ; cela me paraît bien. Il n'aurait donc pas été nécessaire, me semble-t-il, de faire ce débat aujourd'hui... Quoi qu'il en soit, puisque la discussion a été ouverte, en ma qualité d'ancien président de la Commission des affaires extérieures, je souhaite ajouter un élément. Personne n'y a fait allusion, mais nous avons déjà travaillé longtemps et voté sur la révision de ce fameux concordat. A l'époque, nous parlions déjà prévention, répression et mise en œuvre du dispositif. Il me semble qu'à l'exception d'une petite minorité représentée par nos collègues d'A Gauche Toute, nous avons convenu qu'il s'agissait de durcir l'arsenal des instruments à la disposition des forces de l'ordre, notamment. Dans une certaine mesure, en théorie dans tous les cas, le concordat a fait ses preuves.

C'est donc toute la question de la mise en œuvre des instruments qui se pose. Cela soulève des questions délicates, évoquées par Guy Gaudard et par Alexandre Rydlo, à l'instant. Je ne vois pas comment nous pourrions faire cette analyse fine afin voir si les instruments sont suffisants, d'une part, et, d'autre part, voir ce qui fait défaut dans la mise en œuvre sans passer par une commission. Pour toutes les raisons évoquées, et comme cela a été dit à plusieurs reprises, j'estime qu'il faut simplement reprendre le débat en commission et faire le lien avec le travail de la Commission des affaires extérieures (CTAE) de la précédente législature, qui avait consacré beaucoup d'énergie à ces questions. Nous pourrions alors arriver avec une solution nuancée, qui ferait suite aux propositions de notre collègue José Durussel.

M. José Durussel (UDC) : — J'aimerais juste amener encore un petit complément, à la manière de M. Jean-Michel Dolivo : dans les propositions déjà faites, j'estime qu'il ne s'agit pas de répression. Sachez que, lors desdits « gros matches », notamment en France, dans les grandes villes, tout déplacement de supporters est interdit. S'ils viennent quand même, par hasard, le match ne commence pas. Et s'ils continuent à se déplacer, comme on l'a dit, le match est perdu par l'équipe concernée. Une autre mesure pourrait être efficace, mais nous pourrions en parler en commission : il s'agirait d'aller, le lundi matin, dans les entreprises visiter les personnes qui ont fait des dégâts durant le week-end, à partir d'images sur ordinateur. Une telle mesure pourrait être décidée par le concordat intercantonal et elle serait d'une efficacité redoutable. Mais il ne s'agit pas de répression ; ils vont trouver ces personnes, qui se réunissent dans une salle, avec le patron ou la patronne de l'entreprise. Ces personnes sont souvent très bien habillées, comme nous, ici. Ils travaillent, mais se défoulent le week-end. Cette mesure est très efficace et les personnes concernées ne recommencent pas facilement.

L'initiative est renvoyée à l'examen d'une commission, par 111 oui et 4 abstentions

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

**Initiative José Durussel et consorts - Renforcer les mesures du Concordat intercantonal pour lutter
contre le hooliganisme**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 13 juin 2019 à la Salle Cité, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Elle était composée de Mesdames les Députées Anne Baehler Bech, Nathalie Jaccard et Valérie Schwaar ainsi que de Messieurs les Députés Nicolas Croci Torti, José Durussel et Olivier Gfeller. Monsieur le Député Patrick Simonin a été confirmé dans son rôle de président et de rapporteur.

Ont également participé à cette séance, Madame la Conseillère d'Etat Béatrice Métraux, Cheffe du Département des institutions et de la sécurité (DIS) ainsi que Messieurs Jacques Antenen, Directeur de la Police cantonale vaudoise (Polcant) et Philippe Réroux, Chef de la cellule hooliganisme à la Polcant.

Monsieur Florian Ducommun a tenu les notes de séance et en est vivement remercié.

2. POSITION DE L'INITIANT

L'initiant souhaite mettre en lumière le fait que de graves situations se sont produites en Suisse romande durant le premier semestre 2019, notamment lors de rencontres footballistiques à Neuchâtel et à Sion. En marge des compétitions sportives, de petites formations de supporters/trices considèrent qu'elles peuvent se défouler à leur bon vouloir et ce, sans que rien ne les inquiète.

L'auteur du présent objet parlementaire souhaite ainsi que Madame la Conseillère d'Etat Béatrice Métraux puisse rapporter à ses collègues de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) le fait qu'il convient désormais de durcir le ton envers les hooligans qui commettent des actes de violence ainsi que des déprédations.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Madame la Conseillère d'Etat souhaite souligner en préambule qu'elle partage totalement l'analyse de l'initiant puisque la lutte contre le hooliganisme n'est pas une affaire de partis politique mais de société. Il est donc sain que le Grand Conseil se préoccupe de cette question. Toutefois, la présente initiative demandant au Conseil d'Etat d'intervenir auprès des Chambres fédérales ne revêt pas la bonne forme. En effet, modifier un concordat doit suivre une longue et stricte procédure au sein de laquelle l'Assemblée fédérale n'est pas compétente. Par conséquent, la présente initiative ne peut pas être portée auprès des Chambres fédérales et devrait suivre l'ensemble du processus concordataire.

En avril 2019, le Comité de la CCDJP a décidé de procéder à une évaluation des effets du Concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives (*ci-après le Concordat*). Un projet de mandat a été élaboré et prévoit un sondage en ligne auprès de toutes les parties impliquées afin de relever la situation actuelle et pour savoir si les bases légales sont bien mises en œuvre. Ce travail doit s'achever par la rédaction d'un rapport, comportant un certain nombre de recommandations, qui sera tout d'abord discuté avec les organismes spécialisés, puis au niveau politique et stratégique avec les clubs sportifs, et enfin auprès des cantons pour modifier, cas échéant, le Concordat.

La dernière Assemblée de printemps de la CCDJP a en outre confirmé que les matchs de *Swiss Football League* (SFL) sont des événements privés soumis à autorisation. Les clubs sont donc responsables de la sécurité à l'intérieur des stades, tout comme les forces de police sont garantes des espaces publics entourant les bâtiments, même si elles peuvent toutefois intervenir à l'intérieur des stades en ultime recours.

Madame la Conseillère d'Etat se dit ainsi embarrassée avec la proposition de l'initiant car elle en partage le fond mais pas la forme. S'agissant précisément du fond, un certain nombre de mesures faisant partie des recommandations du Concordat ont été prises, que cela soit en matière d'interdiction de périmètre (IDP), de contrôles, d'interventions des forces de police, ou encore de responsabilisation des clubs sportifs en termes de mesures de sécurité afin qu'ils préviennent et réparent les dérives de leurs fans.

4. DISCUSSION GENERALE

Une commissaire rappelle avoir présidé la commission qui a traité du postulat de l'initiant, depuis retiré, et qui a conduit au dépôt de la présente initiative. Dès lors, elle se doit de dire clairement le fait qu'elle est mal à l'aise car elle a l'impression que l'initiant est quelque peu « baladé ». La discussion de fond sera probablement similaire à celle effectuée lors de l'examen du postulat et elle rappelle que l'ensemble des membres de cette commission étaient d'accords sur le fait que les outils en mains des différents échelons institutionnels ne sont pas suffisants et que l'initiative constituait l'objet parlementaire adéquat.

Madame la Conseillère d'Etat signale que lors de l'examen de ce postulat, l'administration avait expressément indiqué que la solution idoine consisterait à déposer une intervention parlementaire au niveau fédéral demandant la modification de l'article 292 du Code pénal suisse (CP), étant donné qu'une révision du Concordat ne dépend pas de l'Assemblée fédérale et qu'elle prendrait davantage de temps.

Monsieur le Chef de la cellule hooliganisme à la Polcant indique que le canton de Vaud fait son possible en ce qui concerne les mesures d'identifications en constituant des équipes de spécialistes pour la prise d'images et de vidéos afin d'identifier les auteur-e-s avant, pendant, et après les incidents. Dans le privé, un gros effort a été effectué en vue d'équiper les stades ainsi que les patinoires de caméras de surveillance modernes, notamment à la *Vaudoise aréna* et au futur Stade de la Tuilière.

Un commissaire considère, par ailleurs, que la démarche de l'initiant est saine puisqu'il souhaite faire avancer les choses, tout en estimant qu'une évaluation de l'efficacité du Concordat est pertinente. Il est dès lors nécessaire de sortir de cette séance de commission avec une issue ainsi qu'une démarche positive, et non pas uniquement avec un retrait de l'objet parlementaire pour des raisons formelles.

Monsieur le Directeur de la Polcant note que les fauteurs/ses de trouble ne suivent pas forcément toutes et tous un club. Certes, des ultras s'identifient au club de manière jusqu'au-boutiste, mais certain-e-s hooligans se désintéressent du club et viennent uniquement lors de rencontres sportives pour commettre des actions violentes. Il existe désormais une sorte de « tourisme du hooliganisme » et ces individus viennent clairement en vue de perpétrer des actes violents et seraient déçus de repartir sans n'avoir rien commis.

Une commissaire demande alors s'il ne serait pas possible de compléter un des points de la présente initiative et de la prendre partiellement en compte et ce, en complément de potentielles modifications qui pourraient être apportées au Concordat.

Monsieur le Secrétaire de commission indique que, suite à des renseignements pris auprès de Monsieur le Secrétaire général du Grand Conseil, il n'est pas possible d'ajouter de nouveaux points au texte d'une initiative par le biais d'amendements, mais qu'il est néanmoins envisageable d'en retirer.

Monsieur le Directeur de la Polcant relève que sur la base de l'article 292 du CP, il a été constaté que certaines personnes ne respectent pas l'IDP ni l'injonction leur imposant de se présenter à un poste de police pendant un événement sportif. La sanction alors imposée par l'article sera une simple amende. De son avis, qui n'est pas partagé par l'ensemble de ses collègues, la sanction doit être durcie afin de devenir incitative et respecter les prescriptions du Concordat, par exemple sous la forme d'une peine privative de liberté.

Une commissaire, responsable et coordinatrice de la sécurité au sein du club phare du Canton en matière de hockey sur glace, indique que, malgré les mesures mises en place, il est possible de les contourner, et c'est pourquoi il est nécessaire que la législation change. Certes, les clubs doivent prendre leurs responsabilités mais les fédérations sportives également, par exemple en retirant des points aux équipes.

Un commissaire considère que les membres de la commission ont conscience que la présente initiative n'a plus de raison d'être. Il suggère donc à l'initiant de retirer la présente initiative, de conserver la première partie hors propositions et propose que la commission rédige un texte commun demandant une modification de l'article 292 du CP, et/ou d'autres bases légales fédérales qui pourraient être également impactées afin d'obtenir une couverture aussi complète que possible sur cette problématique.

Une commissaire approuve la démarche proposée par son préopinant puisque sortir de cette séance de commission avec uniquement un retrait de la présente initiative donnerait un signal catastrophique, et ainsi faire comprendre à l'extérieur que cette problématique est prioritaire et fondamentale pour le pouvoir législatif.

Le Président résume que, selon la discussion, la commission se doit de travailler sur deux textes en parallèle :

- une initiative visant à modifier l'article 292 du CP et/ou toute autre disposition légale aspirant à combattre le hooliganisme ;
- une résolution demandant à ce que Madame la Conseillère d'Etat porte au niveau de la CCDJP les arguments émis par la commission.

Madame la Conseillère d'Etat relaie aux membres de la commission un message de Me Jean-Luc Schwaar, Chef du Service juridique et législatif (SJJ) :

« Le Député ne peut pas transformer son objet. L'initiative ne peut viser qu'à saisir l'Assemblée fédérale et non un organisme concordataire. Pour ce faire, il faudrait qu'il retire son texte et qu'il en dépose un autre qui pourrait avoir deux contenus. Le Député peut déposer une motion visant à ce que le canton dénonce le Concordat et abroge donc le décret d'adhésion de 2009, puis reprenne ses compétences législatives et élabore un projet de loi plus contraignant que le Concordat ; soit un postulat demandant au Conseil d'Etat d'engager, via la CCDJP, un processus de révision du Concordat dans le sens voulu. »

Elle poursuit en rendant attentif les membres de la commission au fait qu'une disposition spécifique au hooliganisme entrera en conflit avec le Concordat. Par conséquent, elle ne souhaite pas que la réponse du Conseil d'Etat à la future initiative indique que le Concordat traite *expressis verbis* de cette question. En revanche, un renforcement de l'article 292 du CP conviendrait parfaitement, par exemple en remplaçant les peines d'amendes par des peines d'emprisonnements tout en utilisant une locution davantage générique. La question du hooliganisme ne doit donc pas être expressément visée.

Un commissaire demande alors si une modification générique de l'article 292 CP telle que « [...] sera puni d'une amende ou d'une peine privative de liberté » serait opportune, ce à quoi l'administration lui répond par l'affirmative.

L'initiant remercie l'ensemble des intervenants pour leurs propositions et y souscrit totalement. Par conséquent, celui-ci retire formellement la présente initiative.

Suite à une brève discussion, les membres de la commission s'entendent pour rédiger deux interventions parlementaires qui seront portées par le Président de la commission, à savoir :

- une initiative aux Chambres fédérales pour augmenter les peines de l'article 292 du CP ou d'autres bases légales ;
- une résolution demandant à la Madame Conseillère d'Etat d'agir auprès de la CCDJP afin d'appuyer tout renforcement du Concordat.

En outre, l'Assemblée générale de la CCDJP ayant été agendée en avril 2020, il serait d'autant plus pertinent de traiter ces objets en plénum avant cette session, soit idéalement au tout début de l'année 2020.

5. DECISION DE LA COMMISSION

L'ensemble de ces démarches sont approuvées à l'unanimité des membres présent-e-s.

Rances, le 15 novembre 2019

Le rapporteur :
(Signé) Patrick Simonin



Grand Conseil
Secrétariat général
Pl. du Château 6
1014 Lausanne

Initiative

(formulaire de dépôt)

A remplir par le Secrétariat du Grand Conseil

N° de tiré à part : 19_INI-022

Déposé le : 26.11.19

Scanné le : _____

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

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

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

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

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

Délai de réponse dès le renvoi au CE : une année

Titre de l'initiative

Pour une augmentation des peines lors d'insoumission à une décision de l'autorité.

Texte déposé

Suite à des comportements violents répétés lors de manifestations sportives, cette initiative a pour but de modifier l'article 292 du Code pénal suisse ou autres bases légales. Cette modification va dans le sens d'une augmentation des peines de l'article 292 en le complétant ainsi (en gras dans le texte) :

Art. 292 Insoumission à une décision de l'autorité

Insoumission à une décision de l'autorité

*Celui qui ne se sera pas conformé à une décision à lui signifiée, sous la menace de la peine prévue au présent article, par une autorité ou un fonctionnaire compétents sera puni **d'une peine privative de liberté ou d'une amende.***

Commentaire(s)

Cette initiative est déposée pour faire suite aux dépôts du Postulat Durussel 18_POS_062 et de l'Initiative Durussel 19_INI_012, objets retirés pour inadéquation entre les objectifs et les contenus de ces interventions. Les objectifs de ces interventions ayant été soutenus par les commissions respectives.

Le but de cette initiative est de modifier le code pénal afin de pouvoir punir plus sévèrement les comportements violents lors de manifestations sportives.

Conclusions

Développement oral obligatoire (selon art. 120a LGC)

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

┌
┌
┌

Nom et prénom de l'auteur :

Signature :

Patrick Simonin, au nom de la commission (19_INI_014) –
Renforcer les mesures du Concordat intercantonal pour
lutter contre le hooliganisme



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

Signature(s) :

Mme Anne Baehler Bech

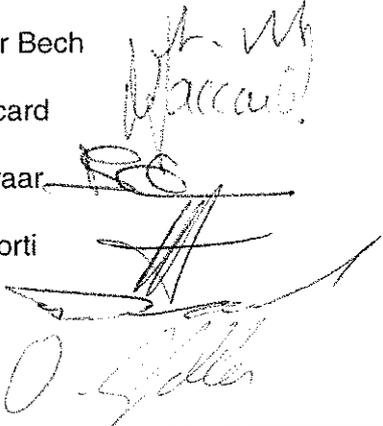
Mme Nathalie Jaccard

Mme Valérie Schwaar

M. Nicolas Croci Torti

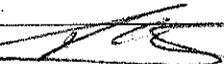
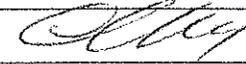
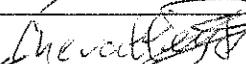
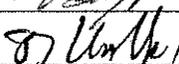
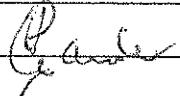
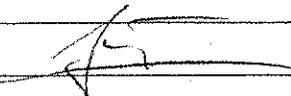
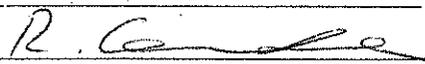
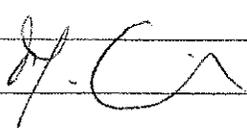
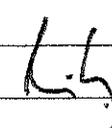
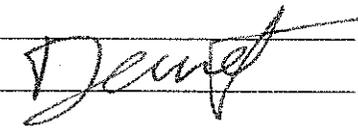
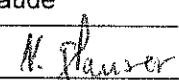
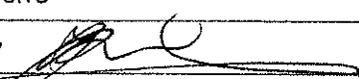
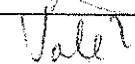
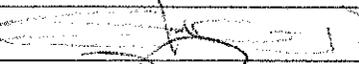
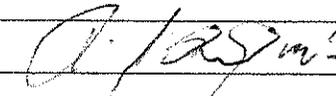
M. José Durussel

M. Olivier Gfeller

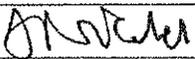
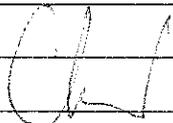
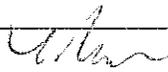
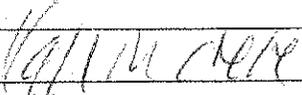
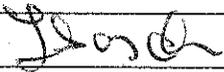
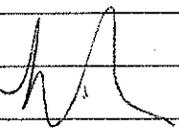
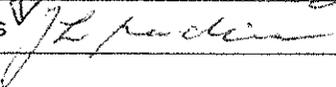
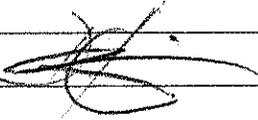
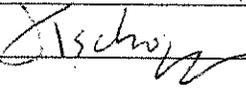
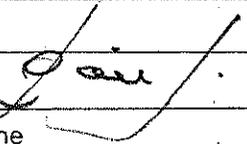
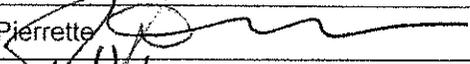
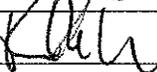
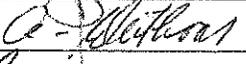
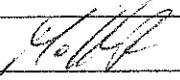
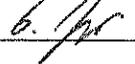


Merci d'envoyer une copie à la boîte mail du Bulletin : bulletin.grandconseil@vd.ch

Liste des député-e-s signataires – état au 12 novembre 2019

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

Liste des député-e-s signataires – état au 12 novembre 2019

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



Grand Conseil
Secrétariat général
Pl. du Château 6
1014 Lausanne

Résolution

(formulaire de dépôt)

A remplir par le Secrétariat du Grand Conseil

N° de tiré à part : 19-RES-036

Déposé le : 26.11.19

Scanné le : _____

Art. 136 LGC La résolution, qui s'exprime sous la forme d'une déclaration ou d'un vœu, porte sur un sujet d'actualité ou sur un objet traité par le GC. Elle peut être déposée par un député, une commission ou un groupe politique. Elle n'a pas d'effet contraignant pour son destinataire.

Pour que la résolution soit traitée, il est nécessaire qu'elle soit soutenue par au moins vingt députés. Elle est portée à l'ordre du jour d'une séance plénière et mise en discussion ; elle peut être amendée avant d'être soumise au vote. Jusqu'au vote de la résolution par le GC, l'auteur de celle-ci peut la retirer. Si la résolution est adoptée et qu'elle consiste en un vœu, le CE informe le GC de la suite qui lui a été donnée.

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

Titre de la résolution

Pour que le Conseil d'Etat appuie tout renforcement du « Concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives », visant à instituer des mesures plus efficaces afin de dissuader les comportements violents lors de manifestations sportives.

Texte déposé

Cette résolution est déposée pour faire suite à des comportements violents lors de manifestations sportives, qui ont provoqué les dépôts du Postulat Durussel 18_POS_062 et de l'Initiative Durussel 19_INI_012. Ces objets ont toutefois été retirés pour inadéquation entre les objectifs et les contenus de ces interventions.

Les objectifs de ces interventions ayant été soutenus par les commissions respectives, il est demandé au Conseil d'Etat d'appuyer tout renforcement des mesures et des peines contenues dans le « Concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives » émis par la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP).

Le but de cette résolution est de renforcer le concordat afin de pouvoir prendre des mesures plus efficaces afin de dissuader les comportements violents lors de manifestations sportives.

Commentaire(s)

Cette résolution est déposée au même moment qu'une initiative aux Chambres fédérales "Pour une augmentation des peines lors d'insoumission à une décision de l'autorité."

Nom et prénom de l'auteur :

Signature :

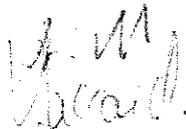
Patrick Simonin, au nom de la commission (19_INI_014) –
Renforcer les mesures du Concordat intercantonal pour
lutter contre le hooliganisme



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

Signature(s) :

Mme Anne Baehler Bech



Mme Nathalie Jaccard



Mme Valérie Schwaar



M. Nicolas Croci Torti



M. José Durussel



M. Olivier Gfeller

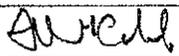
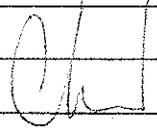
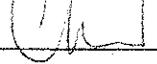
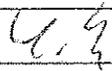
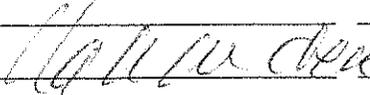
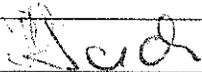
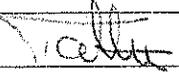
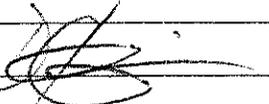
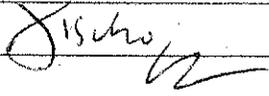
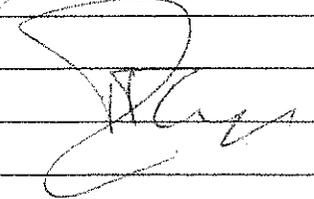
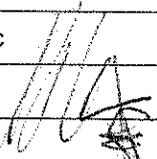
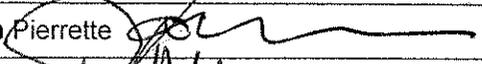
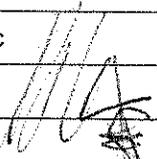
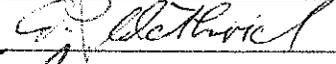


Merci d'envoyer une copie à la boîte mail du Bulletin : bulletin.grandconseil@vd.ch

Liste des député-e-s signataires – état au 12 novembre 2019

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

Liste des député-e-s signataires – état au 12 novembre 2019

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

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Alexandre Démétriadès et consorts – Procédures d'enquête en matière de violences policières. A cas exceptionnels, procédures exceptionnelles ?

Rappel de l'interpellation

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 est traité 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'Etat :

- 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 (article 285 du Code pénal), empêchement d'accomplir un acte officiel (article 286 du Code pénal) ou pour tout autre type d'infraction ?*

Ne souhaite pas développer.

*(Signé) Alexandre Démétriadès
et 18 cosignataires*

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat répond aux questions de la manière suivante :

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 ?*

Il n'existe pas de statistiques officielles. En revanche, un état des lieux a été dressé par la Police cantonale suite au dépôt du postulat Jean-Michel Dolivo et consorts (18_POS_055) – Pour un mécanisme indépendant de plaintes pour les victimes de violences policières. Ainsi, au 28 juin 2018, une vingtaine de procédures pénales à l'encontre de gendarmes et de policiers cantonaux étaient en cours. Aucune plainte n'a abouti à une condamnation pour violence policière ces dernières années à l'encontre de policiers cantonaux. Quant aux polices communales ou régionales, celles-ci étant indépendantes, le Conseil d'Etat n'est pas informé des plaintes et condamnations les concernant et n'est donc pas en mesure de communiquer à ce sujet.

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 ?*

Les plaintes pénales déposées contre des policiers vaudois (gendarmes et policiers communaux) sont traitées de la même manière que toutes celles déposées à l'endroit de citoyens. Ainsi, la victime peut déposer plainte auprès d'un poste de gendarmerie ou de police ou directement auprès du Ministère public. Lorsque la plainte porte sur l'activité professionnelle du gendarme et un comportement inadéquat qu'il aurait adopté en service, la plainte remonte au Commandant de la Police cantonale, qui peut ainsi prendre les mesures conservatoires nécessaires, également sur le plan disciplinaire.

Toutes les plaintes reçues directement par le Commandant de la Police cantonale et les chefs de corps (par ex. par le biais d'une correspondance indiquant que la personne « dépose plainte » contre le policier x) sont transmises au Procureur général. Les plaignants sont informés que leur plainte a été transmise au Ministère public pour toute suite judiciaire utile. Charge ensuite au magistrat instructeur de procéder à l'examen des faits et de rendre la décision qu'il juge conforme au droit.

De manière générale, l'enquête se fait par le Ministère public directement. Néanmoins, si des investigations, notamment techniques, s'avèrent nécessaires, le Ministère public établit un mandat à l'attention du Commandant de la Police cantonale. Celui-ci désigne les enquêteurs de confiance qui mèneront les investigations utiles. Ainsi, plusieurs gendarmes et inspecteurs de la police de sûreté sont désignés pour enquêter sur les cas de violences policières. Il ne s'agit pas d'une Inspection générale des services (IGS) à proprement parler, mais plutôt d'enquêteurs ad hoc qui interviennent en fonction du besoin et dont l'expérience et la position hiérarchique permettent de leur déléguer cette tâche délicate. Ces enquêteurs ne sont évidemment pas des collègues directs des personnes mises en cause, voire n'appartiennent pas au même corps de police.

3. *Dans ce cas de figure, quels sont les acteurs chargés de mener l'enquête ?*

Cf. point 2.

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 ?*

Comme mentionné au point 2, le Procureur général reçoit systématiquement les plaintes déposées à l'encontre d'un policier vaudois. Il transmet ensuite l'affaire au procureur, qu'il lui appartient de désigner, pour instruction. Comme indiqué, si des investigations techniques s'avèrent nécessaires, un mandat est adressé au Commandant de la Police cantonale qui désigne les enquêteurs de confiance à l'interne pour effectuer les mesures requises par le Ministère public.

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 ?*

Toute personne plaignante dispose des mêmes droits, peu importe l'identité de l'auteur présumé. Ainsi, il n'y a pas de régime particulier en raison du fait que la plainte est dirigée contre un policier. Les plaignants sont donc systématiquement informés de leurs droits dans le cadre de la procédure, comme le prévoit le Code de procédure pénale (CPP).

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 (article 285 du Code pénal), empêchement d'accomplir un acte officiel (article 286 du Code pénal) ou pour tout autre type d'infraction ?*

Il n'y a pas de statistique officielle sur la proportion de plaignants de violences policières faisant l'objet de contre-plaintes des agents de police. Toutefois, un nombre important de plaintes sont déposées par les policiers vaudois pour violences contre les fonctionnaires. Concernant la Police cantonale, 31 procédures pénales sont actuellement en cours (état au 17 octobre 2018) auprès du Ministère public, respectivement du Tribunal des mineurs. Il faut ajouter à ce chiffre les plaintes déposées par les polices communales.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 13 février 2019.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean

Motion Yvan Luccarini et consorts – Des élus et des élues suspendus... à leur rémunération !

Texte déposé

Lors de la révision de la Loi sur les communes (LC) acceptée le 20 novembre 2012 par le Grand Conseil, le législateur a introduit à l'article 139b la possibilité de prononcer la suspension d'un ou de plusieurs membres d'une municipalité en présence de motifs graves. De plus, cette notion de motifs graves a été précisée dans la loi, il s'agit notamment de l'ouverture d'une instruction pénale à raison d'un crime ou d'un délit, d'une incapacité durable, d'une absence prolongée ou d'une violation des dispositions de la LC en matière de conflit d'intérêts ou d'interdiction d'accepter ou de solliciter des libéralités ou d'autres avantages.

A l'époque, c'était l'« affaire Doriot » qui avait mis en exergue la problématique des procédures pénales ouvertes à l'encontre des membres d'une municipalité. Il peut en effet s'écouler un temps particulièrement long avant qu'une décision pénale condamnatoire soit rendue et devienne définitive et exécutoire. Or, il s'agit d'une condition nécessaire à la mise en œuvre de la procédure de révocation. C'est pourquoi, en pratique, comme l'affaire précitée l'a démontré, il est difficile, voire impossible que la condition précitée se réalise avant les prochaines élections, même pour des faits commis en début de législature. Dans ces circonstances, il devenait indispensable de prévoir une procédure de suspension et un délai après lequel la procédure de révocation pouvait démarrer.

Ces nouvelles dispositions ont été mises en application tout récemment pour la première fois. En effet, à la demande de la municipalité de Vevey, le Conseil d'Etat a prononcé la suspension d'un municipal veveysan. Celle-ci coïncide avec l'ouverture d'une instruction pénale à son encontre. Dans sa décision du 13 juin 2018, le Conseil d'Etat demandait également à la municipalité de suspendre le traitement du conseiller municipal. Puis finalement dans un courrier du 27 juin 2018 adressé à la municipalité, le Conseil d'Etat « [se fondant] sur un avis de droit du Service juridique et législatif » conclut qu'« à défaut de base légale fondant la compétence de la Municipalité et en l'absence de toute régie spécifique dans la Loi sur les communes relative à la suspension du traitement d'un élu, cette prérogative appartient au Conseil communal en vertu de l'art. 29 LC ». Deux préavis, deux commissions et deux débats plus tard, le Conseil communal de Vevey a finalement pris la décision en date du 11 octobre 2018 de suspendre la rémunération de son municipal sans effet suspensif accordé à un éventuel recours.

Cette décision vient d'être cassée le 5 novembre 2018 par un arrêt du Tribunal cantonal (GE.2018.0226) en raison du « manque d'une base légale suffisante ce qui suffit à l'annuler », donc « le Tribunal cantonal n'a pas eu à se prononcer sur la question de la proportionnalité de la suspension, entière ou partielle, du traitement ». Enfin, se référant à d'autres réglementations spécifiques existantes, le Tribunal cantonal conclut que « si le législateur entend prévoir la possibilité de suspendre unilatéralement la rémunération, il doit le régler explicitement dans la loi ».

A ce stade, nous pensons que l'impossibilité de suspendre la rémunération d'un membre d'une municipalité, dont la suspension des fonctions a été ordonnée, est problématique et que l'expérience veveysanne met en lumière une lacune dans la loi. En effet, un élu ou une élue suspendu·e de ses fonctions, mais qui continue à percevoir sa rémunération n'a aucune incitation à prendre ses responsabilités, par exemple en donnant sa démission, et a, au contraire, toutes les raisons de multiplier les procédures afin de différer au maximum la survenance d'une condamnation définitive et exécutoire qui seule permettra d'enclencher une procédure de révocation.

De plus cette proposition réalise les intentions du projet de loi de 2012, puisque la suspension de la rémunération figurait dans l'exposé des motifs et projet de loi : « Enfin, il est utile de préciser qu'il appartient à l'autorité concernée de décider également des mesures accessoires à la suspension, par exemple la suspension des indemnités ou du traitement de l'élu concerné, l'interdiction de représenter la commune auprès des tiers, etc. ».

Nous proposons donc de modifier l'article 139b LC par l'ajout des alinéas suivants, en veillant à exclure la possibilité de suspendre la rémunération en cas d'incapacité durable pour cause de maladie ou d'accident :

^{2bis} (nouveau) Lorsque le Conseil d'Etat prononce la suspension d'un ou plusieurs membres de la Municipalité, le Conseil général ou communal peut de sa propre initiative ou sur proposition de la Municipalité, à titre provisoire, suspendre entièrement ou partiellement le versement de la rémunération. Les cas de suspension en raison d'une incapacité durable pour cause de maladie ou d'accident ne sont pas concernés par cette disposition.

^{2ter} (nouveau) La décision de suspension de la rémunération peut faire l'objet d'un recours administratif. Ce recours n'a pas d'effet suspensif. Si le recours est admis, le montant retenu est restitué.

Nous pensons que cette absence de base légale doit être comblée au plus vite dans l'intérêt de toutes les communes vaudoises, la poursuite de la rémunération d'un membre de la municipalité suspendu pouvant avoir des conséquences financières très importantes. Elle peut être également perçue comme choquante par les citoyennes et les citoyens, d'autant plus lorsque le Conseil d'Etat accompagne la suspension par la nomination d'un suppléant ou d'une suppléante à la charge de la commune.

Prise en considération immédiate.

(Signé) *Yvan Luccarini*
et 24 cosignataires

Développement

M. Yvan Luccarini (EàG) : — Vous le savez certainement : la Loi sur les communes a subi une importante modification et une révision, en novembre 2012. Notamment, il avait été introduit, à l'article 129b, la possibilité de prononcer la suspension d'un ou de plusieurs membres d'une municipalité, en présence de motifs graves. Ces motifs graves ont également été précisés dans la loi lors de la révision. A l'époque, l'affaire dite Doriot avait mis en exergue la problématique des procédures pénales ouvertes à l'encontre de membres d'une municipalité. En effet, un délai relativement long peut s'écouler avant qu'une décision condamnatoire définitive et exécutoire soit rendue et, comme vous le savez, c'est une condition nécessaire pour pouvoir mettre en œuvre une procédure de révocation. Il a été souvent constaté que cette condition ne se réalise pas avant les élections suivantes, même si l'affaire intervient en début de législature.

Les nouvelles dispositions ont été mises tout récemment en application pour la première fois : à la demande de la municipalité de Vevey, le Conseil d'Etat a prononcé la suspension d'un municipal. Dans sa décision du 13 juin dernier, le Conseil d'Etat demandait également à la municipalité de suspendre le traitement du conseiller municipal concerné. Finalement, dans un autre courrier du Conseil d'Etat daté du 27 juin dernier et adressé à la municipalité de Vevey, sur la base d'un avis de droit du Service juridique et législatif (SJL), il est finalement dit que c'était une prérogative du Conseil communal et non de la municipalité. Dès lors, après deux préavis, deux commissions et deux débats, le Conseil communal de Vevey a finalement pris, le 11 octobre dernier, la décision de suspendre la rémunération de son municipal. Cette décision vient d'être cassée le 5 décembre dernier — et non le 5 novembre ainsi qu'il est dit dans le texte de la motion, de manière erronée — par un arrêt du Tribunal cantonal en raison « du manque d'une base légale suffisante », ce qui suffit à l'annuler. Le Tribunal cantonal n'a donc pas eu à se prononcer sur la question de la proportionnalité de la suspension entière ou partielle du traitement.

Le Tribunal cantonal précise également que, si le législateur entend prévoir la possibilité de suspendre unilatéralement la rémunération, il doit le régler explicitement dans la loi. Dès lors, à ce stade, nous estimons que l'impossibilité de suspendre la rémunération d'un membre d'une municipalité, alors que la suspension de ses fonctions a été prononcée, met en lumière une lacune dans la loi. En effet, un élu suspendu de ses fonctions aurait tout intérêt à multiplier les procédures afin de différer au maximum la survenance d'une condamnation définitive et exécutoire, qui permet seule d'enclencher la procédure de révocation.

De plus, la présente motion réalise les intentions du projet de loi de 2012 puisque, dans l'exposé des motifs et projet de loi, il était indiqué : « En fait, il est utile de préciser qu'il appartient à l'autorité concernée de décider également des mesures accessoires à la suspension, par exemple la suspension des indemnités ou du traitement de l' élu concerné. » Nous proposons donc une modification de l'article 139b, par l'ajout de deux alinéas :

« **Art. 139b.** — Al. 2^{bis} (nouveau) : *Lorsque le Conseil d'Etat prononce la suspension d'un ou de plusieurs membres de la municipalité, le Conseil général ou communal peut, de sa propre initiative ou sur proposition de la municipalité, à titre provisoire, suspendre entièrement ou partiellement le versement de la rémunération. Les cas de suspension en raison d'une incapacité durable pour cause de maladie ou d'accident ne sont pas concernés par cette disposition.* »

Je précise ici qu'il s'agit bien des motifs graves pour une incapacité durable qui ne serait pas concernée, mais pas d'une incapacité de travail qui découlerait d'une suspension pour d'autres motifs.

Enfin, nous proposons l'ajout d'un alinéa 2^{ter} :

« **Art. 139b.** — Al. 2^{ter} (nouveau) : *La décision de suspension de la rémunération peut faire l'objet d'un recours administratif. Ce recours n'a pas d'effet suspensif. Si le recours est admis, le montant retenu est restitué.* »

Nous pensons que l'absence de base légale doit être comblée au plus vite, dans l'intérêt de toutes les communes vaudoises. En effet, la poursuite de la rémunération d'un élu suspendu peut avoir des conséquences financières très importantes. C'est le cas à Vevey, notamment, car quand le Conseil d'Etat nomme en plus un remplaçant, du coup les deux salaires sont à la charge de la commune.

J'aimerais encore préciser un élément au sujet de la présomption d'innocence : elle n'est pas du tout mise à mal par la proposition. En effet, il ne s'agit pas d'une procédure judiciaire, mais bien d'une procédure politique et administrative, pour assurer le fonctionnement des institutions. Tout comme la fonction, le salaire est suspendu, mais non annulé de façon définitive. Il serait bien entendu reversé si la justice devait attester l'innocence du prévenu. Face à tous ces arguments, nous demandons le renvoi immédiat de la motion au Conseil d'Etat.

La discussion est ouverte.

M. Gregory Devaud (PLR) : — Je déclare quelques intérêts, au passage : je suis municipal à Aigle. Nous avons été confrontés à une situation qui ressemble à celle qu'évoque M. Luccarini, mais du point de vue des institutions, elle s'est bien déroulée et bien terminée. Malgré cela, ces affaires sont toujours des cas particuliers, difficiles et peu clairs.

Je remercie M. Luccarini de nous avoir transmis la motion, pour laquelle il nous propose aujourd'hui la prise en considération immédiate. Nous avons échangé quelques mots tout à l'heure et je lui ai indiqué que nous ne cherchions pas à supprimer la motion, bien qu'une majorité aurait peut-être pu être trouvée dans ce parlement. La thématique est bien réelle et elle ne concerne pas uniquement la ville de Vevey, mais l'ensemble du territoire et des dispositions légales qui régissent la problématique des élus suspendus par le Conseil d'Etat.

Formellement, je vous propose de renvoyer la motion en commission. Je pense en effet qu'il serait tout à fait intéressant de pouvoir discuter de ce qui se fait aujourd'hui et des éventuels cas passés ou cas particuliers, afin d'échanger ensuite sur la question et de déterminer ce que notre Grand Conseil souhaitera faire par la suite, soit poser directement des questions au Conseil d'Etat, soit lui indiquer ce qu'il souhaite de manière contraignante, par la voie d'une motion. J'estime que cette question mérite d'être débattue plus largement, avec certains collègues, autour d'une table. En conséquence, je vous remercie de suivre ma proposition et de renvoyer la motion en commission.

M. Philippe Jobin (UDC) : — Mon groupe se ralliera à la demande de renvoi en commission. Plusieurs questions se posent qui restent malheureusement sans réponse. En particulier, au moment de suspendre un municipal, celui-ci pourrait se déclarer malade, ce qui empêcherait l'action prévue ou, du moins, l'empêcherait d'avoir l'effet escompté. Plusieurs discussions doivent être tenues car c'est un sujet délicat. Il a été porté sur la place publique et nous devons donc le traiter, mais nous devons déjà

en discuter au sein d'une commission, afin d'en révéler toute la substance ; cela me paraît essentiel. Je vous remercie donc d'avance de bien vouloir renvoyer cet objet à l'examen d'une commission.

M. Yvan Luccarini (EàG) : — Je ne sais si je puis faire accélérer le débat. J'ai entendu les arguments apportés et, en conséquence, je renonce à ma demande de prise en considération immédiate au profit d'un renvoi en commission.

La discussion est close.

Le président : — Je remercie M. le député Yvan Luccarini. Nous avons pris acte du retrait de la demande de prise en considération immédiate.

La motion, cosignée par au moins 20 députés, est renvoyée à l'examen d'une commission.

**RAPPORT DE LA COMMISSION THÉMATIQUE
DES INSTITUTIONS ET DES DROITS POLITIQUES
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Motion Yvan Luccarini et consorts - Des élus et des élues suspendus... à leur rémunération !

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 2 avril 2019 à la Salle du Bulletin, Parlement cantonal, rue Cité-Devant 13, à Lausanne pour traiter de cet objet.

Elle était composée de Mmes Valérie Schwaar, Roxanne Meyer Keller, Aliette Rey-Marion, Dominique-Ella Christin, Circé Fuchs (remplaçant Jérôme Christen, excusé), de MM. Didier Lohri, Yvan Luccarini (remplaçant Jean-Michel Dolivo, excusé), Jean-Marc Genton, Raphaël Mahaim, Marc-Olivier Buffat (remplaçant Nicolas Suter, excusé), Pierre-André Romanens, Grégory Devaud, Philippe Ducommun, Jean-Daniel Carrard, sous la présidence du soussigné Jean Tschopp, rapporteur.

Mme Béatrice Métraux (cheffe du DIS), était accompagnée de Mme Corinne Martin (cheffe SCL) et de M. Vincent Duvoisin (chef division affaires communales et droits politiques SCL).

M. Jérôme Marcel, secrétaire de la commission, a établi les notes de séances, ce dont nous le remercions vivement.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

La motionnaire déclare ses intérêts : veveysan, il est membre du conseil communal et a été plusieurs fois candidat à la municipalité. Il précise qu'il ne souhaite pas générer une « lex Vevey », mais s'inspirer de cette expérience pour éviter que cette situation puisse se reproduire dans le canton.

Lors de la décision de suspension du municipal veveysan Lionel Girardin le 13 juin 2018, le Conseil d'Etat avait demandé à la municipalité de suspendre son traitement, avant de se raviser, expliquant que le conseil communal est compétent pour fixer les indemnités des municipaux. Suite à cela, la municipalité déposait un préavis, une majorité de plus de deux tiers du conseil communal décidant finalement de suspendre la rémunération. Cette décision a été cassée suite au recours de la personne concernée par le Tribunal cantonal en raison notamment du manque de base légale.

Or en 2011, lors de la révision de la Loi sur les communes, la volonté du législateur était d'offrir la possibilité de suspendre la rémunération, ce qui figure dans l'EMPL : « *il est utile de préciser qu'il appartient à l'autorité concernée de décider également des mesures accessoires à la suspension, par exemple la suspension des indemnités ou du traitement de l'élu concerné, l'interdiction de représenter la commune auprès des tiers, etc.* » (EMPL 453, p. 35) Adoptée en 2012, cette révision de la LC devait permettre la suspension du traitement, ce que le TC a contredit.

Le but de cette motion est dès lors d'introduire explicitement une base légale permettant d'agir en ce sens, étant précisé que cette question est distincte de la présomption d'innocence. Il s'agit d'une mesure politique sur laquelle un recours de droit administratif est toujours possible, la suspension

n'étant pas annulée ad aeternam : de la même manière que la suspension de la municipalité peut être levée, il pourrait y avoir réintégration et versement des indemnités non perçues.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La cheffe du DIS estime que la problématique soulevée par la motion est tout à fait pertinente. La situation difficile dans laquelle se trouve la commune de Vevey démontre qu'il y a des lacunes dans la loi sur les communes. Mais cette situation est exceptionnelle : pour le Conseil d'Etat il ne serait pas prudent de légiférer dans l'urgence.

Les conséquences de la suspension du revenu des municipaux peuvent être importantes en fonction de la situation des personnes sanctionnées, dans un contexte où différents régimes de rémunération existent au sein des 309 communes (taux d'activité, niveaux de rémunération, assurances sociales). En cette matière, plusieurs questions doivent être examinées, notamment :

- l'autorité compétente pour demander, respectivement prononcer la suspension du revenu ;
- les conséquences de la suspension du revenu d'un élu dont c'est l'activité principale, dont il s'agit d'analyser la situation concrète pour pouvoir anticiper les questions liées (droit au chômage, assurance accident, cotisations AVS et LPP).

Par ailleurs, si la suspension d'un élu se justifie par son incapacité à assumer une fonction publique lorsqu'il est prévenu dans le cadre d'une enquête pénale, la question de la rémunération est différente du moment qu'il bénéficie de la présomption d'innocence, sans compter la question du droit de recours de l'élu dont le salaire aurait été suspendu.

Aussi le Conseil d'Etat est-il d'avis que la suspension des élu.e.s et notamment de leur rémunération est une thématique difficile, qui ne saurait être isolée de la réflexion globale de la Haute surveillance de l'Etat sur les communes et des moyens d'intervention dont doit disposer le Conseil d'Etat. Une problématique qui sera abordée dans le cadre de la révision complète de la Loi sur les communes dont les premiers travaux commenceront au printemps 2019.

4. DISCUSSION GENERALE

Si le statut d'un.e élu.e ne peut s'assimiler à celui d'une personne salariée bénéficiant de acquis de la protection sociale, force est d'admettre que suspendre la rémunération peut générer des situations socialement dramatiques, notamment dans les communes de taille moyenne à grande, où les analogies avec un employé de la fonction publique sont grandes (jusqu'à l'interdiction d'exercer une autre activité dans les plus grandes), bien qu'il n'y ait pas de garantie de l'emploi et que la fonction de municipal s'apparente plus à un contrat de mandat conditionné au renouvellement de la confiance populaire. Il est rappelé que la tendance est à la protection des élu.e.s dans toute une série de situations (maladie, grossesse), et les situations concrètes dans les communes où des municipaux ont été en incapacité de poursuivre leur mandat sont très diverses.

Dans ce contexte, introduire une base légale stipulant qu'on supprime automatiquement le traitement d'un municipal écarté de son mandat est problématique. Le cas de la rémunération doit être traité au cas par cas et les arguments allant dans le sens d'une certaine protection sont valables, la fonction de municipal d'une commune moyenne ou grande nécessitant un engagement et une prise de risque importante, qu'aucune assurance ne couvre. Toutefois, de l'avis général, si cela ne doit pas être automatique, il faut que cette possibilité existe.

La compétence en la matière n'est pas secondaire : le Conseil d'Etat, compétant pour décider de la suspension d'un élu communal étant moins sujet à des conflits d'intérêt que le conseil communal, pourrait décider cas échéant de la suspension, complète ou partielle, de la rémunération – la simple suppression pouvant s'avérer compliquée notamment vu la présomption d'innocence et les cas humains.

La question de la durée et des causes de la suspension sont également importantes, Concernant la durée, on peut envisager une période de protection, liée au doute, mais après douze mois de suspension dans le contexte d'une affaire pénale, on s'achemine vers une affaire compliquée, le retour s'avérant de plus en plus compliqué. Dans ces cas de figure, on pourrait envisager que la durée de droit au traitement dans le cas d'une suspension pourrait être terminée si l'intéressé persistait à ne pas vouloir démissionner. Cette approche permettrait d'amortir le choc, à la personne de réfléchir à l'opportunité d'une démission, cas échéant de régler la problématique d'un cas non avéré. A contrario, concernant la demande de la motion d'« *exclure la possibilité de suspendre la rémunération en cas d'incapacité durable pour cause de maladie ou d'accident* », il faut admettre qu'un cas de maladie grave d'un membre d'une municipalité ne génère pas la même ambiance à la municipalité qu'une affaire pénale. De l'avis de plusieurs commissaires cela relève de l'organisation municipale et des relations avec le conseil.

Au final, nombre commissaires expriment de la sympathie pour cette motion, mais estiment qu'il faut veiller à certaines problématiques exprimées, et suggèrent dès lors de transformer cette motion en postulat, la représentante du Conseil d'Etat s'engageant par ailleurs formellement à proposer dans le cadre de la révision projetée de la Loi sur les communes des bases légales permettant de suspendre la rémunération des élu.e.s municipaux dans les cas visés par la motion, en cas de prise en considération sous forme de postulat.

Au vu de la garantie apportée par la cheffe du DIS d'introduire un mécanisme légal permettant de suspendre le traitement d'un municipal en cas de suspension dans le cadre de la révision de la loi sur les communes, le motionnaire ne s'oppose pas à la transformation en postulat.

5. RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

Par douze voix pour la transformation en postulat et trois abstentions, la commission recommande au Grand Conseil de transformer cette motion en postulat.

A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil de renvoyer cette motion transformée en postulat au Conseil d'Etat.

Lausanne, le 16 septembre 2019

Le rapporteur :
(signé) *Jean Tschopp*

Motion Marc-Olivier Buffat et consorts – Plus de démocratie citoyenne dans la gestion des situations de crises où la municipalité est défaillante

Texte déposé

La situation de la ville et de la Municipalité de Vevey interpelle. En l'état, sur cinq postes de municipaux, seuls deux élus sont en état d'exercer leur mandat. Le citoyen veveysan peut légitimement avoir le sentiment de ne plus avoir son mot à dire ; voire s'interroger sur l'opportunité de tenir de nouvelles élections permettant d'élire une nouvelle municipalité.

Corollairement, les dispositions actuelles de la Loi sur les communes (LC) ne permettent pas aux autorités cantonales d'ordonner de nouvelles élections, en particulier lorsque deux municipaux sur cinq, soit moins de la moitié de la municipalité, sont aptes à exercer leur mandat, pour divers motifs. L'article 139a de la LC permet au Conseil d'Etat de repourvoir les sièges vacants lorsque la municipalité ne peut être constituée ou n'est provisoirement plus constituée. Il peut aussi, au besoin, prononcer la mise sous régie de la commune. Les articles 150 et suivants de la LC sont alors applicables. La lecture de cette disposition laisse entendre qu'il n'y a pas de hiérarchie entre les deux mesures. Sous réserve que la régie nécessite l'approbation du Grand Conseil, selon l'article 151 ci-après.

L'article 139b de la LC stipule qu'en présence de motifs graves, le Conseil d'Etat soumet la question de la révocation d'un ou de plusieurs membres de la municipalité au corps électoral de la commune concernée. La Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) règle la procédure. Cette disposition ne règle pas non plus la situation actuellement délicate dans la commune de Vevey, ou alors que de manière très partielle. Enfin, l'article 150 LC traite des motifs de mise sous régie. Les motifs concernent surtout la question de la violation des devoirs, mais non celle de la représentativité.

Comme indiqué ci-dessous, l'article 151 impose au Conseil d'Etat de faire rapport au Grand Conseil lors de la mise sous régie. Ce n'est pas le cas lors des mesures des articles 139a et 139b LC. La présente motion vise à compléter la LC par l'introduction de l'article 139c, nouveau, qui aurait la teneur suivante :

« Article 139c Alinéa 1 : Lorsque plus de la moitié des membres d'une municipalité sont défaillants de façon durable, notamment en raison de l'application des articles 139a et 139b précités, le Conseil d'Etat peut ordonner une nouvelle élection de l'ensemble de la municipalité par le corps électoral. La Loi sur l'exercice des droits politiques règle la procédure.

Alinéa 2 : Le Conseil d'Etat fait rapport au Grand Conseil lequel, dans sa prochaine session confirme ou révoque la mesure prise. »

L'article 150 de la LC devrait également être modifié à son alinéa 3 en ce sens qu'il aurait désormais la teneur suivante :

« Article 150 Alinéa 3 : Les articles 139a & 139c sont réservés. »

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures.

*(Signé) Marc-Olivier Buffat
et 35 cosignataires*

Développement

M. Marc-Olivier Buffat (PLR) : — Dans le laps de temps mesuré qui m'est imparti, je vous donne un résumé de la situation. Dans la Loi sur les communes (LC) deux dispositions topiques doivent permettre de régler les problèmes de défaillance au sein d'une municipalité. La première se trouve à l'article 139, que j'appelle sommairement « le sparadrap », applicable dans une situation d'urgence, si

un ou plusieurs municipaux font l'objet de problématiques en relation avec une enquête pénale, par exemple. Cet article 139 a été modifié en 2013 pour introduire un processus de révocation assez compliqué. Ensuite, l'article 150 traite de la régie et prévoit un passage obligé devant le Grand Conseil si le Conseil d'Etat entend suivre cette voie.

Qu'en est-il alors lorsqu'une majorité — j'insiste sur ce terme — de municipaux, pour des motifs divers et variés, mais pour des raisons de santé, par exemple, ne peuvent plus remplir leur mandat ? La loi actuelle ne me semble pas répondre à la situation. On peut en effet imaginer que, lorsque seuls deux municipaux sur cinq, ou seuls trois municipaux sur sept sont encore en place, on se trouve face à un déficit démocratique tel que, le cas échéant, il appartiendrait d'avoir la possibilité de provoquer des élections générales et de pouvoir « siffler la fin de la partie », en quelque sorte.

J'ai vu dans les médias que l'on appelait mon texte la « Motion Vevey » ou que sais-je encore ? Tel n'est pas notre propos. Il n'empêche que la situation très particulière, voire exceptionnelle, de Vevey actuellement interpelle et doit susciter notre réflexion, tant il est vrai que c'est souvent dans des situations d'urgence que l'on est appelé à se poser certaines questions.

Comme vous le savez toutes et tous, le temps que le texte passe en commission, puis qu'il revienne devant le plénum avant d'être éventuellement renvoyé au Conseil d'Etat, nous aurons allégrement dépassé les élections communales de 2021. C'est dire que la solution de Vevey se résoudra par elle-même. Il n'empêche que nous devons tirer les conclusions de la situation et je me réjouis d'en débattre avec vous en commission.

La motion, cosignée par au moins 20 députés, est renvoyée à l'examen d'une commission.

**RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION THÉMATIQUE
DES INSTITUTIONS ET DES DROITS POLITIQUES
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Motion Marc-Olivier Buffat et consorts - Plus de démocratie citoyenne dans la gestion
des situations de crises où la Municipalité est défailtante**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 2 avril et le 14 mai 2019 à la Salle du Bulletin, Parlement cantonal, rue Cité-Devant 13, à Lausanne pour traiter de cet objet.

Elle était composée de Mmes Valérie Schwaar, Roxanne Meyer Keller, Aliette Rey-Marion, Dominique-Ella Christin, Circé Fuchs (remplaçant Jérôme Christen, excusé pour les deux séances), de MM. Didier Lohri, Jean-Michel Dolivo (remplacé le 2 avril par Yvan Luccarini), Jean-Marc Genton (remplacé le 14 mai par Marc-Olivier Buffat, motionnaire), Raphaël Mahaim, Nicolas Suter (remplacé le 2 avril par Marc-Olivier Buffat, motionnaire), Pierre-André Romanens, Grégory Devaud, Philippe Ducommun, Jean-Daniel Carrard, sous la présidence du soussigné Jean Tschopp, rapporteur de la majorité.

Mme Béatrice Métraux (cheffe du DIS), était accompagnée de Mme Corinne Martin (cheffe SCL) et de M. Vincent Duvoisin (chef division affaires communales et droits politiques SCL).

M. Jérôme Marcel, secrétaire de la commission, a établi les notes de séances, ce dont nous le remercions vivement.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Les autorités sont élues pour un mandat de cinq ans ; ce rythme doit être respecté. Toutefois, il y a les impondérables. A ce jour, dans la loi existent deux instruments : le remplacement d'un élu par le Conseil d'Etat et la mise sous régie. La révocation d'élus n'étant envisageable uniquement quand « *l'intéressé concerné a fait l'objet d'une décision pénale condamnatrice à raison d'un crime ou d'un délit, définitive et exécutoire.* » (LC, art. 139b, al. 3 lett. B) Or, les procédures concernant les délits financiers sont longues, et mettent souvent des années à être définitivement jugées.

Le motionnaire estime qu'il faudrait se doter d'un instrument permettant de réélire la municipalité dans son ensemble dans les cas où il y a moins de la majorité des élus qui sont encore en place. Dans ces situations, le Conseil d'Etat devrait avoir cette possibilité, conjointement avec le Grand Conseil – comme cela se passe pour la mise sous régie. Il précise deux adjectifs : durable est pour lui une période de douze mois ; défailtant signifie « qui ne remplit pas ou plus sa fonction » (Larousse). Si vous avez trois ou quatre municipaux absents, à son avis une municipalité ne remplit plus sa fonction.

Par cette motion il propose de doter d'un outil supplémentaire le Conseil d'Etat – respectivement le Grand Conseil qui devrait avaliser, lorsque qu'une majorité d'élus par le peuple ne se retrouvent plus en fonction pour des circonstances exceptionnelles. Cela devrait s'inscrire parmi les outils à disposition, au même titre qu'une mise sous régie. Cette possibilité permettrait dans des circonstances précises de demander au corps électoral de se prononcer et de réélire une municipalité au complet.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La cheffe du DIS rappelle que la Loi sur les communes prévoit cinq actions que peut entreprendre le Conseil d'Etat en cas de dysfonctionnement d'une commune :

- la possibilité de repourvoir un ou plusieurs postes temporairement vacants au sein d'une municipalité lors que celle-ci n'est plus constituée (art. 139a LC) ;
- la suspension puis la révocation d'un ou plusieurs élus (art. 139b LC) ;
- se substituer à une commune qui néglige d'entreprendre une tâche ou d'accomplir un acte légalement obligatoire (art. 144 LC) ;
- la mise sous régie lorsque celle-ci s'est écartée de ses devoirs ou lorsque la municipalité n'est plus valablement constituée (art. 150 LC) ;
- la mise sous contrôle lorsqu'une commune se trouvant dans l'impossibilité de faire face à ses obligations pécuniaires (art. 165 LC).

Si elle comprend la réflexion du motionnaire, la cheffe du DIS s'interroge :

- si le Conseil d'Etat juge opportun de convoquer une élection générale de la municipalité, celle-ci nécessite une procédure complète (dépôt des listes, convocation, campagne, etc.) : comment la partie de la municipalité poussée à la démission mais encore en place pourrait-elle gouverner sereinement jusqu'à la prise de fonction des nouveaux élus. Ne vaudrait-il pas mieux dans ces cas nommer un conseil de régie ?
- La procédure de suspension telle que prévue préserve la présomption d'innocence des élus qui font l'objet d'une enquête pénale.
- Provoquer des élections générale n'empêche pas une personne malade ou sous enquête pénale de se représenter : en cas d'élection, que fait le Conseil d'Etat ?

Fondamentalement, cette motion pose la question de la Haute surveillance des communes par le Conseil d'Etat.

4. DISCUSSION GENERALE

Force est d'admettre que les cas exceptionnels où une majorité de la municipalité n'est plus en fonction sont très problématiques, indépendamment des causes à l'origine de cette situation. Même si le Conseil d'Etat dispose d'outils lui permettant de pallier à toute une série de situations, la proposition de la motion de doter le canton d'un outil supplémentaire permettant de provoquer une élection dans certaines situations est accueillie positivement par une large majorité des commissaires car en effet elle identifie certains problèmes.

Toutefois, en la forme, la motion soulève toute une série de problématique, notamment :

- le sort des municipaux élus qui constituent la minorité « non défaillante » de la municipalité : élus pour le temps d'une législature, ils seraient victimes, en cas d'élection générale, de la « défaillance » de la majorité de la municipalité. Une forme de « punition collective » envers les magistrats qui sont encore en place. Plusieurs commissaires estiment qu'un outil supplémentaire permettant de mettre en place des élections complémentaire est intéressant, les élus en place ne devant pas être remis en question car ils n'ont pas démerité.
- Dans les petites communes, il y a des menées, où trois démissionnent pour provoquer le départ des deux restants. Cette proposition pourrait favoriser ce genre de menée, et pourrait avoir un effet inverse au but recherché de stabilité des autorités.
- Que se passe-t-il si un municipal suspendu est déclaré non coupable et devait être réintégré ?

Au vu de ces questionnements, il apparaît à la majorité de la commission qu'il faut mener une réflexion sur ces questions, à l'occasion de la révision de la Loi sur les communes. Dans cette optique, le cadre plus souple d'un postulat serait plus approprié. Etant entendu que la solution devra permettre d'éviter les calculs tactiques, tant du Conseil d'Etat que de la municipalité, pour éviter d'empoisonner les discussions sur le type d'outils utilisés dans le cadre d'une crise dans une municipalité.

Le motionnaire entend ces arguments, mais note que cela ne résout pas les cas d'espèce où une majorité de la municipalité en début de législature n'a plus une municipalité constituée. S'il lui semble logique pour le respect des équilibres politiques de réélire une municipalité complète, il peut toutefois concevoir une élection partielle.

Au final, le motionnaire se rallie à une transformation en postulat, tout en insistant pour que le Conseil d'Etat étudie sérieusement la question soulevée.

5. RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

Par douze voix pour, une contre et deux abstentions, la commission recommande au Grand Conseil de renvoyer cette motion transformée en postulat au Conseil d'Etat.

D. Lohri annonce un rapport de minorité.

Lausanne, le 17 septembre 2019

Le rapporteur de la majorité :
(signé) *Jean Tschopp*

**RAPPORT DE MINORITE DE LA COMMISSION THÉMATIQUE
DES INSTITUTIONS ET DES DROITS POLITIQUES
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Motion Marc-Olivier Buffat et consorts - Plus de démocratie citoyenne dans la gestion
des situations de crises où la Municipalité est défaillante**

1. PREAMBULE

Le motionnaire, au mois de janvier 2019, s'interrogeait sur l'image dégagée par les autorités de la ville de Vevey. Son dépôt stipule que :

« La situation de la ville et la Municipalité de Vevey interpelle. En l'état, sur cinq postes de municipaux, seuls deux élus sont en état d'exercer leur mandat. ...

Corollairement, les dispositions actuelles de la loi sur les communes ne permettent pas aux autorités cantonales d'ordonner de nouvelles élections, en particulier lorsque deux municipaux sur cinq, soit moins de la moitié de la municipalité, sont aptes à exercer leur mandat, pour divers motifs. »

Lors de la séance de commission, le motionnaire renforce son dépôt par des arguments bien spécifiques à Vevey. Il harangue que dans le cortège officiel de l'annonciation de la Fête des Vignerons, les autorités veveysanes seraient représentées par deux municipaux élus et deux délégués par le Conseil d'Etat.

Images parlantes selon le motionnaire de la problématique veveysanne soulevée par sa motion. Il est donc impératif d'agir.

2. RAPPEL DES POSITIONS

La position du motionnaire se résume par la volonté de doter le Conseil d'Etat – respectivement le Grand Conseil, d'un article de loi supplémentaire permettant de mettre des élus municipaux à la porte lorsque qu'ils ne peuvent plus obtenir le quorum.

Lors de la discussion générale, la cheffe du DIS a énuméré les outils à disposition du Conseil d'Etat. La cheffe du DIS a mis en garde que l'assiette de la motion n'était pas la LEDP mais la LC. Se basant sur l'unique cas de mise sous régie du XXIème siècle d'une commune vaudoise, la cheffe du DIS a expliqué les craintes et les incertitudes que le texte proposé par le motionnaire ne résolvait pas entièrement le problème.

Les autres commissaires ont exprimé des réserves importantes indépendamment des appartenances politiques face au texte déposé. Ces différents échanges ont entraîné la proposition finale de transformer la motion en un postulat.

3. POSITION DES COMMISSAIRES DE MINORITE

Après avoir déclaré mes intérêts, la motion Marc-Olivier Buffat et consorts a été perçue, de ma part, comme une réaction épidermique du motionnaire face à la situation veveysanne et non pas cantonale.

L'actualité de la Fête des Vignerons, comme il le mentionne dans son développement, est l'élément déclencheur de sa motion.

Nous sommes dans l'image, dans le paraître, du qu'en-dira-t-on ?

En analysant plus finement le texte et en s'appuyant sur les différents échanges entre la cheffe du DIS et les commissaires, ce texte ne résoudra pas la problématique de démission en bloc et d'affaires relationnelles entre municipaux. Le motionnaire n'a pas eu la chance d'avoir été membre d'un exécutif communal. Il n'a peut-être pas le recul ou la sensibilité nécessaire pour comprendre les difficultés permanentes des élus de proximité. Permettez-moi de rappeler que le peuple a voté pour des personnes ne se connaissant pas forcément, avec des visions politiques et des mentalités différentes entre elles. Il faut composer avec cette matière première.

Il y a 308 communes dans le canton et depuis 2017, 2 communes ont suscité une attention particulière au niveau du fonctionnement des municipalités par le Conseil d'Etat.

L'évolution de la société fait que l'autorité est contestée. L'individualisme et le juridisme génèrent des situations complexes et chronophages.

Les institutions et les lois sont et seront toujours en retard.

Elles ne doivent pas céder aux pressions médiatiques et autres réseaux sociaux remplaçant le café du coin où seul 2 illuminés et 1 malin dissertaient et oubliaient le lendemain, leurs argumentations absconses à dégât sociétal irréversible et infondé.

Montesquieu, dans son livre anonyme car il ne disposait pas de réseaux sociaux, avait écrit en 1748 « *De l'Esprit des lois* ».

Je cite :

Ces lois existent de tout temps, même les lois humaines, car elles existent en puissance avant que d'être promulguées.

Les lois de la nature, qui précèdent les lois politiques sont celles qui régissent un homme avant l'établissement des sociétés. Quelles peuvent-elles être ?

En effet, la diversité des peuples entraîne une grande diversité de lois, et par contrecoup un grand nombre de régimes politiques différents : il y a peu de lois universelles et donc il n'y a pas un régime politique qui serait universellement valable : "les lois doivent être tellement propres au peuple pour lequel elles sont faites, que c'est un très grand hasard si celles d'une nation peuvent convenir à une autre".

Fort ce constat, les lois ne permettront pas de résoudre TOUS les cas de nos autorités communales confrontées à la dispute, aux menées, aux dénigrement.

Lors de la séance du 14 mai 2019, les propos tenus par les commissaires ne pouvaient pas être occultés suite à mon expérience vécue à Bassins, en tant que syndic.

Ils ont conforté mon sentiment d'injustice que pouvait avoir le texte de la motion. D'imaginer être « débarqué » permettez-moi l'expression, par le Grand Conseil est insupportable.

Il est nécessaire parfois de longs mois pour démontrer que le respect des lois a été total en matière, par exemple, de gestion de fonds de réserve communaux.

Ces éléments n'ont fait que renforcer mon intuition qu'une vision globale, proposée par le Conseil d'Etat, permettra de savoir comment réintégrer une personne élue par le peuple, éjectée par le Grand Conseil et reconnue par la justice comme innocente malgré le fait qu'elle était minoritaire, non démissionnaire, du collège municipal.

Seul le peuple peut sanctionner ce qu'il a décidé, la motion n'est pas une solution respectueuse de la démocratie. Le Conseil d'Etat a indiqué être conscient de la problématique et dispose déjà d'outils pour répondre à ces situations conflictuelles.

Ne créons pas des lois qui une fois l'effet médiatique passé, deviennent un emplâtre sur une jambe de bois.

4. CONCLUSION

Les éléments développés, dans la prise de position du minoritaire, démontrent que la motion engendre quelques problèmes dans l'application pratique.

Un élu, minoritaire, a 3 options :

- a) Soit il respecte la démocratie, signe les actes voulus par la majorité municipale et les défend.
- b) Soit il démissionne.
- c) Soit il signale les contraventions aux lois.

De plus lorsque le sentiment d'injustice gagne l'élu, toute sa fougue peut être reportée dans un débat juridique sans fin et sans solution.

Le rapport majoritaire exprime de façon sous-jacente mais clairement que ce n'est pas simple de trouver la bonne rédaction d'un article de loi universelle et efficace.

La transformation de la motion en postulat est une forme de signal afin que le Conseil d'Etat prenne en compte les inquiétudes du motionnaire.

N'étant pas assorti à un délai, le traitement de ce postulat n'aura pas un impact immédiat sur le problème des communes et va encombrer les réflexions et le travail du Conseil d'Etat.

Il serait judicieux de classer ce postulat et de réagir rapidement par une motion lorsque l'affaire veveysanne aura connu son épilogue avec les textes de jurisprudence qui étofferont le dossier.

Le minoritaire demande la non-prise en considération du postulat

Bassins, le 7 septembre 2019.

Le rapporteur de minorité :
(Signé) Didier Lohri



REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Werner Riesen et consorts – Désignation de Municipaux à Vevey et absence de base légale ?

Rappel de l'interpellation

Suite à la suspension en juin 2018, puis en décembre 2018, de trois municipaux sur cinq de la Municipalité de Vevey, celle-ci n'est plus composée que de deux municipaux élus par le peuple.

Dans un premier temps, suite à la suspension de M. Girardin en juin 2018, le Conseil d'Etat a désigné M. Michel Renaud en qualité de municipal ad hoc. Il a été expliqué à cette occasion que, dans le contexte de la Municipalité de Vevey qui n'était alors plus composée que de quatre membres, des problèmes de quorum pouvaient surgir en raison de la récusation de plus d'un membre parmi les municipaux encore en fonction. M. Renaud a dès lors été désigné pour participer à la délibération et au vote lorsqu'un tel cas se présentait. Ce rôle restreint paraissait conforme à la lettre et à l'esprit de la Loi sur les communes (LC), dans la mesure où l'article 65a alinéa 4 prévoit que : « si le nombre des membres restants de la Municipalité est inférieur à la majorité absolue, l'art. 139a s'applique ».

Par contre, l'art 139a de la LC ne paraît pas constituer une base légale suffisante pour que le Conseil d'Etat puisse s'arroger le droit de désigner un ou deux municipaux de plein droit en raison de la suspension de trois membres de la Municipalité élus par le peuple.

L'article 139a de la LC prévoit que « lorsque la Municipalité ne peut être constituée ou n'est provisoirement plus constituée, le Conseil d'Etat repourvoit les sièges vacants ; il s'adresse à cet effet de préférence à des électeurs domiciliés dans la Commune. Il peut aussi, au besoin, prononcer la mise sous régie de la Commune ». Cette disposition a été proposée en 2005 dans le cadre de l'exposé des motifs et projet de loi (238), modifiant la Loi du 28 février 1956 sur les communes. Il a été adopté en 2005 par le Grand Conseil. L'on peut lire dans l'exposé des motifs et projet de loi (BCG, p. 9085) : « art. 139a nouveau : cet article reprend la disposition de l'art. 86 al. 3 de l'ancienne Constitution, qui prévoyait que le Conseil d'Etat repourvoyait les sièges vacants lorsque la Municipalité ne pouvait plus être constituée. Cette règle garde toute son utilité et doit être ancrée dans la loi. En effet, lorsqu'une Municipalité n'est pas complètement constituée en raison notamment de l'absence de candidats, le Conseil d'Etat peut repourvoir le poste. Il en est de même lorsqu'une commune est temporairement privée de Municipalité (démission en bloc par exemple). Le Conseil d'Etat nomme alors une administration provisoire chargée de la gestion courante des affaires de la commune, une élection devant être organisée le plus rapidement possible ».

L'on peut aussi lire plus loin (BCG, p. 9121) que « Cet article garde toute son utilité et doit donc être ancré dans la loi. Il a également été précisé sur la question d'une Municipalité provisoirement plus constituée (démission, récusation ou suspension) ».

Par contre, l'on peut lire dans le rapport de la Commission chargée de rapporter sur cet objet ce qui suit (BCG, p. 2075) :

« L'art. 139a (nouveau) : il est expliqué à la Commission par le SJIC (Service de justice de l'intérieur et des cultes) que cet article est un article général qui traite de la démission en bloc de la Municipalité, de la récusation et du manque de candidats lors d'une élection. Il ne s'agit donc pas de traiter ici de l'absence momentanée ou de la démission d'un municipal. »

Ainsi, il paraît extrêmement douteux que l'article 139a de la LC constitue une base légale suffisante pour nommer un ou plusieurs municipaux pour remplacer des municipaux suspendus. Si le législateur avait voulu offrir une aussi large marge de manœuvre au Conseil d'Etat, il n'aurait pas eu besoin d'adopter une disposition aussi précise de l'article 65a qui démontre sa volonté de définir précisément les cas restreints dans lesquels une telle nomination peut avoir lieu.

Dans ces conditions, je me permets de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- 1. Le Conseil d'Etat ne considère-t-il pas que la base légale fait défaut pour désigner un ou plusieurs municipaux dotés de toutes les compétences d'un municipal élu dans le cadre de la situation que crée la suspension de trois municipaux à Vevey ?*
- 2. Au vu des doutes à ce sujet, fondés en particulier sur les explications données au Grand Conseil lors de l'adoption de cet article, le Conseil d'Etat ne considère-t-il pas que le déficit démocratique qui entacherait en tout état de cause la nomination d'un ou deux municipaux dotés de toutes les compétences dans leur fonction doit l'amener à renoncer à une telle nomination ?*
- 3. Le Conseil d'Etat ne considère-t-il pas dès lors que l'on se trouve – pour les raisons développées ci-dessus - dans une situation où c'est la deuxième phrase de l'art. 139a de la LC qui devrait trouver application, puisqu'elle prévoit que le Conseil d'Etat « (...) peut aussi, au besoin, prononcer la mise sous régie de la communes » ? En effet, à défaut de résoudre le problème du déficit démocratique, l'existence d'une base légale suffisante serait alors garantie.*
- 4. Si le Conseil d'Etat persiste dans sa volonté de désigner un ou deux municipaux devant assumer ensemble les droits et les obligations de la fonction, peut-il expliquer comment il justifie sa décision, nonobstant le caractère sibyllin de la base légale qu'il paraît vouloir invoquer ?*

*Souhaite développer.
(Signé) Werner Riesen*

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

L'art. 139a de la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC ; BLV 175.11) permettant au Conseil d'Etat de repourvoir des postes vacants au sein de la municipalité est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2005 (révision du 3 mai 2005). Le Conseil d'Etat avait par ailleurs proposé d'introduire une étape intermédiaire avant la révocation, soit celle de la suspension d'un ou de plusieurs membres de la municipalité par le Conseil d'Etat, en présence de faits suffisamment graves, par exemple lorsque « une procédure pénale pour crimes ou délits est ouverte à l'encontre d'un ou plusieurs membres de la municipalité ou que leur état de santé ne leur permettent plus d'assumer les charges pour lesquelles ils ont été élus, ce qui entamerait la confiance du peuple et pourrait provoquer un dysfonctionnement au sein de la commune » (BGC avril 2005 p. 9086). Ce projet de disposition n'avait toutefois pas été retenu par le Grand Conseil.

Il en résulte qu'en 2005, lors de l'introduction de l'art. 139a LC, la seule mesure disciplinaire qui était prévue par le législateur à l'égard d'un membre de la municipalité était la révocation prononcée par le peuple en présence de motifs graves (art. 139b ancienne LC). La loi sur les communes ne prévoyait pas de solution intermédiaire, comme la suspension d'un municipal.

C'est lors de la dernière grande révision de la LC, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013, que la possibilité de suspendre un ou plusieurs municipaux a été introduite dans la législation vaudoise. L'affaire « Doriot » avait en effet conduit le Conseil d'Etat à proposer une telle procédure (EMPL modifiant la loi sur les communes, décembre 2011, p. 22). L'art. 139b al. 1^{er} LC prévoit désormais que « *En présence de motifs graves, sur requête de la municipalité ou de la majorité des deux tiers du conseil général ou communal, le Conseil d'Etat, peut suspendre un ou plusieurs membres de la municipalité ou du conseil général ou communal. Le Conseil d'Etat détermine la durée de la suspension qui ne peut excéder une année. La décision est renouvelable dans le cas où une procédure pénale reste pendante* ». Le Conseil d'Etat a du reste clairement envisagé la possibilité de repourvoir les sièges vacants dans ce nouveau cas de figure. L'art. 139b alinéa 5 a en effet la teneur suivante : « *Si plusieurs membres de la municipalité ou du conseil communal sont suspendus, les articles 139 et 139a de la présente loi et 82, 86 à 87 de la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques s'appliquent* ».

Réponse aux questions

1. *Le Conseil d'Etat ne considère-t-il pas que la base légale fait défaut pour désigner un ou plusieurs municipaux dotés de toutes les compétences d'un municipal élu dans le cadre de la situation que crée la suspension de trois municipaux à Vevey ?*

Comme expliqué en préambule, l'application de l'article 139a LC a été expressément étendue à la suspension des municipaux lors de l'introduction de cette procédure en 2013. Le Conseil d'Etat estime donc que la base légale existe dès lors que l'art. 139b al. 5 prévoit expressément un renvoi à l'art. 139a LC.

2. *Au vu des doutes à ce sujet, fondés en particulier sur les explications données au Grand Conseil lors de l'adoption de cet article, le Conseil d'Etat ne considère-t-il pas que le déficit démocratique qui entacherait en tout état de cause la nomination d'un ou deux municipaux dotés de toutes les compétences dans leur fonction doit l'amener à renoncer à une telle nomination ?*

Comme répondu à la question précédente, le Conseil d'Etat estime qu'il a, depuis l'introduction de la procédure de suspension en 2013, une base légale suffisante lui permettant de repourvoir les sièges vacants lorsque la municipalité ne peut être constituée ou n'est provisoirement plus constituée en raison de la suspension d'un ou plusieurs de ses membres.

3. *Le Conseil d'Etat ne considère-t-il pas dès lors que l'on se trouve – pour les raisons développées ci-dessus - dans une situation où c'est la deuxième phrase de l'art. 139a de la LC qui devrait trouver application, puisqu'elle prévoit que le Conseil d'Etat « (...) peut aussi, au besoin, prononcer la mise sous régie de la communes » ? En effet, à défaut de résoudre le problème du déficit démocratique, l'existence d'une base légale suffisante serait alors garantie?*

Le Conseil d'Etat a estimé que la nomination de deux personnes à la Municipalité de Vevey répondait à un besoin de stabilité, permettant aux institutions de fonctionner, tout en préservant autant que possible l'autonomie communale. Quant à la mise sous régie, il s'agit d'une procédure complexe et d'une solution radicale qui doit rester une ultima ratio.

4. *Si le Conseil d'Etat persiste dans sa volonté de désigner un ou deux municipaux devant assumer ensemble les droits et les obligations de la fonction, peut-il expliquer comment il justifie sa décision, nonobstant le caractère sibyllin de la base légale qu'il paraît vouloir invoquer ?*

Comme répondu aux questions 1 et 2 ci-dessus, le Conseil d'Etat estime que l'article 139b alinéa 5 LC est une base légale explicite et suffisante permettant l'application de l'article 139a LC. La loi sur les communes permet donc clairement au Conseil d'Etat de nommer des remplaçants dans une municipalité lorsque celle-ci n'est provisoirement plus constituée en raison de la suspension d'un ou plusieurs de ses membres.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 18 septembre 2019.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Taraneh Aminian – Cachez ce-tte municipal-e que je ne saurais voir !

Rappel de l'interpellation

Chacun a en mémoire la démission commune des trois municipaux de Bassins en septembre 2018. A l'origine de cette démission collective, des rapports qui se sont détériorés entre les membres de la municipalité et le syndic et qui ont nui à toute recherche de collégialité et de consensus, déclenchant l'intervention du canton pour assurer la gestion de la commune.

À Vevey, ce sont trois municipaux sur cinq élus qui sont suspendus pour des raisons largement relayées par la presse, mais qui laissent très clairement apparaître de profondes divergences empêchant le collège de fonctionner sereinement. Là encore, le canton a dû intervenir pour assurer la gestion de la commune qui ne disposait plus du quorum nécessaire.

Depuis 2016, ce sont plus de 300 membres d'exécutifs des communes vaudoises et fribourgeoises qui ont quitté leur poste, soit près de 12 % des effectifs (cf. Le Temps du 04.11.2018). La difficulté de concilier vie privée avec l'exercice d'un mandat public et la complexité des tâches à accomplir sont généralement les raisons évoquées ; mais elles cachent aussi une autre réalité dont on n'ose peu parler : les rapports souvent complexes, voire tendus entre les membres des exécutifs communaux.

Or, la Loi sur les communes (LC) ne donne pas toujours les outils nécessaires pour se prémunir dans de telles circonstances.

L'article 72 de la LC, stipule que : « Le syndic, qui préside la municipalité, est spécialement chargé d'exécuter les lois, décrets et arrêtés ; il a également le droit de surveillance et de contrôle sur toutes les branches de l'administration. »

L'article 74 de la LC précise en outre que : « Le syndic communique à la municipalité, dans la première séance qui suit leur réception, les lettres, demandes, pièces et documents qui la concernent comme telle. »

Si le rôle du syndic peut paraître assez bien défini, celui des municipaux ne l'est pas. Ce qui, à mon sens, nécessiterait qu'un changement de loi soit étudié par le Conseil d'Etat.

En l'absence de dispositions fixant un cadre légal dans les rapports entre municipaux, je pose au Conseil d'Etat les questions suivantes :

- 1) Le Conseil d'Etat envisage-t-il d'étudier la possibilité d'un changement de loi qui préciserait les droits des municipaux ?*
- 2) Quelles sont les limites au droit de surveillance et de contrôle des syndics et des municipaux pour les affaires qui ne relèvent pas de leur(s) dicastère(s) ?*
- 3) Quels sont les droits d'accès des municipaux aux informations relevant de la municipalité ?*
- 4) Le Conseil d'Etat ne pense-t-il pas que les collèges municipaux devraient disposer de tous les documents nécessaires à une prise de décision ?*
- 5) Dans quel délai les documents nécessaires à une prise de décision doivent-ils être fournis aux collèges municipaux ?*
- 6) La loi donne-t-elle assez de droits aux municipaux pour prendre des décisions ?*
- 7) Que faire en cas de litige entre membres d'un collège municipal ?*
- 8) Mise à part la démission, de quelles ressources les municipaux minoritaires disposent-ils lorsque la collégialité au sein d'une municipalité s'avère difficile, voire impossible ?*

Souhaite développer.

(Signé) Taraneh Aminian

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

L'interpellation de la députée Taraneh Aminian soulève deux questions qui sont, d'une part, l'entente entre les membres du collège municipal et son fonctionnement ainsi que, d'autre part, le droit à l'information entre ces mêmes membres.

Le fonctionnement de nos institutions, notamment communales, veut que les personnes amenées à former le collège sont le fruit du choix des électeurs et ont souvent des avis politiques différents. Le collège municipal n'est donc pas le résultat d'un choix de personnes basé sur des critères définis par une hiérarchie pour fonctionner.

La Constitution vaudoise (Cst-VD) et la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC ; BLV 175.11) règlent le fonctionnement et la prise de décision au sein de la municipalité. Selon la Constitution vaudoise, la syndique ou le syndic préside la municipalité, coordonne l'activité des conseillers municipaux et dispose de l'administration communale (art. 150 Cst-VD). La loi sur les communes prévoit, quant à elle, que le syndic est une autorité communale en tant que telle (art. 1 LC). Le chapitre IV de la loi (art. 72 ss LC) est d'ailleurs consacré au syndic. Selon l'art. 72 LC, le syndic, outre ses attributions spéciales, a le droit de surveillance et de contrôle sur toutes les branches de l'administration. Le syndic est par ailleurs spécialement chargé de l'exécution des lois, décrets et arrêtés (art. 76 LC). En revanche, le syndic ne dispose pas de compétences décisionnelles propres.

Quant à la municipalité, il s'agit également d'une autorité communale au sens de l'art. 1 LC. Elle est formée du syndic et des autres membres du collège qui sont les municipaux (art. 148 Cst-VD) et a toutes les compétences communales, à l'exception de celles attribuées par la Constitution ou la loi à l'autorité délibérante (art. 150 al. 2 Cst-VD). Le chapitre III (art. 41ss LC) de la loi sur les communes est réservé à l'autorité exécutive (municipalité). Ce chapitre détermine les compétences de cet organe, son organisation et son fonctionnement. La loi prévoit que la municipalité ne peut délibérer que si le nombre des membres présents forme la majorité absolue du nombre total de ses membres et que les décisions municipales sont prises à la majorité (art. 65 LC). Le quorum et la majorité ainsi définis donnent un cadre juridique dans lequel les décisions peuvent être prises.

Par ailleurs, la loi reprend l'art. 150 Cst-VD en prévoyant que la municipalité s'organise librement (art. 63 LC). Elle précise que la municipalité peut se diviser en sections ou directions (art. 66 LC). Ces dicastères doivent permettre à la municipalité de se répartir et d'organiser le travail.

Depuis la modification législative entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013, la loi sur les communes précise en outre que la municipalité fonctionne en collège (art. 65a LC). Cette notion reprend le principe de la collégialité ancré dans la Constitution vaudoise à son article 150 al. 1. La notion de collégialité implique notamment que les conseillers municipaux ne doivent pas, à tout le moins publiquement, se désolidariser des décisions prises par le collège, par exemple en portant le débat dans les médias. Cela ne les prive cependant pas d'exercer leurs droits politiques ou juridiques, ni ne les empêche de signaler d'éventuels problèmes de légalité ou de toute autre nature auprès des autorités cantonales de surveillance des communes prévue par les articles 183ss LC (EMPL modifiant la loi sur les communes, décembre 2011, p. 15).

Quant au droit à l'information entre les membres de la municipalité, ni la Constitution vaudoise, ni la loi ne prévoient de règles à ce propos. En conséquence s'agissant de cette question, le Conseil d'Etat renvoie aux réponses ci-dessous.

Réponse aux questions

1. Le Conseil d'Etat envisage-t-il d'étudier la possibilité d'un changement de loi qui préciserait les droits des municipaux ?

Dans le cadre de son programme de législation, le Conseil d'Etat a annoncé son intention de réviser la loi sur les communes, en lien avec les questions institutionnelles (mesure 3.1 du PL 2017-2022).. Lors de ce travail, la partie de la loi relative à la municipalité et au syndic sera analysée, y compris à la lumière des litiges qui ont pu se produire dans certaines communes. En fonction des résultats de l'analyse, ces articles pourraient être revus, modifiés ou précisés.

2. Quelles sont les limites au droit de surveillance et de contrôle des syndics et des municipaux pour les affaires qui ne relèvent pas de leur(s) dicastère(s) ?

Comme développé dans le préambule, le syndic, selon l'art. 72 LC, a le droit de surveillance et de contrôle sur toutes les branches de l'administration. Ce droit permet au syndic de coordonner l'action et le fonctionnement de la municipalité, rôle que lui a donné la Constitution vaudoise (art. 150 Cst-VD).

S'agissant des municipaux, ils n'ont pas de pouvoir de surveillance et de contrôle sur toutes les branches de l'administration. En revanche, ils disposent d'un droit à recevoir une complète information sur les objets soumis à la municipalité pour décision. Ce droit à l'information découle du fait qu'en tant que membres du collège, ils participent à la décision et doivent pouvoir le faire en toute connaissance de cause.

3. Quels sont les droits d'accès des municipaux aux informations relevant de la municipalité ?

Dans la mesure où les municipaux participent aux décisions municipales à la majorité selon l'art. 65 al. 2 LC, ils doivent pouvoir avoir accès à toutes les informations leur permettant de prendre part aux décisions. Cela étant, les moyens et les modalités d'échanges d'informations doivent rester du ressort de l'organisation interne de la municipalité qui s'organise librement selon la Constitution vaudoise et la loi. Cette dernière prévoit que la municipalité peut édicter un règlement d'organisation (art. 63 al. 2 LC) qui est susceptible, cas échéant, de préciser les modalités d'échange d'informations entre les municipaux.

4. Le Conseil d'Etat ne pense-t-il pas que les collèges municipaux devraient disposer de tous les documents nécessaires à une prise de décision ?

Le Conseil d'Etat renvoie à la réponse précédente.

5. Dans quel délai les documents nécessaires à une prise de décision doivent-ils être fournis aux collèges municipaux ?

Le délai doit être suffisant pour que les municipaux puissent prendre connaissance des dossiers sur lesquels porteront les décisions prises en séance de municipalité et pour forger leur opinion. Cela étant, il se peut que la municipalité soit requise de prendre des décisions urgentes si les circonstances le justifient. Ainsi, le délai peut être variable en fonction des dossiers et des décisions à prendre.

6. La loi donne-t-elle assez de droits aux municipaux pour prendre des décisions ?

La municipalité se réunit périodiquement en séance ordinaire aux jours fixés par elle et en outre, en séance extraordinaire convoquée par le syndic, ou à la demande de la moitié des autres membres (art. 64 et 73 LC). Comme indiqué en préambule, les décisions municipales sont prises à la majorité. Le droit de vote des municipaux implique donc qu'ils peuvent poser des questions, être informés et s'exprimer en séance de municipalité. A cet égard, les municipaux pourraient, s'ils estiment ne pas être en mesure de décider, demander à ce que le débat soit reporté.

7. Que faire en cas de litige entre membres d'un collège municipal ?

De manière générale, un litige au sein d'un collège devrait pouvoir être résolu en bonne intelligence dans l'intérêt de la collectivité. Si nécessaire, lorsque le litige est d'ordre relationnel, l'art. 20 de la loi du 27 mars 2007 sur les préfets et les préfetures (Lpréf ; BLV 172.165) prévoit que le préfet prête ses bons offices lors de tout différend public ou privé qui peut être réglé par voie amiable.

8. Mise à part la démission, de quelles ressources les municipaux minoritaires disposent-ils lorsque la collégialité au sein d'une municipalité s'avère difficile, voire impossible ?

Outre la réponse précédente, dans la mesure où le litige porte sur des avis divergents, la loi prévoit que les décisions sont prises à la majorité, le syndic ayant une voix prépondérante en cas d'égalité (art. 65 LC). Le ou les municipaux minoritaires n'ayant pas voté comme la majorité, doivent accepter la décision municipale. Ainsi, même si ce n'est pas leur avis qui a prévalu, les municipaux minorisés doivent porter et exécuter les décisions municipales selon le principe de la collégialité. Le Conseil d'Etat rappelle à cet égard que lors de la prestation de serment prévue aux articles 62 et 9 de la loi sur les communes, les élus communaux promettent d'être fidèles à la Constitution fédérale et à la Constitution du canton de Vaud, cette dernière prévoyant notamment le principe de la collégialité au sein de la municipalité.

Enfin, dans les autres cas, il reste possible de s'adresser aux autorités de surveillance désignées par la loi sur les communes.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 18 septembre 2019.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Serge Melly – Le commandement de payer est-il le nouveau moyen de stimuler des vocations politiques ?

Rappel de l'interpellation

Le 20 mai dernier, les municipaux Michel Agnant et Jérôme Christen, actuellement suspendus suite à leur action de donneurs d'alerte dans une affaire impliquant un troisième municipal de Vevey, ont reçu, chacun, un commandement de payer de 1 million de francs de la Municipalité de cette ville. Ces deux commandements de payer ont été justifiés par la Municipalité comme étant la manière de préserver la ville de ses éventuels droits à des indemnités pour « dégâts d'image ».

Par sa démesure et sa violence, cette méthode transforme un acte juridique en une mesure d'intimidation et de pression politique extrême contre deux édiles qui, à ce jour, ont droit à la pleine présomption d'innocence pour leurs actes de donneurs d'alerte.

L'usage d'une mesure juridique, détournée de son but et utilisée hors de toute proportion raisonnable par son montant, est une méthode que l'on croyait réservée aux régimes non démocratiques. Elle est pourtant, hélas, utilisée aujourd'hui dans notre canton, contre deux élus.

Ces commandements de payer de 1 millions de francs ont donc été envoyés pour d'hypothétiques prétentions en « dégât d'image », une notion qui en elle-même paraît déjà utilisée abusivement dans le cas de donneurs d'alerte. Par leur excès, ils ont aujourd'hui des conséquences concrètes graves pour les deux personnes qui en sont victimes. Des droits fondamentaux leur sont ainsi quasiment retirés car, de facto, il leur est par exemple aujourd'hui impossible d'emprunter auprès d'une banque ou de signer un bail à loyer.

Cet acte insensé de la Municipalité de Vevey pourrait être considéré comme une affaire purement communale, si le Conseil d'Etat n'était pas intervenu de manière répétée dans la gestion de la crise de la Municipalité de Vevey.

Rappelons que c'est le Conseil d'Etat qui a décidé de suspendre le municipal Lionel Girardin aujourd'hui sous enquête pour des actes qui pourraient être pénaux. C'est toujours le Conseil d'Etat qui a ensuite suspendu les municipaux Michel Agnant et Jérôme Christen, sous enquête pour avoir agi en donneurs d'alerte.

C'est surtout, et encore, le Conseil d'Etat qui a pris la responsabilité importante de nommer deux personnes, représentants d'autres tendances politiques, en remplacement de MM. Agnant et Christen à la Municipalité de Vevey.

Le grand argument du Conseil d'Etat, au travers de la Cheffe du Département des institutions et de la sécurité, a été de dire que cette mesure devait ramener le calme dans la Municipalité et permettre une gestion sereine de l'exécutif veveysan.

Le Conseil d'Etat pense-t-il que l'envoi de commandements de payer à hauteur de 1 million de francs chacun pour d'éventuels « dégâts d'image » est le reflet d'une gestion apaisée ?

En tant qu'élu depuis plus de quatre décennies, j'ai vu l'évolution des choses pour celles et ceux qui acceptent le risque et la charge d'être élus dans une municipalité. Alors qu'autrefois, personne ne songeait à devoir prendre une protection juridique spécifique dans le cadre de nos fonctions, je me suis résolu à en souscrire une, compte tenu des risques juridiques encourus par d'éventuelles actions de citoyens abusives. Le Conseil d'Etat doit-il emboîter le pas à de telles pratiques excessives ?

Ce que la Municipalité de Vevey vient de faire, avec l'assentiment actif ou passif de deux remplaçants nommés par le Conseil d'Etat vaudois, est un degré totalement inédit, probablement sans précédent, dans la remise en cause du mandat politique. Une telle action va décourager de nombreuses personnes à prendre le risque de devenir municipal. Mais de plus, par l'implication de deux personnes nommées par le Conseil d'Etat, elle peut laisser penser que de tels actes inacceptables le deviennent avec l'aval tacite du gouvernement.

La démarche choisie par le Conseil d'Etat a échoué. En effet, cette dernière n'a pas permis de retrouver un climat serein dans le chef-lieu de la Riviera. Bien au contraire la situation s'est encore péjorée.

Bien loin de rétablir le calme, les deux remplaçants municipaux ont manifestement participé à un acte d'une démesure politique inédite pour les institutions politiques vaudoises, toujours largement basées sur l'engagement personnel, et souvent sur le bénévolat

Dès lors, je souhaite poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- 1. Le Conseil d'Etat considère-t-il que l'envoi des deux commandements de payer par la Municipalité de Vevey, dans laquelle siègent deux personnes sur quatre nommées par ce dernier, est de nature à pacifier la situation à Vevey ?*
- 2. Les deux remplaçants nommés par le Conseil d'Etat pour pacifier la situation, étaient-ils au courant de l'envoi de ces deux commandements de payer ?*
- 3. Si tel n'est pas le cas, comment justifier que les deux remplaçants soient ainsi écartés d'une telle prise de décision ?*

Je remercie d'ores et déjà le Conseil d'Etat pour ses réponses.

Ne souhaite pas développer

(Signé) Serge Melly

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

L'art. 139 de la Constitution vaudoise garantit aux communes leur autonomie communale. Cette disposition prévoit notamment que l'administration de la commune – dont fait partie la gestion des procédures judiciaires – entre dans le champ de l'autonomie communale. Le Conseil d'Etat n'est pas habilité à intervenir dans les compétences communales protégées par la Constitution.

Réponse aux questions

1. *Le Conseil d'Etat considère-t-il que l'envoi des deux commandements de payer par la Municipalité de Vevey, dans laquelle siègent deux personnes sur quatre nommées par ce dernier, est de nature à pacifier la situation à Vevey ?*

L'envoi des commandements de payer en question s'est inscrit dans le cadre de procédures judiciaires auxquelles la commune de Vevey est partie prenante, contrairement à l'Etat. En vertu de la séparation des pouvoirs et de l'autonomie communale, le Conseil d'Etat n'est pas habilité à se prononcer à ce sujet qui ressort de l'administration de la commune, et relève donc de compétences communales.

2. *Les deux remplaçants nommés par le Conseil d'Etat pour pacifier la situation, étaient-ils au courant de l'envoi de ces deux commandements de payer ?*

En vertu des articles 139a et 139b de la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC ; BLV 175.11), le Conseil d'Etat a suspendu trois municipaux et repourvu deux sièges vacants à la Municipalité de Vevey puisque cette dernière n'était provisoirement plus constituée (art. 65 LC).

Ces nominations n'impliquent aucun lien de subordination des personnes désignées vis-à-vis du Conseil d'Etat. Elles exercent leur fonction en toute indépendance, avec les mêmes droits et devoirs que n'importe quel autre élu au sein d'un exécutif communal. Le Conseil d'Etat ne participe pas aux séances de municipalité des communes vaudoises et il n'a pas de consignes à donner aux municipaux qu'il nomme. Par ailleurs, ces derniers ne rapportent pas au Conseil d'Etat de leur mission.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de répondre à la question posée.

3. *Si tel n'est pas le cas, comment justifier que les deux remplaçants soient ainsi écartés d'une telle prise de décision ?*

Le Conseil d'Etat ignore si les municipaux remplaçants étaient au courant ou non de l'envoi des commandements de payer auquel l'interpellateur fait référence. Cela étant, le Conseil d'Etat n'a pas à justifier les actes ou les décisions de la commune qui ne relèvent pas de sa compétence.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 18 septembre 2019.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean



REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Yvan Luccarini et consorts – La confiance et l'autorité du Préfet du district de la Riviera Pays-d'Enhaut sont-elles compromises ?

Rappel de l'interpellation

En juillet 2018, M. le Préfet du district Riviera-Pays-d'Enhaut lançait une procédure pour violation du secret de fonction contre M. Gilles Perfetta, ancien Président de la Commission de gestion de la commune de Vevey. Également développés dans une lettre adressée le 4 novembre 2019 au Conseil d'État par M. Gilles Perfetta, les éléments ci-dessous nous laissent penser que cette procédure n'a été ni lancée ni menée sur des bases juridiques correctes, ceci sous quatre aspects :

1. Manque de bases légales

M. le Préfet a lancé une enquête administrative en contournant les dispositions expresses de la Loi sur les communes concernant les activités des conseils communaux — c'est en effet au Bureau du Conseil communal de dénoncer un soupçon de violation du secret de fonction. De plus, l'article 320 CP, qui vise à réprimer la violation du secret de fonction par un membre d'une autorité ou par un fonctionnaire, ne doit pas s'appliquer à une commission de gestion, qui n'est pas une autorité et dont les membres ne sont pas fonctionnaires.

2. Partialité de l'enquête

Une telle enquête formelle doit être menée « à charge et à décharge ». Il suffit de lire la lettre de dénonciation au Ministère public pour se convaincre que cela n'a pas été le cas : il s'agit plutôt d'un réquisitoire, où aucune des justifications données par M. Perfetta n'est examinée avec sérieux ; au contraire, elles ne sont citées que tronquées, pour y répondre plus facilement.

3. Non-respect de la procédure administrative

Une telle enquête administrative est soumise à la Loi sur la procédure administrative. Or celle-ci a été violée sous plusieurs aspects. M. Perfetta n'a pas pu exercer les droits de se faire représenter (art. 16 LPA), d'être entendu (art. 33 LPA), de participer à l'administration des preuves (art. 34 LPA), et surtout, de consulter le dossier (art. 35 LPA). L'enquête de M. le Préfet nous semble donc avoir été menée de façon illégale.

4. Interprétation fautive de divers textes de loi

M. le Préfet « adapte » les textes légaux à son besoin de trouver des motifs d'accusation. Sous sa plume, la Loi sur l'information, au lieu de définir le droit à l'information du public, en vient à obliger les autorités au secret ; le Règlement sur la comptabilité des communes ne définit plus quels documents l'autorité exécutive doit remettre aux commissions de surveillance, mais limite l'examen de ces commissions à ces documents ; enfin la Loi sur les communes se voit amputée de facto de son article 93e, mais est agrémentée d'une interprétation hasardeuse — les demandes des commissions de surveillance doivent être faites par la commission in corpore et acceptées par la municipalité in corpore — ce qui bien entendu complique et ralentit le travail de ces commissions et surtout nie le droit des minorités à obtenir des réponses aux questions qui n'intéressent pas la majorité.

La décision de non-entrée en matière rendue par le Ministère public le 29 avril 2019 ne considère aucun des motifs d'accusation avancés par le M. le Préfet comme valable. C'est donc une confirmation des quatre constats ci-dessus.

Il reste maintenant à comprendre les raisons qui ont conduit à lancer une telle procédure, bâclée et juridiquement bricolée ? Dans le dossier transmis par M. le Préfet à la Justice, on constate que des personnes et autorités, que le rapport de la Commission de gestion dérange, interviennent pour obtenir le lancement de l'enquête administrative. Nous pensons donc que cette procédure ne visait pas précisément à faire respecter la

loi, mais que, dans le contexte de la crise politique secouant la Municipalité de Vevey, elle avait pour but de discréditer le travail de la Commission de gestion présidée par M. Perfetta. Plus généralement, elle pouvait aussi servir à dissuader les commissions de surveillance communales, dans tout le canton, d'être trop curieuses et d'effectuer leur mandat comme prévu par la loi. Enfin parallèlement, elle a eu pour effet de détourner les regards de l'affaire Lionel Girardin, municipal veveysan suspendu et sous enquête pénale.

Face à ces constats, nous posons les questions suivantes au Conseil d'État :

- 1. Tirant les leçons du non-lieu prononcé par la Justice, le Conseil d'État ne pense-t-il pas que la procédure administrative menée par M. Le Préfet de la Riviera Pays-d'Enhaut à l'encontre de M. Gilles Perfetta était illégitime ?*
- 2. Le Conseil d'État ne considère-t-il pas, contrairement à ce qui s'est passé dans cette procédure, que le rôle de l'administration cantonale est d'encourager les miliciens des commissions de surveillance communales plutôt que de les décourager, de leur faciliter la tâche au lieu d'inventer des procédures compliquées et de leur mettre à disposition des conseils juridiques précis plutôt que de les abreuver d'interprétations de la loi favorisant la tranquillité des exécutifs communaux ?*
- 3. Le Conseil d'État n'estime-t-il pas que les agissements de M. le Préfet du district de la Riviera Pays-d'Enhaut sont de nature à compromettre la confiance ou l'autorité qu'implique la fonction de préfet et dès lors qu'une enquête administrative à son encontre serait la meilleure façon de clarifier quelle doit être l'action des agents de l'État dans ce domaine ?*

Souhaite développer.

(Signé) Yvan Luccarini

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

Conformément à l'art. 141 al. 4 de la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC ; BLV 175.11), les préfets peuvent en tout temps procéder à des enquêtes administratives et demander aux autorités communales des rapports sur des objets déterminés, d'office ou à la requête du Conseil d'Etat ou du département en charge des relations avec les communes.

Aux termes de l'article 40d LC, les membres du conseil communal ou général sont soumis au secret de fonction.

Au cours de l'été 2018, saisi de plusieurs signalements faisant état que le rapport de la Commission de gestion de la commune de Vevey pour l'exercice 2017 contenait des éléments violant le secret de fonction, le Préfet du district de la Riviera-Pays-d'Enhaut a formellement ouvert une enquête administrative à l'encontre du Président de la commission de gestion, avant de dénoncer les faits au Ministère public.

Réponse aux questions

1. *Tirant les leçons du non-lieu prononcé par la Justice, le Conseil d'État ne pense-t-il pas que la procédure administrative menée par M. Le Préfet de la Riviera Pays-d'Enhaut à l'encontre de M. Gilles Perfetta était illégitime ?*

L'enquête préfectorale ouverte par le Préfet de la Riviera-Pays-d'Enhaut respecte les dispositions topiques de la LC, en particulier son art. 141 al. 4, qui permet aux préfets d'ouvrir ce type d'enquête d'office, y compris s'agissant de l'activité d'un législatif communal. Contrairement à ce qu'affirme l'interpellant, les membres du conseil communal ou général sont soumis au secret de fonction (art. 40d LC). Ils peuvent donc potentiellement commettre une violation de l'article 320 CP.

L'art. 40d al. 3 LC invite par ailleurs le préfet à transmettre son dossier au Ministère public lorsqu'il estime que des infractions pénales peuvent avoir été commises, en particulier des violations du secret de fonction. Au vu des divers signalements reçus, dont l'un émanant du Président du Conseil communal de Vevey, l'ouverture d'une enquête administrative n'était manifestement pas disproportionnée.

2. *Le Conseil d'État ne considère-t-il pas, contrairement à ce qui s'est passé dans cette procédure, que le rôle de l'administration cantonale est d'encourager les miliciens des commissions de surveillance communales plutôt que de les décourager, de leur faciliter la tâche au lieu d'inventer des procédures compliquées et de leur mettre à disposition des conseils juridiques précis plutôt que de les abreuver d'interprétations de la loi favorisant la tranquillité des exécutifs communaux ?*

Si le rôle de l'administration cantonale est effectivement d'assurer un support juridique et technique aux autorités communales, il lui appartient aussi d'exercer la surveillance de l'Etat. Cela implique notamment de veiller à ce que les communes s'administrent conformément à la loi (art. 137 LC).

3. *Le Conseil d'État n'estime-t-il pas que les agissements de M. le Préfet du district de la Riviera Pays-d'Enhaut sont de nature à compromettre la confiance ou l'autorité qu'implique la fonction de préfet et dès lors qu'une enquête administrative à son encontre serait la meilleure façon de clarifier quelle doit être l'action des agents de l'État dans ce domaine ?*

L'enquête préfectorale a été ouverte suite à plusieurs signalements. Elle a été menée conformément à la loi et aucun élément ne permet de penser que le Préfet ait instruit uniquement à charge. L'enquête n'aboutissant pas au prononcé d'une décision administrative au sens de l'article 3 de la loi du 28 octobre 2018 sur la procédure administratives (LPA-VD ; 173.36), cette dernière loi n'est pas applicable en l'espèce. Cela étant, on observe que le droit d'être entendu de M. Perfetta a été respecté puisque l'occasion lui a été donnée de se déterminer. Enfin, même si le Ministère public a finalement rendu une ordonnance de non-entrée en matière, cela ne signifie pas pour autant que l'on puisse reprocher au Préfet d'avoir signalé des faits qui lui semblaient constitutifs d'une infraction pénale, conformément à la loi.

En conséquence, le Conseil d'Etat n'entend pas ouvrir une enquête administrative à l'encontre du Préfet du district de la Riviera-Pays-d'Enhaut, faute d'éléments objectifs justifiant une telle démarche.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 4 décembre 2019.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean



RAPPORT DU PROCUREUR GENERAL
sur l'activité du Ministère public pour l'année 2018



Ministère public central
Le Procureur général

Avenue de Longemalle 1
1020 Renens

Rapport du Procureur général sur l'activité du Ministère public pour l'année 2018

Table des matières

1	Introduction	4
2	Remarques générales et gestion	5
2.1	Le personnel	5
2.2	Les locaux et la sécurité.....	7
2.3	L'informatique	8
2.4	La direction et la gestion	8
2.4.1	La direction administrative (DA)	8
2.4.2	Le Procureur général, ses adjoints, les premiers procureurs et les relations entre les cinq offices.....	9
2.4.3	Le budget et les comptes 2018	9
3	L'activité juridictionnelle	10
3.1	Remarques générales.....	10
3.2	Tableaux et commentaires	12
3.2.1	Enquêtes en cours au 1 ^{er} janvier et nouvelles affaires	12
3.2.2	Enquêtes closes de 2016 à 2018.....	13
3.2.3	Enquêtes closes et enquêtes en cours au 31 décembre	15
3.2.4	La charge de travail dans les arrondissements.....	15
3.2.5	Durée des enquêtes	17
3.2.6	Types d'infractions (base : les nouvelles affaires)	18
3.2.7	Division criminalité économique (DIVECO).....	20
3.2.8	Contrôle par le Ministère public central des décisions des Ministères publics d'arrondissement	22
3.2.9	Activités du Ministère public central dans les affaires du Tribunal des mineurs.....	23
3.2.10	Autres activités de la Division des affaires spéciales du Ministère public central (DIVAS).....	23
3.2.11	Interventions du Ministère public (MP) aux audiences des Tribunaux d'arrondissement (TDA) et de la Cour d'appel (CAPE)	25
3.2.12	Interventions du Ministère public aux audiences du Juge d'application des peines (JAP)	25
3.2.13	Détentions provisoires	26
3.2.14	Autres requêtes au Tribunal des mesures de contrainte	27
3.2.15	L'utilisation de la procédure simplifiée (art. 358 à 362 CPP)	27
3.2.16	Autres données.....	28
3.2.17	Le service de piquet.....	28
4	Relations publiques, communications internes et externes	29
4.1	Relations avec la Cheffe du Département des institutions et de la sécurité (CDIS) et son secrétariat général	29
4.2	Relations avec les services transversaux.....	29
4.3	Relations avec les acteurs de la chaîne pénale.....	29
4.4	Relations avec les autres cantons.....	30
4.5	Relations avec les médias.....	30

5	Formation (hors CEP)	32
6	Implication des procureurs dans la formation, dans les conférences de procureurs, dans les commissions et groupes de travail inter- et intracantonaux	32
7	Conclusions et perspectives	32
7.1	Le travail accompli	32
7.2	La relation entre l'évolution de la charge et l'évaluation du risque sécuritaire	34
7.3	Les ressources et l'évaluation du besoin de renforts	34
7.4	La remise en cause du fonctionnement.....	36
7.5	La fixation de priorités	37
7.6	Réflexions sur la politique criminelle	37
8	Annexe	39
8.1	Formations suivies par les procureurs.....	39

1 Introduction

A.- Dans son rapport précédent, le Procureur général mettait en exergue, à l'actif du bilan de l'exercice 2017, le fait que le Ministère public parvenait, pour la cinquième année consécutive, à clore plus d'enquêtes qu'il n'en avait ouvertes. Il était toutefois relevé que la maîtrise de la charge de travail exigeait des efforts importants, dont le prix, sous l'angle des ressources humaines, était élevé.

La cohérence commande de mettre en évidence que 2018 aura marqué la fin de cette belle série. Le coup d'arrêt est même assez sec. En effet, si le nombre de dossiers ouverts est resté stable (2016 : 24'095 ; 2017 : 24'242 ; 2018 : 24'253), celui des affaires closes subit une véritable chute (2016 : 24'242 ; 2017 : 24'318 ; 2018 : 23'502). La conséquence est évidemment une augmentation marquée du nombre d'affaires en cours au 31 décembre (2016 : 7'423 ; 2017 : 7'347 ; 2018 : 8'098).

Dans un contexte où, année après année, le bilan de la criminalité fait état d'une baisse de la délinquance, assez marquée, tandis que le nombre d'affaires ouvertes par le Ministère public reste constant, cette diminution sensible des affaires terminées interroge. On tentera quelques explications au fil des pages du présent rapport. L'exercice est difficile, tout comme il est très complexe d'objectiver le ressenti généralisé, au sein de l'ensemble du Parquet, d'une augmentation constante de la charge de travail.

Si, pendant des années, le Procureur général n'a pas réclamé de renforts, estimant qu'il n'était objectivement pas légitimé à le faire, le discours doit donc aujourd'hui, dans la même perspective d'objectivité, changer.

B.- Le rapport sur l'exercice 2017 évoquait aussi le manque de reconnaissance que pouvait ressentir le procureur vaudois, par rapport aux autres magistrats judiciaires du canton, de par le fossé salarial qui les séparait. Conscient de longue date de la problématique, le Conseil d'Etat a agi, en procédant à une revalorisation du statut des procureurs. Si la parité n'est pas atteinte, l'amélioration du statut est tangible. Il faut saluer la volonté du Conseil d'Etat de trouver une solution et lui exprimer de la reconnaissance pour avoir conduit sur ce thème, important pour l'institution, des travaux qui n'étaient pas faciles.

Cette reconnaissance a été d'autant plus appréciée que, parallèlement, plusieurs représentants du Ministère public ont vu certains médias braquer sur eux leurs projecteurs, de manière nominative et accentuée, en relation avec des affaires dont on peut sérieusement douter qu'elles aient justifié pareille publicité. Le procédé, nouveau, qui a parfois pu prendre l'allure d'une mise au pilori, a fortement marqué non seulement les intéressés, mais bien l'ensemble du Parquet, notamment lorsque certaines des parties aux procédures en cause ont embouché, d'une manière aussi agressive que répétitive, les « trompettes de la renommée », et ce tant dans les médias que devant les instances judiciaires, voire même en médiatisant la saisine de l'autorité disciplinaire. Si, indiscutablement, cette dernière doit être sollicitée dans le cadre de ses compétences, on se demande bien quel but est poursuivi par le dénonciateur lors qu'il double sa démarche d'un avis aux médias.

C.- 2017 avait été la première année complète d'application du nouveau droit de l'expulsion pénale, entré en vigueur le 1er octobre 2016. La pratique démontre aux yeux du Procureur général que ceux qui craignaient que la volonté du peuple et du législateur ne soit pas respectée par des autorités pénales trop enclines à faire application de la « clause de rigueur », ont fait un pronostic erroné, comme ceux qui, quand il ne s'agissait pas des mêmes, ont cru que les procureurs seraient plus prompts que les tribunaux à renoncer à l'expulsion.

Quant à 2018 il s'est agi du premier exercice annuel d'application du nouveau droit des sanctions, avec la réintroduction de la courte peine privative de liberté avec sursis, que le législateur avait évacuée du Code pénal le 1er janvier 2007. Dans la panoplie des autorités chargées de la répression, l'outil est le bienvenu. Sans doute qu'au fil du temps, il y sera fait recours de plus en plus largement, même s'il faut admettre que, pour une certaine typologie de délinquants, la peine privative de liberté ferme reste malheureusement la seule à avoir un effet de prévention spéciale.

C'est tout particulièrement le cas des délinquants visés par la structure STRADA, voleurs et auteurs d'infractions à la législation sur les stupéfiants. Cette structure a été renforcée au début de l'année 2018, par des ponctions opérées dans les effectifs des arrondissements. Avec le recul que donne une douzaine de mois, la structure et ses attributions vont devoir être adaptées, dans le sens d'un allègement de la charge, par report sur les arrondissements, ou par un renforcement des effectifs, et ce sans attendre 2020. Ce sera l'un des chantiers importants de 2019, à mener en parallèle avec la recherche d'autres pistes d'allègement de la charge et de simplification des processus. Une telle recherche n'est toutefois guère facile dans un contexte juridique et judiciaire qui voit le recours à la justice être de plus en plus fréquent, le formalisme accentuer son emprise sur les procédures et la place laissée à l'opportunité des poursuites sans cesse réduite.

2 Remarques générales et gestion

2.1 Le personnel

Effectif

L'effectif du Ministère public s'élève en 2018 à 175.10 ETP dont la répartition est la suivante :

Office	Procureur général	Procureurs	Greffiers	Personnel administratif	RH / Direction administrative	Total
MPc	1	12.7	8.8	11.1	6.4	40
MPaLN		12.4	13.9	23.4		49.7
MPaNV		5.8	7	9.5		22.3
MPaEV		7	8	10.5		25.5
MPaLC		6	7	9		22
STRADA		5.7	3.9	6		15.6
Total canton	1	49.6	48.6	69.5	6.4	175.1

En outre, 5 greffiers-rédacteurs, sous contrat auxiliaire, soutiennent l'activité des arrondissements. Ces postes, qui existent depuis 2013, sont occupés par des greffiers en CDD, avec les limitations et les rotations que cela implique.

De manière générale, le personnel du Ministère public connaît un taux de mutation et de renouvellement élevé, notamment en ce qui concerne les greffiers et gestionnaires de dossiers.

25 départs ont été enregistrés en 2018. Le marché du travail assure, toutefois, en l'état, un potentiel de relève de qualité.

Le 2^{ème} semestre 2018 est marqué par plusieurs départs d'importance au sein de l'état-major du Procureur général.

Le départ du Procureur général adjoint, Franz MOOS, suppléant du Procureur général, nommé Président du Tribunal de l'Est vaudois, marque le début d'une cascade de remplacements.

C'est Monsieur Laurent MAYE, jusqu'alors procureur spécialiste au sein la Division des affaires spéciales (DIVAS), qui a remplacé Monsieur MOOS à la tête de celle-ci, en étant nommé Procureur général adjoint.

Pour reprendre le poste de Monsieur MAYE, c'est Monsieur Stephan JOHNER, jusqu'alors procureur au Nord vaudois, qui a été nommé, étant lui-même remplacé par sa collègue Florence JOLLIET.

Au sein de la section STRADA, Madame JOLLIET a été remplacée par un nouveau procureur, Monsieur Alexandre SCHWEIZER, précédemment greffier au Ministère public genevois.

Quant à la suppléance du Procureur général, elle a été confiée au chef de la Division criminalité économique (DIVECO), Monsieur François DANTHE.

Le Directeur administratif Monsieur Richard DEBETAZ, nommé premier greffier au Tribunal des mineurs, a été remplacé par la Responsable RH Madame Sandra FARRIS, promue Directrice administrative et ressources humaines. Ainsi, les domaines administratif, RH et financier sont désormais réunis sous la direction d'une seule personne.

Il faut encore relever, en ce qui concerne la direction du Ministère public, la prise de sa retraite par la responsable de la comptabilité, ainsi que le départ, au 1^{er} décembre, de l'assistante de direction du Procureur général.

Enfin, l'analyste-comptable mis à la disposition de la DIVECO par la Police de sûreté depuis quelques années déjà prendra sa retraite au printemps 2019. La personne qui le remplacera travaillera au sein de la police, sans être détachée auprès du Ministère public.

1^{er} février 2018 : nouvelle législature et mise en place de la section STRADA

La nouvelle législature des procureurs a débuté le 1^{er} février 2018. Ainsi, le Conseil d'Etat a reconduit les procureurs dans leur fonction jusqu'au 31 janvier 2023. Pour succéder à la Procureure Sarah WEINGART, qui avait été nommée pour une durée limitée jusqu'au 31 décembre 2017 et au Procureur Alexandre VANZO, qui a pris une retraite anticipée, le Conseil d'Etat a nommé Madame Marlène COLLAUD (procureure itinérante pour les ministères publics de La Côte et Lausanne), et Monsieur Julien AUBRY (procureur au sein de la section STRADA). La première exerçait précédemment une charge de magistrate dans le canton de Fribourg, où le second travaillait comme greffier, au Ministère public.

En ce qui concerne les procureurs, le tableau des mutations doit être complété en relevant le départ en cours d'année de Madame Yasmine BOOLAKEE, à laquelle a succédé Madame Nathalie PILLOUD, ancienne greffière du Ministère public, qui l'avait quitté pour entreprendre et mener à bien, par l'obtention d'un brevet, un stage d'avocat.

Enfin, deux procureurs suppléants ont continué à apporter leur soutien au Ministère public, au gré de situations qui le nécessitaient.

Comme annoncé en 2017, la section STRADA a élargi son périmètre d'activité et s'est agrandie, au moyen de ressources soustraites aux ministères publics d'arrondissement. La nouvelle Section STRADA a démarré le 1^{er} février 2018 et son nouveau périmètre de compétence est entré en vigueur le 1^{er} mars 2018. Cette nouvelle section est composée de 5.7 ETP de procureurs

(auparavant : 2.5), 3 ETP de greffiers (auparavant : 0) et 5.9 ETP de gestionnaires de dossiers (auparavant : 3.4). Au surplus, à l'automne, la section STRADA a bénéficié de 0.9 ETP supplémentaire cédé par l'unité RH pour faire face au manque de greffiers. Cette cession a permis de créer un poste, lui-même renforcé par l'engagement temporaire exceptionnel d'un autre greffier.

De manière générale, la direction reste vigilante quant à la situation du personnel de la section STRADA. Celle-ci, destinée à une lutte rapide et efficace contre la délinquance sérielle opérant fréquemment en réseau, est soumise à une très forte pression liée notamment à la situation particulière de la capitale vaudoise lausannoise dans le domaine des stupéfiants.

Mesures de soutien

La création de places de travail PET (Programme d'emploi temporaire, destiné aux demandeurs d'emploi dans le cadre des mesures du marché du travail), en collaboration avec ARC emploi, du service de l'emploi de l'Etat de Vaud, permet également de soutenir les équipes et de bénéficier d'un bassin de candidats, susceptibles d'être engagés au fur et à mesure de l'ouverture d'opportunités.

Dès le mois d'août, pour la première fois, un ETP de « gestionnaire suppléant », au sein de l'arrondissement de Lausanne, a également pu être créé grâce à la réduction du taux d'activité de plusieurs collaboratrices. Ainsi, le Ministère public a fait « d'une pierre deux coups ». Il espère pouvoir amener un soutien beaucoup plus rapide aux greffes qui sont en déficit de personnel, soit pour des raisons dues à des absences-maladie ou pour pallier la vacance temporaire d'un poste. Finalement, le Ministère public a également pu mettre en place, un poste de procureur, formateur des nouveaux magistrats, correspondant à 0.4 ETP, rattaché administrativement à la DIVAS.

2.2 Les locaux et la sécurité

Sécurité

Comme annoncé en 2017 dans le rapport annuel précédent, la Division prévention de la criminalité de la Police cantonale vaudoise, a procédé à un audit lié à la sécurité du personnel du Ministère public pour chaque site géographique, tandis que l'EPFL a été mandatée pour procéder à un audit sur la sécurité en cas d'incendie, à Lausanne et à Morges.

Les résultats de ces audits mettent en lumière les risques encourus par le personnel, notamment en cas d'intrusion d'un justiciable mal intentionné ou d'un justiciable qui pourrait devenir violent en salle d'audition. Certains risques peuvent être palliés par des instructions au personnel ou par des aménagements de locaux peu onéreux. D'autres nécessitent des investissements financiers qui pourraient être importants. C'est pourquoi une collaboration avec la DGIP (ex-SIPAL) est nécessaire. Un contact a déjà été pris afin qu'elle examine les mesures recommandées et qu'elle accompagne le Ministère public dans ses démarches.

Tous les collaborateurs sont sensibles aux risques que constituent la zone de la réception et les salles d'audition en termes d'agression. Ils manifestent un besoin accru en matière de sécurité et à cet égard, les mesures à prendre, mises en évidence par l'audit de sécurité, seront les bienvenues. Il n'en reste pas moins que seul l'engagement d'un agent de sécurité, dont les tâches seraient dédiées à l'accueil du public, à l'utilisation d'un détecteur de métaux et à la surveillance de la zone publique, serait à même de constituer une mesure réellement efficace et dissuasive.

Toutefois, il doit être relevé une volonté de ne pas créer un Parquet « coupé du monde » par des mesures sécuritaires permanentes disproportionnées. Il convient tout au contraire de favoriser une approche situationnelle, laquelle demande une appréciation / analyse au cas par cas et l'initiation de mesures de précaution adaptées.

Locaux

De manière générale, à Renens, Morges et Lausanne, certains problèmes techniques subsistent, notamment au niveau du chauffage en hiver et de la température excessive en été ou, encore, au niveau de l'insonorisation de certains bureaux et locaux d'audition.

En ce qui concerne la section STRADA, compte tenu du caractère tout d'abord provisoire de l'opération, mais aussi pour des raisons budgétaires, elle occupe des bureaux disponibles au sein du Ministère public de l'arrondissement de Lausanne. Cette localisation permet de bénéficier utilement des infrastructures lausannoises, notamment de la chancellerie ou pour le traitement des séquestres. Toutefois, la dispersion des bureaux des procureurs, de leurs greffiers et gestionnaires de dossiers n'est pas idéale en termes de communication, de transmission des informations et d'efficacité au travail. Il est également à noter que le Centre de la Blécherette met gracieusement un bureau comportant deux postes de travail à disposition de la section. Ce bureau est un atout indéniable en gain de temps de déplacement puisque, grâce au réseau informatique cantonal, il permet de travailler comme dans les locaux du Ministère public de l'arrondissement de Lausanne. Presque toutes les auditions sont d'ailleurs effectuées dans les locaux du Centre de la Blécherette et à l'Hôtel de police de Lausanne.

Au Ministère public central, à Renens, la problématique d'un local de stockage sécurisé dans les locaux de Longemalle, dédié aux seuls retours de perquisitions documentaires de la DIVECO, demeure non-résolue.

A Lausanne, une inondation, due à un violent orage au mois de juin, a touché les locaux de l'avenue de Sévelin 40 où des archives sont entreposées. Grâce à la collaboration de la DGIP ainsi que des Archives cantonales, une intervention rapide a permis de limiter ou réparer les dégâts.

A Yverdon, en mai, un violent orage a inondé en partie le local d'archives situé au sous-sol. Les dégâts furent heureusement limités. Des travaux d'évacuation de l'eau ainsi que des déshumidificateurs ont permis de rétablir la situation en une dizaine de jours.

2.3 L'informatique

Le projet commun de modernisation du système d'information de la justice vaudoise entre l'Ordre judiciaire vaudois et le Ministère public est entré en 2018 dans une phase concrète, l'entreprise chargée de rénover l'interface d'accès ayant commencé ses travaux. Ceux-ci se poursuivront en 2019, la mise en production de la nouvelle interface devant intervenir avant la fin de l'année.

Une fois ces travaux terminés, il est prévu d'initier l'évolution du système d'information lui-même, pour lui permettre de répondre aux objectifs d'interopérabilité découlant des projets intercantonaux d'harmonisation informatique décidés par la Conférence des chefs des départements de justice et police (CCDJP) au travers du programme qu'elle a mis en place (HIJP).

2.4 La direction et la gestion

2.4.1 La direction administrative (DA)

Suite au départ du directeur administratif fin juin, la nouvelle directrice administrative est entrée en fonction le 1^{er} juillet. A cette date, elle devait encore assumer les responsabilités liées à sa fonction de Responsable RH jusqu'à ce qu'elle puisse être remplacée par une conseillère RH, entrée en fonction le 1^{er} octobre 2018. Depuis cette date, au surplus de la démarche sécuritaire évoquée

sous point 2.2, elle a dû initier – en collaboration avec le SAGEFI – le processus lié à la mise en place du système de contrôle interne (SCI) qui avait été laissé de côté jusqu'alors.

2.4.2 Le Procureur général, ses adjoints, les premiers procureurs et les relations entre les cinq offices

Comme indiqué plus haut (chiffre 2.1), un des événements marquants de 2018 aura été le départ de M. Franz MOOS, Procureur général adjoint depuis le 1er janvier 2011, et qui avait durant les années précédentes été un des artisans principaux de la mise en œuvre des réformes institutionnelles rendues nécessaires par l'unification des procédures. Il convient de le remercier pour tout ce qu'il a apporté au Ministère public et de le féliciter pour sa nomination à la charge de président de tribunal.

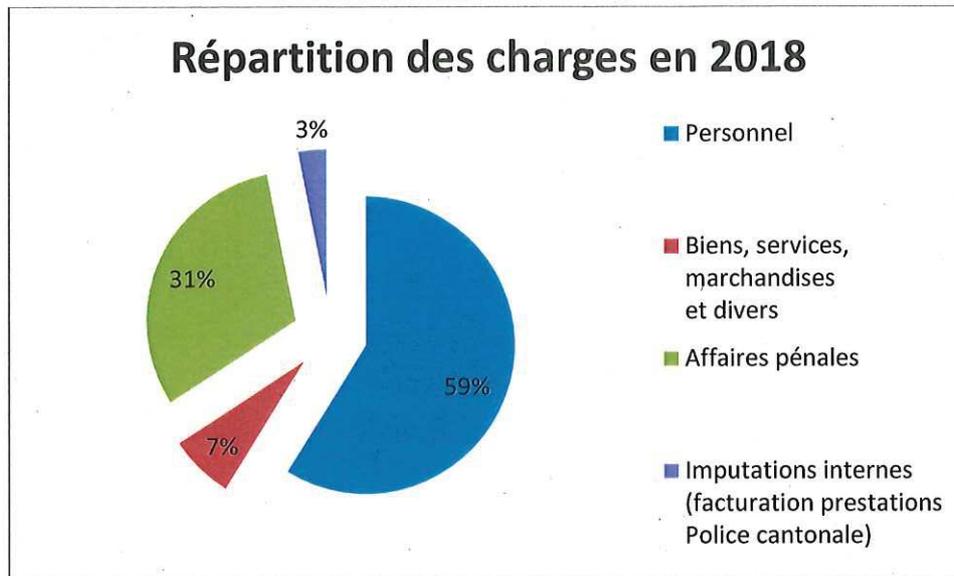
Pour succéder à M. MOOS en sa qualité de suppléant du Procureur général, le Conseil d'Etat a désigné, sur proposition de ce dernier, M. François DANTHE, Procureur général adjoint à la tête de la DIVECO depuis 2016. Quant à la direction de la DIVAS, elle a été reprise par M. Laurent MAYE, déjà procureur spécialiste au sein de celle-ci. Les connaissances et compétences des deux procureurs généraux adjoints, comme leur expérience et leur loyauté, assurent la continuité indispensable au bon fonctionnement de la direction restreinte du Ministère public, à laquelle la nouvelle directrice Mme Sandra FARRIS, contribue également dans les trois domaines administratif, financier et RH placés sous son autorité.

Avec les trois prénommés, les quatre premiers procureurs d'arrondissement et la cheffe de la section STRADA, le Procureur général peut compter sur une direction élargie adaptée aux besoins de l'institution. Au rythme d'une réunion par mois et de nombreux et constants échanges d'informations montantes et descendantes, la direction élargie traite des questions administratives, organisationnelles et aussi juridiques, au profit de l'ensemble du service.

La direction élargie est aussi, bien plus que l'intranet érigé en « must » par certains, le véhicule principal de la communication au sein du Ministère public. Sans doute une amélioration de cette communication doit-elle être recherchée pour être, en quantité et qualité, conforme aux besoins en la matière, parfois difficilement identifiables. Cette amélioration exigera des ressources dédiées à la communication, actuellement inexistantes.

2.4.3 Le budget et les comptes 2018

	2017	2018
Charges selon budget	CHF 42'637'700	CHF 43'072'500
Charges selon comptes	CHF 41'326'475	CHF 42'907'985
Produits selon budget	CHF 296'500	CHF 401'500
Produits selon comptes	CHF 386'809	CHF 337'329



Dans l'ensemble, les charges ont effectivement augmenté de 4% par rapport à 2017, alors que le budget prévoyait un accroissement de 1%. Pour l'essentiel, les charges du Ministère public concernent les ressources humaines d'une part et les coûts générés pour l'instruction des affaires pénales d'autre part.

Les charges de personnel figuraient au budget avec une augmentation de CHF 116'200.-. Elles ont en réalité été supérieures de CHF 299'640.73, par rapport à 2017. Cet accroissement provient en majeure partie de la révision du statut des procureurs.

Les coûts en lien avec l'instruction des affaires pénales sont dépendants de l'évolution de la criminalité, du nombre de dossiers traités par les procureurs et de leur complexité ainsi que d'éventuelles modifications du cadre légal. Ces postes peuvent subir de fortes fluctuations d'un exercice à l'autre, sans qu'il soit possible d'en prévoir l'ampleur ou d'agir sur les coûts y relatifs.

Lors de la procédure budgétaire, une légère augmentation des coûts d'un montant de CHF 268'600.-, pour arriver à un total de CHF 11'830'700.-, a été prévue. Dans les faits, on constate une augmentation marquée des frais d'indemnisation des « experts judiciaires/notes Police judiciaire » d'un montant de CHF 646'427.41, portant le total annuel 2018 de cette rubrique à CHF 8'428'725.81. Les frais de détention hors canton ont également connu une hausse d'un montant de CHF 619'001.70, pour CHF 1'375'756.05 au total en 2018.

3 L'activité juridictionnelle

3.1 Remarques générales

L'examen des chiffres dans le détail démontrera que le Ministère public assume ses tâches, qui sont d'instruire les affaires dans sa fonction de direction de la procédure et d'en assurer le suivi devant les tribunaux dans son rôle de partie. C'est évidemment l'essentiel.

L'honnêteté commande toutefois de mettre en exergue le constat qui inquiète : pour la première fois depuis 2013, le nombre d'affaires closes a été inférieur à celui des affaires ouvertes, de sorte que les affaires en cours au 31 décembre sont en augmentation (2015 : 7'693 ; 2016 : 7'423 ;

2017 : 7'347 ; 2018 : 8'098). Le rapport de l'année dernière indiquait que, peut-être, le plancher avait été atteint... On n'est pas – pas encore – de retour aux 9'800 affaires en cours au 01.01.2013. Il va falloir entreprendre de ne pas s'y laisser conduire.

Rechercher la cause de cette tendance est un exercice difficile. On pourrait être tenté de désigner les mutations importantes survenues tout au long de l'année, avec la création de la section STRADA durant le premier trimestre, et les changements de personnes en cascade survenus durant l'été.

Sans nier que ces faits aient pu jouer un rôle, il serait un peu court de s'arrêter là. Dans leur très grande majorité, les procureurs sont restés les mêmes, dans le même poste. Les ressources sont restées stables, malgré un *turn over* qui va s'accroissant. Et les chiffres policiers de la criminalité continuent à baisser. Ces facteurs devraient rassurer.

Pourtant, sans que l'on puisse pointer du doigt, avec précision, tel ou tel changement dans les pratiques, qui expliquerait une charge de travail accrue, le sentiment est régulièrement exprimé, selon lequel le traitement des dossiers est devenu plus complexe, plus lourd, exigeant plus d'efforts et de ressources. Pour procéder par une image, c'est un peu comme si, toutes choses par ailleurs égales, un dossier qui pesait 100 grammes il y a deux ou trois ans, en pesait 110 aujourd'hui, sans que les causes de cette prise de poids puissent être identifiées.

Les chiffres, même s'ils ne sont que des chiffres, fournissent toutefois quelques indices dans ce sens.

Ainsi, l'ordonnance pénale par laquelle, faisant usage de sa compétence répressive plafonnée à six mois, le procureur peut clore nombre d'affaires, a de nouveau été nettement moins utilisée que l'année précédente (2016 : 14'413 ; 2017 : 13'956 ; 2018 : 13'337).

Les saisines du tribunal de police (peine prévisible inférieure à un an) sont restées stables (1'100 environ) après avoir augmenté entre 2016 et 2017. Il faut préciser que plus de 60% des affaires transmises par le Ministère public aux tribunaux de police le sont suite à des oppositions, à des ordonnances pénales, maintenues. Les 40% restants (environ 450 dossiers) sont mis en accusation parce que la peine qui doit être envisagée se situe entre 6 et 12 mois et/ou que l'expulsion entre en considération. Les renvois en correctionnelle et criminelle ont sensiblement baissé (2017 : 520 ; 2018 : 447).

Les interventions du Ministère public ont en conséquence été moins nombreuses (2017 : 604 ; 2018 : 463). En revanche, la durée des audiences de jugement semble avoir augmenté dans une mesure sensible. De plus, le nombre d'interventions du Ministère public devant la Cour d'appel a aussi augmenté de manière très importante (2016 : 148 ; 2017 : 144 ; 2018 : 192).

D'ailleurs, le Tribunal cantonal a constaté l'introduction de recours plus nombreux en matière pénale, supérieure à 10% devant la Chambre des recours et de l'ordre de 2% devant la Cour d'appel.

Parallèlement, après avoir augmenté presque constamment depuis 2011 et jusqu'en 2016, les demandes de procédure simplifiée, qui doivent émaner de la défense, ont à nouveau diminué (2016 : 198 ; 2017 : 146 ; 2018 : 127).

Enfin, après être descendu de 1'400 en 2013 à moins de 900 en 2017, le nombre des enquêtes ouvertes depuis plus de 15 mois est reparti à la hausse en 2018 (1001 au 30 septembre).

La juxtaposition de ces constats chiffrés était le sentiment d'une complexification des procédures, probablement limitée pour les « petites affaires », et certainement beaucoup plus marquée pour les cas plus lourds aux enjeux plus importants.

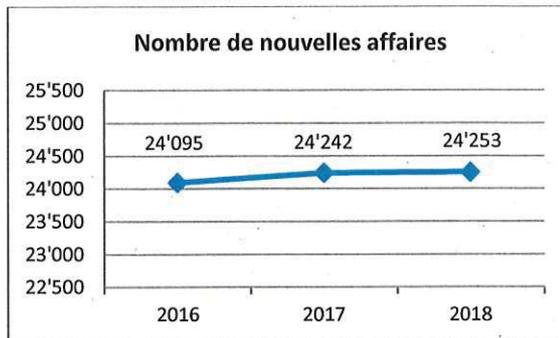
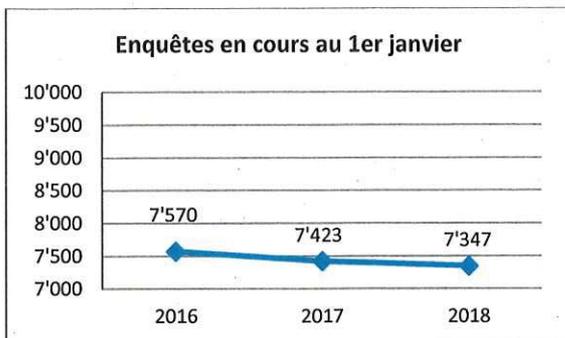
3.2 Tableaux et commentaires

Il faut commencer par les rappels usuels : le comptage est manuel, le Ministère public, au contraire de la police, compte les affaires et non les infractions, et enfin, le nombre total de dossiers enregistrés résulte de l'addition des vraies nouvelles affaires et de celles qui, pour diverses raisons de procédure, sont transférées d'un magistrat à un autre (cf. le 3ème tableau du chiffre 3.2.1 ci-après).

3.2.1 Enquêtes en cours au 1^{er} janvier et nouvelles affaires

Office	Enquêtes en cours au 1er janvier					Nombre de dossiers enregistrés (comprenant les transferts internes)				
	2016	2017	2018	Variation Base 2016	Variation Base 2017	2016	2017	2018	Variation Base 2016	Variation Base 2017
MPc	474	392	501	6%	28%	611	637	731	20%	15%
MPaLN	2'862	3'084	2'173	-24%	-30%	8'870	8'389	8'143	-8%	-3%
MPaEV	1'598	1'409	1'448	-9%	3%	4'998	5'401	5'150	3%	-5%
MPaNv	1'190	1'104	1'266	6%	15%	4'679	4'913	4'552	-3%	-7%
MPaLC	1'275	1'236	1'283	1%	4%	4'287	4'193	4'205	-2%	0%
STRADA	171	198	676	295%	241%	650	709	1'472	126%	108%
Total canton	7'570	7'423	7'347	-3%	-1%	24'095	24'242	24'253	1%	0%

Telle qu'elle a été évoquée plus haut, la réforme de la structure STRADA, avec la prise en charge de plus nombreux cas, a eu un impact sur tous les offices d'arrondissement, qui ont ouvert un moins grand nombre de nouvelles affaires, sauf à La Côte. Il faut se souvenir que les offices d'arrondissement ont vu leurs effectifs diminuer pour renforcer STRADA. Des effectifs réduits ont donc traité des dossiers moins nombreux. De plus, les chiffres du tableau qui précède sont impactés par le fait que certains procureurs d'arrondissement transférés à STRADA ont pris avec eux des dossiers dont ils étaient déjà en charge. Pour ces raisons et après une année à peine, toute analyse plus pointue est exclue.

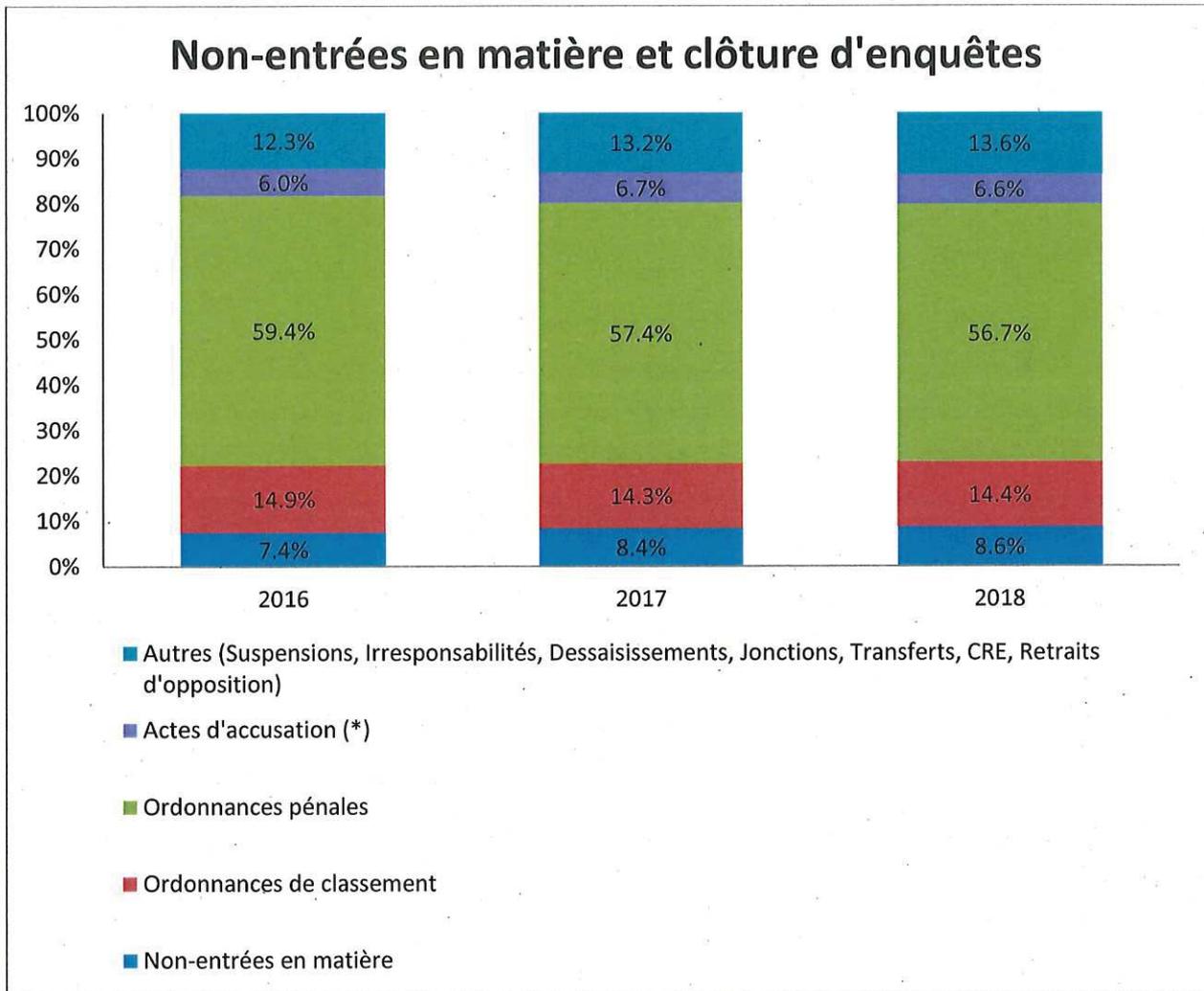


	Nouvelles affaires	Transferts internes *	Total
2017	21'396	2'846	24'242
2018	21'381	1'577	22'958
Variation	-0.07%	-23.3%	-2.1%

* Les transferts internes regroupent les cas dans lesquels un procureur reprend un dossier d'un collègue, par exemple parce qu'il instruit déjà une enquête contre le même prévenu, les transferts pour d'autres raisons, la réouverture d'un dossier ensuite de l'interpellation d'un suspect. Sont également recensées dans cette rubrique les oppositions aux ordonnances pénales, dès lors qu'elles entraînent, pour le Ministère public, la « réactivation » d'une affaire que l'ordonnance de clôture avait conclue.

3.2.2 Enquêtes closes de 2016 à 2018

Office	Non entrées en matière			Classements			Ordonnances pénales (comportant également les ordonnances pénales immédiates)			Actes accusation police (*)			Actes accusation correctionnels			Actes d'accusation criminels			Suspensions Irresponsabilités Dessaissements Jonctions Transferts CRE Retraits d'opposition		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
MPc	165	156	105	192	178	228	140	56	77	21	19	32	23	11	16	1	3	1	151	105	93
MPaLN	625	663	677	1'265	1'260	1'062	4'955	5'103	4'378	353	434	415	154	169	99	7	9	5	1'289	1'254	1'015
MPaEV	404	509	499	793	759	719	3'152	3'206	3'104	169	207	189	82	72	66	7	5	4	587	564	531
MPaNV	390	428	409	629	632	594	3'051	2'685	2'575	210	188	182	75	84	59	2	4	2	408	638	532
MPaLC	219	267	295	700	617	636	2'714	2'504	2'614	174	222	208	75	84	56	1	3	3	443	527	474
STRADA	5	11	43	27	35	143	401	402	589	17	50	81	69	73	126	5	3	10	108	119	556
TOTAL CANTON	1'808	2'034	2'028	3'606	3'481	3'382	14'413	13'956	13'337	944	1'120	1'107	478	493	422	23	27	25	2'986	3'207	3'201



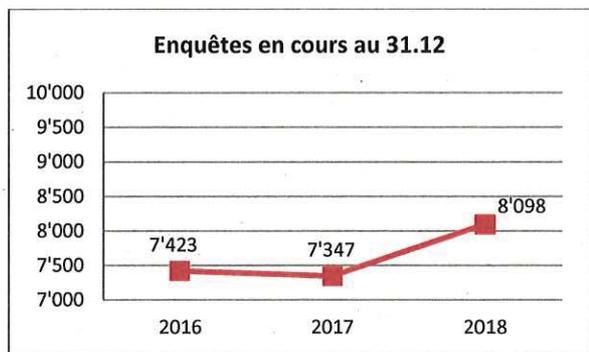
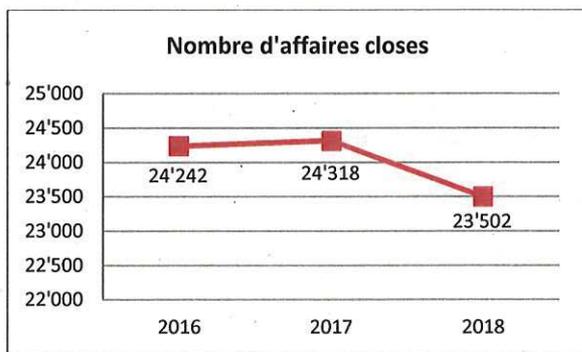
(*) y compris les maintiens d'ordonnances pénales sur opposition, qui entraînent la transmission du dossier au tribunal de police.

Les ordonnances de non-entrée en matière et les ordonnances de classement ne connaissent guère de variation, tandis que le nombre d'ordonnances pénales continue à diminuer. Il vaut la peine de rappeler qu'en 2014, le chiffre « record » de 15'409 avait été atteint. Avec 13'337 en 2018, la baisse cumulée est de 13,5%. Les mises en accusation devant le tribunal de police sont restées au niveau de 2018, tandis que les tribunaux correctionnels et criminels ont été saisis moins souvent. Pour tous les types de décisions, il faut rappeler que les chiffres à disposition ne permettent pas de connaître le nombre de prévenus : une ordonnance peut en concerner plusieurs.

3.2.3 Enquêtes closes et enquêtes en cours au 31 décembre

Office	Nombre d'affaires closes					Enquêtes en cours au 31.12				
	2016	2017	2018	Variation Base 2016	Variation Base 2017	2016	2017	2018	Variation Base 2016	Variation Base 2017
MPc	693	528	552	-20%	5%	392	501	680	73%	36%
MPaLN	8'648	8'892	7'651	-12%	-14%	3'084	2'581	2'665	-14%	3%
MPaEV	5'187	5'322	5'112	-1%	-4%	1'409	1'488	1'486	5%	0%
MPaNV	4'765	4'659	4'353	-9%	-7%	1'104	1'358	1'465	33%	8%
MPaLC	4'326	4'224	4'286	-1%	1%	1'236	1'205	1'202	-3%	0%
STRADA	623	693	1'548	148%	123%	198	214	600	203%	180%
Total canton	24'242	24'318	23'502	-3%	-3%	7'423	7'347	8'098	9%	10%

On se réfère à ce qui a été expliqué au chiffre 3.2.1 ci-dessus. Là aussi, la mutation et le manque de recul excluent toute conclusion. Le fait est que pour la première fois depuis 2013, le nombre d'affaires terminées a été – nettement – moins élevé que celui des affaires enregistrées. L'ampleur de la différence entre dossiers ouverts et dossiers clos suffit à rendre le constat global préoccupant.



3.2.4 La charge de travail dans les arrondissements

3.2.4.1 La charge en chiffres

	Moyenne par procureur					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Enquêtes en cours au 1 ^{er} janvier	227	195	181	162	162	167
Nouvelles affaires	415	402	382	396	408	413
Affaires closes	442	416	396	402	407	402
Base ETP proc. (hors MPc et STRADA)	34.8	35.8	35.6	34.6	34.6	31.2

Comme chaque année, les chiffres ne concernent que les procureurs d'arrondissement, sans les greffes d'affaires de masse, le Ministère public central et STRADA. Dans le rapport 2017, il était écrit ce qui suit : « A fin 2016, après une diminution constante, il était espéré que celle-ci se poursuivrait, pour que soit atteint le nombre de 150 dossiers par procureur. Si l'on admet que, pour le total des affaires en cours dans le canton, un « solde incompressible » a peut-être été atteint, il se pourrait qu'il en aille de même du nombre moyen de dossiers par procureur. Les réaffectations d'effectifs liées à la restructuration de STRADA pourraient rendre difficiles les comparaisons entre 2017 et 2018. C'est une affaire à suivre ». Il est expédient de se référer à ces lignes, qui gardent toute leur pertinence, plutôt que de les paraphraser.

Il faut encore préciser que si la moyenne est de 167, on trouve, aux extrêmes, quelques procureurs dirigeant 120 enquêtes environ, d'autres jusqu'à 220 dossiers.

3.2.4.2 La charge ressentie

Au sein des ministères publics d'arrondissement, chaque procureur traite donc plusieurs centaines d'affaires par année. Les effectifs "régionaux" ont été diminués pour renforcer la Section STRADA. S'il y a aussi eu une légère baisse du nombre d'ouvertures d'enquêtes en raison de l'extension du périmètre de STRADA, celle-ci, en quelque sorte annulée par l'augmentation généralisée de la charge de travail, n'a pas été ressentie dans l'activité quotidienne.

Le fait que le procureur soit un "généraliste" suscite un sentiment ambivalent chez les intéressés. D'une part, il y a la satisfaction qui résulte de la variété des cas et des situations très différentes qu'il faut traiter, dans une société où l'éclectisme se réalise aussi au travers des comportements tombant sous le coup de la loi pénale. De l'autre, les magistrats et collaborateurs du Ministère public expriment un sentiment d'impuissance et de lassitude, résultant de ressources qui ne permettent plus de faire face à l'actualité. A ce sentiment s'ajoute la crainte que l'évolution démographique ne fasse qu'accentuer le constat. Sans faire un tour complet des conséquences sociétales d'un accroissement régulier et sensible de la population, on peut déjà tenir pour constant que s'il l'on renforce les effectifs de la police d'un côté et la capacité pénitentiaire de l'autre, il pourrait y avoir une certaine logique à renforcer également les maillons de la chaîne pénale qui les relie, soit notamment le Ministère public.

Le procureur est confronté à des cas graves, aux enjeux importants, autant pour les personnes concernées que pour la société. Il sait que le droit pénal exige une lutte efficace contre les atteintes à la vie et à l'intégrité corporelle, les agressions résultant de toutes sortes de mobiles (l'enrichissement pour le brigandage, l'assouvissement de pulsions pour la contrainte sexuelle, la violence pour elle-même, sur des proches, gratuite dans la rue, à l'encontre des autorités), les infractions graves contre le patrimoine, le commerce de stupéfiants en réseau, entre autres.

Que cette lutte puisse être entravée par la nécessité de s'occuper, de plus en plus souvent, d'insultes pour une place de parc, ensuite d'amours déçues ou en relation avec l'utilisation d'un sèche-linge est un facteur de frustration et de découragement. Ce ressenti est encore plus fort lorsque des justiciables concernés par de telles affaires y voient des enjeux si fondamentaux et essentiels pour leur "petite personne" qu'ils consultent avocat et multiplient les actes de procédure. Paradoxalement, les autorités ne peuvent même pas subordonner la poursuite pénale à une avance de frais, et la place laissée par la loi et la jurisprudence à l'application du principe de l'opportunité des poursuites n'est pas sans évoquer le chas d'une aiguille.

Il s'ensuit un travail effectué constamment sous flux tendu, sur lequel le formalisme règne en maître, dans des conditions très peu propices au traitement de cas complexes qui exige une

analyse en profondeur, de longue haleine et soutenue. Les procureurs expriment le sentiment de constamment parer au plus pressé, en mode "chirurgie de guerre" (sic), au détriment des missions fondamentales attribuées à la justice.

3.2.5 Durée des enquêtes

Office	< 1 mois	1-3 mois	3-6 mois	6-9 mois	9-12 mois	12-18 mois	18-24 mois	> 24 mois	Total
MPc	26	124	97	32	21	35	27	56	418
	6%	30%	23%	8%	5%	8%	7%	13%	100%
MPaLN	2'226	2'135	1'037	477	309	267	102	143	6'696
	33%	32%	15%	7%	5%	4%	2%	2%	100%
MPaEV	2'809	573	418	265	165	120	54	89	4'493
	63%	13%	9%	6%	4%	2%	1%	2%	99%
MPaNV	1'097	1'725	445	219	125	122	39	47	3'819
	29%	45%	12%	6%	3%	3%	1%	1%	100%
MPaLC	1'454	1'330	437	202	131	166	73	74	3'867
	38%	35%	11%	5%	3%	4%	2%	2%	100%
STRADA	557	140	201	169	105	119	47	62	1'400
	40%	10%	14%	12%	8%	9%	3%	4%	100%
Total Canton 2018	8'169	6'027	2'635	1'364	856	829	342	471	20'693*
	39.48%	29.13%	12.73%	6.59%	4.14%	4.01%	1.65%	2.28%	100%
Total Canton 2017	8'023	6'389	2'897	1'430	871	836	381	555	21'382
	37.52%	29.88%	13.55%	6.69%	4.07%	3.91%	1.78%	2.60%	100%

* Ce total comprend les classements et les mises en accusation, ainsi que les ordonnances pénales, aussi bien celles dites « immédiates », sans procédés d'enquête autres que ceux effectués par la police avant la transmission de ses rapports, que celles qui ont impliqué des actes d'instruction du procureur. S'y trouvent également les dessaisissements, les suspensions, et les transferts à d'autres greffes.

N'y sont en revanche pas comptabilisés les non-entrées en matière (si un dossier a été ouvert, il n'y a en revanche pas eu d'actes d'instruction), les retraits d'opposition, les jonctions et les commissions rogatoires exécutées.

Quant au contrôle biennuel des enquêtes dont la durée excède 15 mois (au 31 mars et au 30 septembre), il révèle l'évolution suivante (chiffres de l'entier du canton) :

31.03.2013 : 1'411	30.09.2013 : 1'398
31.03.2014 : 1'165	30.09.2014 : 1'070
31.03.2015 : 987	30.09.2015 : 1'018
31.03.2016 : 955	30.09.2016 : 931
31.03.2017 : 932	30.09.2017 : 882
31.03.2018 : 894	30.09.2018 : 1'001

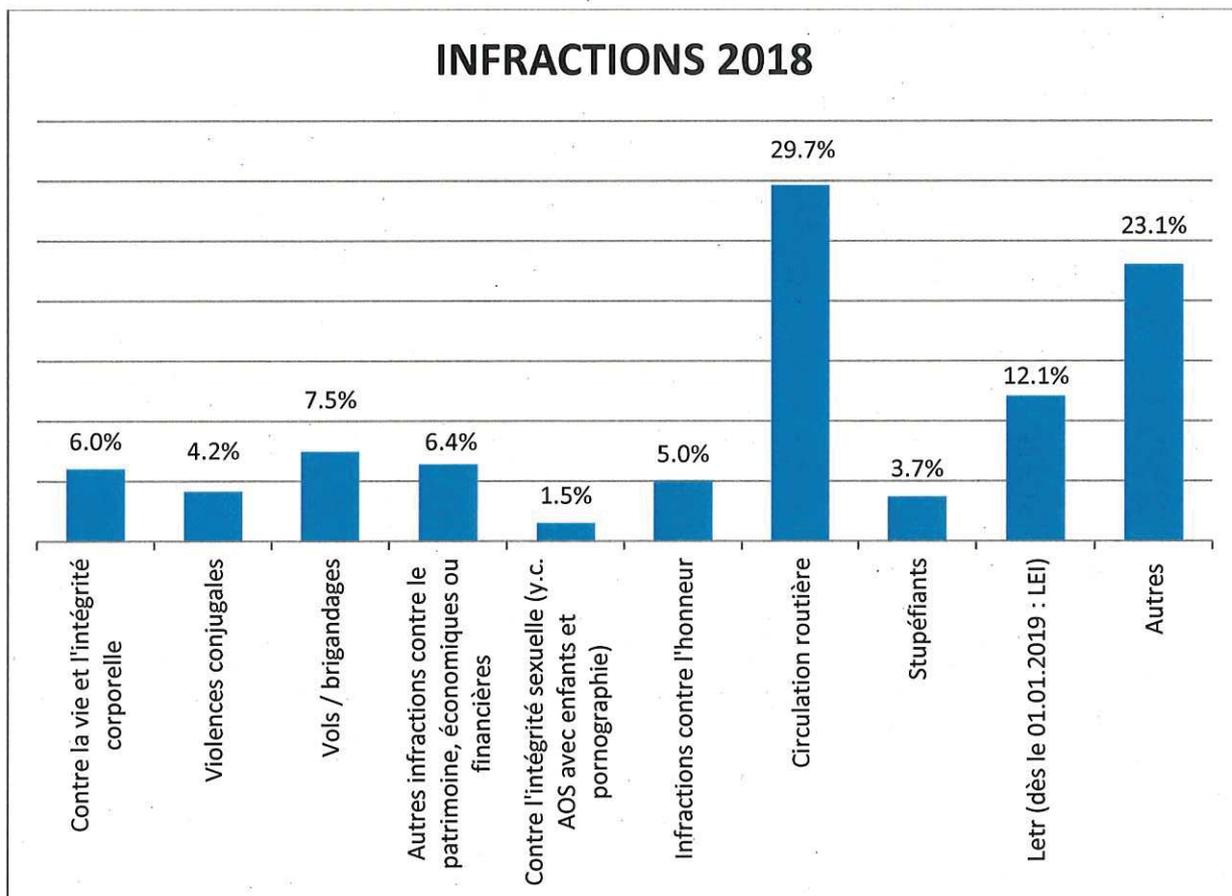
A plusieurs reprises, les rapports précédents ont mis en exergue la diminution de ces « affaires anciennes », tout en se gardant de faire montre de trop d'optimisme, en envisageant que le plancher pourrait bien être atteint. Une augmentation de l'ampleur de celle constatée en 2018 n'était toutefois pas prévisible. Il faut certainement la mettre en relation avec la diminution du nombre d'affaires closes, comme deux indices d'une charge de travail « par dossier » qui va croissant, sans pour autant que le nombre global de dossiers ouverts n'ait augmenté.

Les cas de « lenteurs » annoncés au Procureur général et les recours pour déni de justice alléguant une violation du principe de célérité ne sont pas plus nombreux que par le passé. Il faut en déduire que des actes d'instruction ont lieu régulièrement, mais qu'ils conduisent, à tout le moins dans certaines affaires, moins rapidement vers la clôture de celle-ci.

3.2.6 Types d'infractions (base : les nouvelles affaires)

Office	Contre la vie et l'intégrité corporelle						Contre l'intégrité sexuelle (y.c. AOS avec des enfants et pornographie)						Violences conjugales		Infractions contre l'honneur		Vols ou brigandage	
	Homicides intentionnels		Homicides par négligence		Autres infractions contre la vie ou l'intégrité corporelle		Actes d'ordre sexuel avec des enfants		Infraction contre l'intégrité sexuelle		Pornographie							
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
MPc	1	1	2	4	20	26	10	4	4	7	5	3	1	3	27	19	17	13
MPaLN	12	8	6	2	497	488	40	39	51	63	11	23	286	344	340	380	742	542
MPaEV	2	4	3	1	292	259	19	25	20	36	9	14	180	188	249	255	402	280
MPaNV	4	4	2	2	201	221	18	26	20	22	10	9	177	218	210	198	330	184
MPaLC	2	3	0	2	186	158	18	23	21	16	3	4	131	118	176	208	305	229
STRADA	0	6	0	1	7	19	1	5	3	7	0	0	3	20	1	4	56	354
TOTAL CANTON	21	26	13	12	1'203	1'171	106	122	119	151	38	53	778	891	1'003	1'064	1'852	1'602
	0.10%	0.12%	0.06%	0.06%	5.62%	5.48%	0.50%	0.57%	0.56%	0.71%	0.18%	0.25%	3.64%	4.17%	4.69%	4.98%	8.66%	7.49%
Variation	23.8%		-7.7%		-2.7%		14.9%		26.9%		39.5%		14.5%		6.1%		-13.5%	

Office	Circulation routière				Infractions économiques		Stupéfiants		Infraction à la loi sur les étrangers		Mort suspecte**		Autres		Totaux généraux (toutes infractions)	
	Circulation	2017	2018	Circulation/incapacité	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
MPc	3	6	1	0	144	311	2	1	1	1		1	179	105	417	505
MPaLN	1'134	1'040	530	624	495	455	160	74	1'312	1'178		92	1'792	1'832	7'408	7'184
MPaEV	1'292	1'104	493	504	242	224	101	50	492	508		58	1'048	1'135	4'843	4'645
MPaNV	1'075	803	352	605	216	196	140	68	426	404		57	1'141	1'079	4'322	4'096
MPaLC	930	970	660	623	172	180	72	32	462	473		31	641	726	3'780	3'796
STRADA	10	10	6	51	2	9	485	575	21	22		17	31	55	626	1'155
TOTAL CANTON	4'444	3'934	2'042	2'406	1'271	1'375	960	800	2'714	2'586	0	256	4'832	4'932	21'396	21'381
	20.77%	18.40%	9.54%	11.25%	5.94%	6.43%	4.49%	3.74%	12.68%	12.09%	0.00%	1.20%	22.58%	23.07%	100%	100%
Variation	-11.5%		17.8%		8.2%		-16.7%		-4.7%				2.1%		-0.1%	



Ces tableaux appellent les remarques et commentaires suivants :

- nombre de prévenus déploient leur activité délictueuse dans plusieurs domaines ; le procureur doit choisir celui qui lui paraît prépondérant, et ne peut se contenter en pareil cas d'inscrire le dossier dans la catégorie « autres » ; ce nonobstant, les délinquants qui « diversifient » leur

activité au point que leur rattachement à une catégorie n'est pas envisageable, restent nombreux (> 4'900) ;

- une nouvelle catégorie, concernant les cas de décès dont la cause naturelle n'est pas d'emblée évidente (« morts suspects »), a été créée ; jusqu'en 2017, ces cas étaient inclus dans les « autres » infractions ;
- déjà constatée entre 2015 et 2017, la baisse des cas de vols et brigandages s'est poursuivie, dans la ligne des chiffres annoncés par la police, lors du bilan de la criminalité ;
- la hausse des cas de violences conjugales, mise en évidence par le même bilan, a aussi été constatée par le Ministère public ; il serait téméraire d'en déduire que ces violences sont réellement en augmentation, même si rien ne permet de l'exclure ; il reste probable que la politique de lutte renforcée contre ce phénomène, régulièrement évoquée par les autorités, entraîne l'annonce aux instances compétentes de cas qui n'étaient pas portés à leur connaissance, parce que les victimes sont plus nombreuses à savoir qu'une prise en charge des situations, dans une approche pluridisciplinaire, existe et peut être efficace pour interrompre le cycle dans lequel, souvent, s'inscrivent les comportements incriminés ;
- les infractions contre l'intégrité sexuelle (sur des enfants, contrainte sexuelle, pornographie) ont augmenté (2017 : 263 ; 2018 : 326) ; là aussi, il n'est pas possible de déterminer si elles sont véritablement plus nombreuses, ou plus régulièrement dénoncées ;
- les dossiers concernant des atteintes à l'honneur (calomnie, diffamation, injures) sont toujours plus nombreux (+ 20% en trois ans) ;
- pour la deuxième fois consécutive, après les augmentations des exercices précédents, les affaires de stupéfiants sont en baisse (2016 : 1201 ; 2017 : 960 ; 2018 : 800) ;
- les cas de circulation routière, y compris les conduites en état d'incapacité, restent de l'ordre de 6'500.

3.2.7 Division criminalité économique (DIVECO)

Comme en 2017, le traitement de l'affaire « UNIA » aura eu un impact particulier sur l'activité de la DIVECO, en ce sens qu'un des procureurs de celle-ci y a consacré toute son activité. Ce sont les quatre autres magistrats de la division qui ont dû s'occuper des affaires économiques prises en charge par cette dernière.

Par ailleurs, un autre procureur de la DIVECO a, dans le courant de l'automne 2018, annoncé son départ pour le 31 mai 2019. Quand bien même un successeur lui a été trouvé, plus aucune attribution n'a été faite à son greffe depuis le 15 novembre 2018, ce qui a encore plus limité les possibilités d'absorption de dossiers économiques par la division.

Sous l'angle des généralités, on peut relever que 24 dossiers reçus directement au Ministère public central ont été transmis en arrondissement, pour être essentiellement attribués aux référents économiques.

Enfin, le Procureur général adjoint, chef de la DIVECO, est désormais systématiquement informé des plaintes adressées à la police et qui portent sur des infractions contre le patrimoine d'une valeur supérieure à CHF 100'000.-.

Dénonciations MROS (Bureau de lutte contre le blanchiment d'argent)

Au nombre de 40 en 2017, les dénonciations reçues en 2018 sont passées à 83. Celles qui concernent des « money mules » sont attribuées aux arrondissements. De plus, une dénonciation sur 3 a pu être transmise à un procureur déjà en charge d'une enquête contre la personne concernée, titulaire du compte bancaire utilisé. En définitive, 7 cas sont restés au Ministère public central pour traitement, en raison d'implications internationales ou de liens avec d'autres enquêtes qui y étaient déjà traitées.

Statistiques GAFI

Depuis quelques années, les cantons ont été sollicités de manière accrue par le Ministère public de la Confédération pour la récolte et la communication des données nécessaires à l'établissement des statistiques judiciaires destinées au Groupe d'Action Financière (GAFI) en vue d'évaluer l'efficacité des poursuites du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme par les Etats membres.

L'activité liée à cet objet a passablement augmenté, le questionnaire soumis par le Ministère public de la Confédération (MPConf) passant notamment de 3 à 17 pages.

La DIVECO a assumé l'essentiel, tout en sollicitant l'ensemble des greffes du Ministère public, mais aussi l'OJV et tous ses tribunaux pénaux.

Le renouvellement de l'exercice est annoncé. Il deviendra annuel. Le MPConf a fait savoir dans le dernier trimestre 2018 qu'une solution informatique avait été élaborée afin d'éviter à chaque canton un travail important. On ne peut que s'en réjouir.

Demandes d'entraide

Durant l'année écoulée, la DIVECO a traité 23 demandes d'entraide judiciaire internationale en matière pénale présentant un caractère économique / financier.

Menace terroriste

En 2018, la DIVECO a poursuivi, essentiellement par son SPOC, les activités de coordination déjà évoquées par le passé. Le nombre de cas traités s'est stabilisé à un niveau élevé, qui correspond à la réalité de la menace régulièrement communiquée par le Service des renseignements de la Confédération (SRC). Il s'ensuit que le SPOC a dû s'impliquer de manière grandissante, sans compter sa participation à la prise de position du Ministère public vaudois sur des projets de loi ou à des colloques et conférences. Par ailleurs, dès le début du second semestre, le SPOC a été intégré dans la nouvelle plateforme interdépartementale vaudoise constituée dans le cadre de la mise en œuvre de la politique cantonale sur la prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violent. Il faut relever ici que la procureure d'arrondissement suppléante du SPOC a également été mise à contribution dans une mesure importante.

Autres observations

La DIVECO s'implique beaucoup dans la formation de tous les procureurs sur des questions juridiques complexes souvent présentes dans les affaires à connotation économique. En 2018, cela a particulièrement été le cas dans le domaine des séquestres. Les compétences des procureurs qui la composent amènent ces derniers à devoir répondre à de nombreuses questions. Ces compétences ont aussi amené deux procureurs de la DIVECO à être entendus par la

Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats dans le cadre de la procédure législative concernant la révision du droit de la société anonyme.

Sans même évoquer la possibilité que des affaires du genre de celles qui ont fait grand bruit dans un canton voisin puissent occuper un jour le Ministère public vaudois, en particulier le Ministère public central et encore plus spécifiquement la DIVECO, force est de constater que cette dernière a, pour toutes les raisons énumérées dans le présent chiffre du rapport, atteint ses limites en termes d'activités pouvant être effectuées avec ses effectifs actuels. L'évolution des dernières années démontre la régulière augmentation des tâches. Il faudra des renforts.

Enfin, on signalera qu'en 2018 les procédures conduites par la DIVECO ont donné lieu à des confiscations pour un montant total de l'ordre de CHF 75'000.-, tandis que des valeurs / sommes représentant quelque CHF 850'000.-, séquestrées dans le cadre de procédures nationales ou d'entraide, ont pu être restituées à des lésés.

3.2.8 Contrôle par le Ministère public central des décisions des Ministères publics d'arrondissement

	Ordonnances pénales			Ordonnances de non-entrée en matière, de suspension et de classement		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Nombre de décisions contrôlées	994	1'038	1'234	1'311	1'368	1'581
Nombre d'oppositions et de refus d'approbation	23	25	18	27	16	21
Taux d'opposition et de refus d'approbation	2.31%	2.41%	1.46%	2.06%	1.17%	1.33%

Les chiffres de l'année 2018 montrent une augmentation de plus de 15% de l'activité de contrôle des procureurs de la Division des affaires spéciales (DIVAS), en ce qui concerne les décisions rendues par les Ministères publics d'arrondissement. Les oppositions aux ordonnances pénales ont diminué, tandis que les refus d'approbation ont augmenté. Les cas litigieux font l'objet de discussions entre les procureurs chargés du contrôle. Le faible pourcentage des décisions qui ne passent pas le cap du contrôle reflète la bien-facture de l'immense majorité des décisions.

Ce qui précède vaut également pour les préfets : sur 1'141 décisions contrôlées, seules 17 ont donné lieu à un refus d'approbation ou à une opposition. Au-delà de ce contrôle formel, la DIVAS a des contacts réguliers avec le corps préfectoral, dans la perspective d'assurer la cohérence et l'harmonisation des pratiques. Ces buts sont essentiels, surtout si l'on prend en considération les affaires délicates et sensibles dans lesquelles les préfets sont amenés à statuer sur le plan pénal. Une fois encore, l'importance du rôle des préfets pour la chaîne pénale, par le traitement des contraventions qui leur incombe, doit être relevée.

3.2.9 Activités du Ministère public central dans les affaires du Tribunal des mineurs

Président Tribunal des mineurs	2016	2017	2018
Nombre de décisions contrôlées	1'389	1'237	1'338
Nombre d'oppositions et de recours	9	11	11
Taux d'oppositions et de recours	0.65%	0.89%	0.82%
Tribunal des mineurs	2016	2017	2018
Actes d'accusation	36	17	17
Avec annonce d'intervention du MP	17	13	12
Sans annonce d'intervention du MP	19	4	5

Sous l'angle du contrôle, c'est la stabilité. En d'autres termes, les pratiques paraissent bien établies et n'appellent que peu d'interventions de la part d'un Ministère public qui, on le rappelle, dans le système choisi par les cantons latins (système dit du « juge des mineurs » par opposition au système qui prévaut en Suisse allemande, dit du « Jugendanwalt »), n'a que très peu de compétences. Quant aux actes d'accusation, après la très sensible diminution de 2017 par rapport à 2016, les 17 cas de 2018, avec 12 interventions aux débats à la clé, montrent une stabilisation.

3.2.10 Autres activités de la Division des affaires spéciales du Ministère public central (DIVAS)

3.2.10.1 Affaires spéciales

Dossiers médicaux, « violences policières », affaires sensibles (politiquement, médiatiquement) et cas complexes dans un domaine aux spécificités techniques particulières sont les champs d'action principaux de l'activité juridictionnelle des procureurs de la DIVAS.

Le temps à disposition pour mener des enquêtes toutes complexes à un titre ou un autre est sérieusement entamé par des activités annexes qui ne peuvent guère être attribuées hors Ministère public central.

C'est ainsi que les procureurs de la division se voient régulièrement attribuer des tâches autres que celles décrites ci-dessus, sous la forme, par exemple, de participation à des groupes de travail ou des commissions, d'accomplissement de tâches administratives particulières ou de formations à assurer. Il convient également de mentionner que certains procureurs de la Division des affaires spéciales ont des "domaines de spécialité" (p. ex. violences domestiques, traite des êtres humains, criminalité informatique, protection de la nature, affaires préfectorales, etc.), pour lesquels ils sont régulièrement amenés à renseigner ou échanger avec leurs collègues ou avec des institutions partenaires. Certaines de ces spécialisations, pérennes, découlent d'opérations ponctuelles d'harmonisation des pratiques, lors desquelles un procureur de la division intervient pour instruire des enquêtes "de principe", de manière à affiner les processus d'enquête en coordination avec la police et/ou d'autres acteurs institutionnels, harmoniser les peines voire de mener des affaires devant les Tribunaux pour obtenir des décisions permettant de clarifier les problématiques (p. ex. dans les domaines de la protection des animaux ou des assurances sociales).

En outre, les procureurs de la Division des affaires spéciales sont régulièrement chargé de tâches spécifiques ponctuelles (p. ex. : examen de projets de lois, rédactions de recours au Tribunal fédéral, examens de dossiers, rédaction de directives, préparations de points de cours ou d'exposés à destination des autres procureurs ou de tiers, réponses à des interpellations de la part d'autres autorités, etc.).

3.2.10.2 Fixation de for et entraide judiciaire

	2017	2018
Procédures de fixation de for		
A) Procédures entrantes (A1 et A2)	1030	1368
A1) Procédures traitées, dont :	1026	1362
- For accepté par Vaud	866 (84.4%)	1104 (81.1%)
- For refusé par Vaud	160 (15.06%)	258 (18.9%)
A2) Procédures en attente de réponse	4	6
B) Procédures sortantes (B1 et B2)	724	851
B1) Procédures traitées, dont :	700	824
- For accepté par autres cantons	627 (89.6%)	780 (94.7%)
- For refusé par autres cantons	73 (10.4%)	44 (5.3%)
B2) Procédures en attente de réponse	24	27
TOTAL (A et B)	1754	2219
Demandes d'entraide judiciaire DEJ		
A. DEJ intercantionales entrantes	73	70
Déléguées à la police	51	62
Exécutées par la cellule For-Entraide	8	3
Déléguées à la DIVECO	0	0
Autres délégations (autres procureurs)	6	2
Inexécutées	8	3
B. DEJ internationales entrantes	307	262
Déléguées à la police	176	144
Exécutées par la cellule For-Entraide	81	76
Déléguées à la DIVECO	21	22
Déléguées à la DIVAS	1	0
Autres délégations (autres procureurs)	10	6
Inexécutées	18	14
C. DEJ internationales sortantes	280	318
TOTAL (A, B et C)	660	650

3.2.11 Interventions du Ministère public (MP) aux audiences des Tribunaux d'arrondissement (TDA) et de la Cour d'appel (CAPE)

	MPc			MPaLN			MPaNV			MPaEV			MPaLC			STRADA			TOTAUX		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Nombre d'audiences au TDA	42	36	35	185	189	134	107	109	72	105	104	58	77	100	72	74	66	92	590	604	463
Dont procédures simplifiées	8	0	3	26	35	21	16	18	4	11	19	17	8	11	5	45	36	31	114	119	81
Durée des audiences au TDA (1/2 jour)	72	76	56	244	230	192	137	139	109	137	122	83	94	125	84	32	40	119	716	732	643
Intervention du Ministère public devant la CAPE (nombre d'audiences)	24	18	20	57	35	52	30	34	30	19	36	33	12	13	31	6	8	26	148	144	192
Durée des audiences en CAPE (1/2 jour)	26	18	21	58	35	53	30	34	30	19	36	33	12	13	31	6	8	26	151	144	194

La diminution des actes d'accusation en correctionnelle et en criminelle a trouvé son reflet dans les interventions du Ministère public devant les tribunaux de première instance, elles aussi moins nombreuses. Par rapport à 2016 et 2017, il faut cependant relever que la durée des audiences de jugement paraît augmenter assez sensiblement.

Les cas portés en appel et dans lesquels le Ministère public est intervenu devant la Cour de 2^{ème} instance cantonale ont été beaucoup plus nombreux qu'en 2016 et 2017, et même qu'en 2015, année qui jusque-là détenait le record en la matière (161 interventions).

Mise en parallèle avec l'importante augmentation des recours enregistrée par la Chambre des recours pénale du Tribunal cantonal, la tendance qu'expriment des audiences plus longues au tribunal et des appels plus nombreux, est celle d'une justice pénale qui se complexifie, avec plus de points de fait et de questions de droit qui font l'objet d'argumentation et de contestations. Le débat judiciaire est par définition un lieu de conflits. On peut envisager que ceux-ci deviennent plus marqués, mais ce n'est qu'une hypothèse, qu'il faudra vérifier.

Dans le même sens, il faut aussi mettre en exergue la baisse importante des cas dans lesquels la procédure simplifiée a abouti à un acte d'accusation auquel toutes les parties ont adhéré (cf. plus bas, ch. 3.2.15). Au niveau des audiences du tribunal, on est passé de 114 en 2016 et 119 en 2017 à 81 en 2018. C'est un autre indice de procédures globalement plus conflictuelles.

3.2.12 Interventions du Ministère public aux audiences du Juge d'application des peines (JAP)

	MPc			MPaLN			MPaNV			MPaEV			MPaLC			STRADA			TOTAUX		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Nombre des audiences au JAP	15	14	13	1	3	1	1	1	0	1	0	1	2	0	1	0	2	0	20	20	16

Même sept ans après l'entrée en vigueur de la procédure unifiée, les cas les plus lourds traités par le JAP ou le collège des JAP comportent encore de nombreux condamnés à des longues peines ou à des mesures institutionnelles, voire à l'internement, dont le jugement a été rendu sous

l'ancien droit. L'essentiel de ces cas est traité par le Ministère public central, soit les procureurs de la DIVAS, qui participent également, au rythme de dix séances par année, aux séances de la Commission interdisciplinaire et consultative.

Il faut encore relever que le Ministère public peut se déterminer par écrit, sur la base du dossier constitué par l'Office d'exécution des peines avant de saisir le JAP, éventuellement complété par les mesures d'instruction administrées par celui-ci. Des déterminations sont en principe émises dans tous les cas de libération conditionnelle relative à une peine supérieure à un an ou à une mesure privative de liberté.

3.2.13 Détentions provisoires

	MPc		MPaLN		MPaNV		MPaEV		MPaLC		STRADA		TOTAUX	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Détentions provisoires demandées	20*	2	186	112	101	87	99	76	85	47	120	275	611	599
Prolongations requises	28	11	231	121	75	85	119	70	116	64	102	260	671	611
Opposition du procureur à la mise en liberté	13	3	56	36	20	27	36	18	21	12	7	46	153	142
Mesures de substitution prononcées par le TMC	2	0	8	11	3	3	6	8	4	6	2	1	25	29
Détentions pour des motifs de sûreté demandées	3	3	67	39	37	36	35	27	45	31	31	57	218	193

* Affaire UNIA : 17

	Nombre de détenus			Nombre de jours de détention		
	Entre le 01.01 et le 31.12.2017	Entre le 01.01 et le 31.12.2018	Variations 2018/2017	Entre le 01.01 et le 31.12.2017	Entre le 01.01 et le 31.12.2018	Variations 2018/2017
Total canton	1'410	1'439	2%	98'043	102'615	4.5%

Les deux tableaux concernant la détention provisoire n'appellent que peu de commentaires. Pour la deuxième année consécutive, le nombre de prolongations est supérieur à celui des demandes de détention. Etant rappelé que plusieurs prolongations peuvent concerner le même détenu, il est

vraisemblable que cette évolution de la pratique résulte du droit de l'expulsion pénale : de manière légitime, les autorités pénales, en particulier le Ministère public, s'assurent de la présence du prévenu à l'audience du jugement, puis en prison pour purger sa peine, afin que l'expulsion puisse être exécutée.

Pour le reste, les débats ont été suffisamment nombreux et nourris, en relation avec les conditions de la détention, les séjours prolongés dans les locaux de la police, le manque de places, les projets, le temps nécessaire pour les réaliser, etc., pour qu'on ne revienne pas longuement sur cette problématique ici.

Chaque procureur est conscient, pour chacun de « ses » détenus, de la pénibilité accrue de la détention résultant d'infrastructures insuffisantes en nombre et qui ont vieilli. Il n'en reste pas moins que lorsque les conditions légales posées par le droit fédéral pour demander la détention ou sa prolongation, le Ministère public, en charge de l'exercice de l'action pénale, doit l'appliquer.

Ce n'est pas ici qu'il y a lieu de faire le débat de la « valeur » du tort causé au détenu par les conditions de détention qui ne correspondent pas aux standards conventionnels et humanitaires. On peut néanmoins penser que certains prévenus, en fonction de leur parcours de vie et de leur provenance, doivent parfois être étonnés de l'importance, telle qu'elle est exprimée par les autorités judiciaires en francs ou en jours déduits de la sanction, des inconvénients, supplémentaires à ceux inhérents à toute détention, résultant des conditions de détention qualifiées d'illicites.

3.2.14 Autres requêtes au Tribunal des mesures de contrainte

En 2018, le Ministère public a requis l'autorisation du tribunal des mesures de contrainte pour 641 mesures techniques de surveillance (contrôle téléphoniques et autres mesures techniques / 710 en 2017) et 36 garanties d'anonymat (64 en 2017).

Evolution des coûts en matière de mesures techniques de surveillance		
2016	2017	2018
CHF 1'533'894	CHF 1'320'242	CHF 1'782'648

Les coûts de la surveillance, fixés dans des ordonnances fédérales, ont souvent fait débat. Comme dans d'autres domaines, la Suisse fait en la matière figure d'« îlot de cherté »... A cet égard, lors de contacts avec des autorités de poursuite pénale d'autres pays, l'évocation du coût de la surveillance en Suisse laisse les interlocuteurs proprement sidérés. Les tarifs fédéraux ont récemment été revus à la hausse, et l'augmentation devrait continuer. C'est ce qui explique que la diminution du nombre de cas n'ait pas été suivie d'une baisse des coûts. L'utilisation de la procédure simplifiée (art. 358 à 362 CPP)

3.2.15 L'utilisation de la procédure simplifiée (art. 358 à 362 CPP)

C'est en 2016 que, après une augmentation régulière depuis l'entrée en vigueur de la procédure unifiée en 2011, le plus grand nombre de projets de procédures simplifiées (198) a été soumis au Procureur général. La baisse déjà constatée en 2017 (146) s'est poursuivie en 2018, 127 propositions étant présentées.

Sans surprise, les affaires de stupéfiants restent les plus nombreuses (55), suivies par les infractions contre le patrimoine (47) et les cas de circulation routière (25, essentiellement des comportements tombant sous le coup des dispositions adoptées dans le cadre du programme via sicura).

Si rien n'indique que la proportion des procédures initiées qui aboutissent à un acte d'accusation aurait diminué (env. 80%), le recours moins fréquent à cette institution laisse perplexe. On a exprimé plus haut l'hypothèse que le phénomène s'inscrive dans la tendance générale à voir les procédures devenir plus conflictuelles ou contentieuses (chiffre 3.2.11).

3.2.16 Autres données

Evolution des indemnités versées aux avocats d'office		
2016	2017	2018
CHF 3'195'448	CHF 3'232'744	CHF 3'305'329

Comme toujours, il faudrait mettre en parallèle les chiffres de l'Ordre judiciaire et ceux du Ministère public pour connaître l'évolution réelle du coût des avocats d'office au pénal pour le canton. De manière empirique, la diminution sensible des affaires déférées devant les tribunaux correctionnels devrait s'être traduite par une baisse des coûts en la matière, tandis que les prévenus étrangers précédemment condamnés par ordonnance pénale, désormais pourvus d'un défenseur et renvoyés devant le tribunal de police pour trancher la question de l'expulsion, devraient entraîner une augmentation des indemnités.

Pour le Ministère public, l'augmentation constatée en 2017 s'est répétée en 2018, alors que les indemnités versées aux avocats d'office avaient déjà connu une hausse de 14% en 2016.

Si l'on admet que l'augmentation des indemnités reflète une activité accrue, on pourrait en déduire que l'activité de la direction de la procédure, soit le procureur, n'a pas dû diminuer...

3.2.17 Le service de piquet

Durée (piquets et interventions) [h]			Coûts (piquets et interventions) [CHF]		
2016	2017	2018	2016	2017	2018
39'918	44'561	48'552	211'713	234'521	255'525

Pour mémoire, chaque arrondissement et la section STRADA ont un procureur de service durant la semaine, tandis que la garde est assurée à l'échelle du territoire cantonal durant le week-end et les jours fériés. De plus, depuis 2016, les procureurs spécialistes de la Division des affaires spéciales du Ministère public central assurent un service de piquet sept jours sur sept en ce sens qu'ils sont à la disposition de leurs collègues « du terrain » pour, dans certains cas, les appuyer, ou, selon la nature de l'affaire, en anticiper la reprise par ladite division.

Les procureurs de service sont, durant leurs gardes, appuyés par un greffier/ère ou un/e gestionnaire de dossiers dont les heures sont incluses dans le tableau ci-dessus.

4 Relations publiques, communications internes et externes

Sur le plan général, il n'y a rien à signaler qui constituerait un changement par rapport aux années précédentes.

4.1 Relations avec la Cheffe du Département des institutions et de la sécurité (CDIS) et son secrétariat général

Au rythme d'une bilatérale par mois, la Cheffe du DIS et son secrétariat général sont informés sur les questions de nature administrative nécessitant échange et coordination. Afin de coordonner les activités des maillons de la chaîne pénale rattachés à son Département, et ce dans les limites des attributions institutionnelles et légales des entités concernées, la CDIS réunit aussi régulièrement la Cheffe du SPEN, le Commandant de la Police cantonale et le Procureur général.

4.2 Relations avec les services transversaux

Que ce soit sur un plan très général ou pour des situations particulières, SPEN, SIPAL (depuis lors devenu DGIP) et DSI font montre de la disponibilité que l'on peut attendre de services transversaux sollicités par tous les autres services de l'Etat.

Pour les thèmes qui l'ont concerné plus directement ces dernières années, le Ministère public peut relever la bonne collaboration du SIPAL sur les questions relatives à la sécurité des locaux et, surtout, des collaborateurs et des autres utilisateurs. La DSI tient son rôle dans les projets importants qui concernent la justice, et qui pour certains dépassent les frontières cantonales. Quant au SPEV, il a été, entre 2017 et 2018, un interlocuteur essentiel pour mener à bien le processus de revalorisation du statut des procureurs.

4.3 Relations avec les acteurs de la chaîne pénale

Les institutions qui se voient attribuer des compétences appartenant au « troisième pouvoir » sont en permanence conscientes des exigences résultant du principe de séparation qui s'impose à elles comme au législatif et à l'exécutif. C'est à cette enseigne, et sans aucune compromission ou autre accointance – contrairement à que certains disent soupçonner – que le Ministère public échange régulièrement de manière constructive avec les autorités pénales (TC, TMCAP, TMIN, TDA, Préfets). La mise au point et la révision régulière de processus et de bons procédés communs sont certainement aussi importantes pour le bon fonctionnement de la justice que des règles de procédure savamment élaborées, qu'il faut bien sûr strictement appliquer.

Les relations institutionnelles – et non incestueuses... - avec les avocats, qui ont lieu sous la forme d'une rencontre annuelle entre le Conseil de l'OAV et des procureurs dirigeants du MP, sont de très bonne qualité, empreintes d'un respect et d'une courtoisie réciproques.

Ces deux valeurs sont essentielles pour que le magistrat qu'est le procureur et l'auxiliaire de la justice que reste l'avocat puissent exercer leurs attributions respectives. Se voir attribuer des rôles nécessairement antagonistes par le système légal, ne doit pas empêcher une relation qui comporte encore une certaine confiance, et même une confiance certaine.

A cet égard, les attaques personnelles, et parfois très personnalisées, dont les procureurs sont de plus en plus souvent la cible, ont pris dans plus d'un cas une ampleur, voire une violence, que rien

ne justifie, en tout cas les intérêts des justiciables, dans l'intérêt desquels chacun devrait se souvenir qu'il travaille.

Le Procureur général appelle de ses vœux que le dialogue, la discussion et les échanges qui ont jusqu'ici permis la résolution de l'immense majorité des situations conflictuelles, continuent à être de mise, plutôt que des demandes de récusation, dont le nombre ne cesse de croître, des plaintes pénales ou des dénonciations à l'autorité de surveillance de situations qui relèvent exclusivement de l'activité juridictionnelle.

La multiplication de tels procédés visant des procureurs – et cela viendra pour les juges – comme moyens de pression et de déstabilisation de ceux qui sont en charge de rendre la justice, ne peut que nuire à celle-ci. Si un magistrat qui classe une affaire, demande une détention ou y renonce, requiert une peine, la prononce, ou fixe le montant de la réparation d'un dommage, pour ne prendre que des situations relevant du droit pénal, doit envisager qu'une décision simplement erronée peut lui valoir une procédure disciplinaire, pouvant conduire à sa destitution, alors la crainte de juger aura été introduite dans les prétoires. Ce sera clairement au détriment de la justice et de celles et ceux qui attendent d'elle que le droit soit dit.

4.4 Relations avec les autres cantons

La Conférence des procureurs de Suisse (CPS) et la Conférence latine des procureurs (CLP), aux bureaux desquelles appartiennent le Procureur général, respectivement le Procureur général adjoint chef de la DIVAS, contribuent à l'harmonisation des pratiques en Suisse.

De nombreux procureurs vaudois font partie des groupes de travail institués par ces deux conférences (for et entraide, criminalité économique, médecine et psychiatrie légales, harmonisation des sanctions, stupéfiants, transports, etc.).

De plus, les magistrats du Parquet vaudois s'annoncent régulièrement lorsque le PG demande que l'un d'entre eux s'implique plus particulièrement dans des travaux de coordination relatifs à une problématique qui sont entrepris à l'échelle du pays (traite des êtres humains, violences domestiques, protection des animaux, protection de l'environnement, cybercriminalité, prévention et lutte contre le terrorisme, etc.).

4.5 Relations avec les médias

A.- Même si l'activité judiciaire est dans une certaine mesure, hors du périmètre de la législation sur la transparence et le droit à l'information, elle n'y est de loin pas entièrement soustraite. Cela n'a pas à être remis en cause.

Année après année, il a été relevé que les sollicitations des médias vont sans cesse en augmentant. L'existence d'un chargé de communication rattaché au Ministère public, que l'indépendance de ce dernier exige, a déjà été avancée à plus d'une reprise comme étant une nécessité. La demande de création d'un tel poste, inscrite dans la première version du budget 2019 élaborée par la direction du Ministère public, n'a pas franchi beaucoup d'étapes dans la procédure budgétaire...

On recommencera donc l'exercice, en partant de l'idée que la médiatisation de plus en plus fréquentes des dossiers pénaux, déjà durant l'enquête, ne peut échapper à personne, que l'évolution n'est pas réversible et que le temps qu'il faut y consacrer devrait être une évidence pour tous.

B.- Les acteurs de la justice ont l'habitude d'être contredits, critiqués, remis en cause, « désavoués » (le terme est prisé des médias) par les instances supérieures qui réforment ou annulent leurs décisions, avant que lesdites instances ne soient à leur tour « renvoyées à leurs chères études » (idem), par des tribunaux plus supérieurs encore. Cela fait partie des règles du jeu, admises par des magistrats qui savent qu'ils peuvent se tromper et que, précisément, leurs décisions sont sujettes à recours.

Dans une large mesure, les deux premiers pouvoirs sont, *mutatis mutandis*, soumis aux mêmes règles.

Les tenants du « quatrième pouvoir » n'admettent que plus difficilement le principe d'une critique adressée à leur activité, vite qualifiée d'atteinte aux libertés d'expression et de la presse, et de démarche relevant de la censure. Une action en justice « contre » un média n'échappe jamais à une levée de boucliers journalistiques. Probablement qu'ici ou là, le seul fait d'écrire la phrase qui précède constitue déjà une telle atteinte.

C'est pourtant tout sauf ça. Le Procureur général appelle au contraire de ses vœux que les médias s'intéressent à l'activité de la justice et informe le public à son sujet. La revendication relative à la création d'un poste de chargé de communication va d'ailleurs manifester dans ce sens.

Tout au plus, s'agissant des médias, peut-on regretter la disparition des « spécialistes » qu'étaient les chroniqueurs judiciaires ou de journalistes, affectés à la chronique, qui étaient au bénéfice d'une formation juridique.

Une meilleure connaissance du système et des institutions ne peut être que profitable à tous : d'abord à ces dernières lorsque leur activité est évoquée, aux journalistes qui maîtrisent mieux le domaine dans lequel ils déploient la leur, ainsi qu'au public ainsi mieux informé.

Lire sous la plume d'un journaliste expérimenté que le média n'a eu accès à une décision de non-entrée en matière que grâce à son recours contre un refus du Procureur général, alors qu'en réalité, à réception de la demande de communication, ce dernier n'a fait qu'appliquer le droit en donnant aux personnes concernées la possibilité de se déterminer avant de statuer, est très regrettable : l'information était erronée ; certains l'auraient même qualifiée de fausse.

Devoir répondre à une journaliste que l'action d'un élu dirigée contre un groupe de médias est une action relevant du droit civil, de sorte que le Procureur général, dont les compétences sont limitées au droit pénal, ne sait rien d'autre à son sujet que ce qu'il a pu lire ou entendre dans les médias, est tout de même inquiétant.

C.- Les procureurs savent qu'ils doivent, en certaines circonstances, donner des informations, en restant dans les limites strictes définies par la loi (art. 74 CPP). Ils sont régulièrement rendus attentifs à ce devoir, qu'ils assument.

Au gré de trois affaires récentes, il leur a en revanche été plus difficile de comprendre pourquoi, dans des situations où d'autres auraient vu leur anonymat garanti, ne serait-ce qu'au bénéfice de la présomption d'innocence, ils se sont vus désignés nommément, du seul fait de leur charge de magistrat. Pourtant, dans les affaires en question, les faits de la cause, parfois en relation très indirecte avec l'exercice de leur charge, présentaient une certaine banalité et un degré de gravité très relatif. L'intérêt du public à l'information commandait-il vraiment qu'il en aille ainsi ?

A tout le moins serait-il utile que les règles en la matière soient mieux connues : pourquoi l'assassin reconnu coupable, même lorsqu'il est récidiviste, ou celui qui a escroqué des dizaines de personnes pour plusieurs millions, ou encore, ou encore l'auteur de graves actes de contrainte

sexuelle, ont-ils droit, au mieux, à des prénoms d'emprunt, ou au pire à l'utilisation de leurs seules initiales, alors que le procureur poursuivi pour la tentative d'une infraction qui ne se poursuit que sur plainte voit, avant même d'être jugé, son nom et sa photo publiés ?

5 Formation (hors CEP)

Les procureurs, greffiers et autres collaborateurs du Ministère public peuvent bénéficier de formations dispensées par l'Ecole de Magistrature pénale, à Neuchâtel, la Fondation pour la formation continue des juges, ainsi que la Staatsanwaltsakademie, à Lucerne, des cours organisés conjointement par l'UNIL et l'OAV, et encore par le Centre Universitaire Romande de Médecine Légale (CURML) et l'Ecole des Sciences Criminelles (ESC).

Les nouveaux gestionnaires de dossiers ont une nouvelle fois pu s'inscrire au module conçu pour les collaborateurs des autorités judiciaires par l'Ecole Romande en Administration Judiciaire (ERAJ).

A l'interne, la direction du Ministère public organise deux fois l'an le « cours du PG », qui porte essentiellement sur des sujets juridictionnels. Il faut relever qu'en 2018, chacun de ces deux cours a comporté un volet sur le management, une fois sous l'angle du leadership, et l'autre concernant la direction de personnel, avec en particulier les questionnements relatifs aux entretiens périodiques d'appréciation et d'évaluation.

Enfin, il faut relever le profit important tiré de la mise en place d'un poste de procureur disponible pour accueillir et former les nouveaux magistrats du Ministère public (pour mémoire au nombre de 4 en 2018), qui permet un excellent encadrement en faveur de ces derniers. L'engagement de la procureure expérimentée qu'est Mme Dominique JAUNIN LUCIANI doit à cet égard être salué, étant rappelé que lorsqu'elle ne forme pas, elle traite ses propres dossiers, difficiles au sein de la DIVAS.

6 Implication des procureurs dans la formation, dans les conférences de procureurs, dans les commissions et groupes de travail inter- et intracantonaux

Citer un procureur à raison d'une activité personnelle comporte le risque de mécontenter celles et ceux qui, nombreux mais restant anonymes, ne voient pas leur nom mentionné alors même qu'ils ont contribué, par des exposés, dans des conférences, au sein de commissions et de groupes de travail, auprès d'étudiants, dans d'autres milieux spécialisés, etc., à la formation, à l'information, à des approches multidisciplinaires de sujets sensibles, dans de nombreux domaines. L'engagement de chacune et de chacun en la matière doit donc être salué de manière globale.

7 Conclusions et perspectives

7.1 Le travail accompli

Plus de 20'000 dossiers ont à nouveau été traités. Cela signifie 20'000 décisions de clôture, de toutes sortes. Mais, dans nombre d'affaires, les décisions incidentes rendues en cours de

procédure sont aussi très nombreuses : désignation d'un conseil, séquestre, mise en œuvre d'une expertise, retranchement de pièces, etc.

Même en faisant le total des recours et des oppositions aux ordonnances pénales, force est de constater que, dans leur très grande majorité, les décisions rendues n'ont pas été contestées.

C'est le signe d'un Ministère public qui fonctionne de manière satisfaisante. Il faut en donner acte à tous ceux qui ont contribué à ce résultat.

La reconnaissance de l'engagement de tous

Le rapport annuel fait régulièrement la part belle à l'activité des deux divisions du Ministère public central. Il pourrait en résulter l'idée que le travail effectué dans les arrondissements est quantité négligeable. Ce serait regrettable.

L'examen des chiffres qui jalonnent les pages précédentes révèle toute la mesure de la contribution apportée par les « procureurs de proximité » que sont les magistrats travaillant dans les offices de Vevey, Yverdon-les-Bains, Morges et Lausanne (y compris STRADA), grâce à l'engagement de toutes les collaboratrices et tous les collaborateurs qui les assistent. Chaque jour, ceux-ci traitent des centaines de dossiers et rendent de très nombreuses décisions.

La nuit aussi d'ailleurs, avec un sentiment d'utilité qui peut varier : il est indiscutablement indispensable que le procureur de service et ceux qui participent au service puissent être constamment sollicités pour prendre en charge des affaires graves et pénibles ; en revanche, la pertinence de l'exigence jurisprudentielle de laquelle résulte la nécessité d'obtenir une décision formelle d'un procureur pour, en temps réel, ordonner une prise de sang, est bien moins évidente. Or, certaines nuits, en particulier durant le week-end, il n'est pas rare qu'un procureur soit contacté six, huit ou même dix fois dans ce sens, sans autre fondement qu'un formalisme extrême.

Statut des procureurs et des collaborateurs

Demandée de longue date, une revalorisation du statut des procureurs a été obtenue en 2018. Il faut saluer la démarche du Conseil d'Etat, qui a ainsi comblé dans une certaine mesure et d'une manière appréciable, la différence que le système vaudois est le seul à faire entre les magistrats du Parquet et ceux du siège (première instance).

A l'heure où l'exercice de la charge est de plus en plus lourd et où les procureurs deviennent souvent la cible d'attaques qu'ils ressentent comme excédant ce qui est inhérent à un monde judiciaire qui est de par nature le théâtre de conflits, parfois violents, cette reconnaissance acquiert un poids supplémentaire.

La prise en considération des spécificités de l'activité du Ministère public ne doit pas s'arrêter aux seuls procureurs. Les greffiers comme les gestionnaires de dossier, de même que le personnel qui, dans les chancelleries, est en première ligne face aux justiciables, ne doivent pas être oubliés.

Des démarches sont en cours pour revisiter certains cahiers des charges relatifs à des fonctions qui, comme bien d'autres, évoluent au rythme des mutations que connaît la société.

7.2 La relation entre l'évolution de la charge et l'évaluation du risque sécuritaire

Le canton vient de vivre de « belles années » en terme de diminution de la criminalité, le constat valant d'ailleurs pour toute la Suisse. Paradoxalement, la charge des instances qui composent la « chaîne pénale » n'a pas diminué, tant s'en faut. Le Ministère public n'est pas le seul à s'en prévaloir : ni la police, ni les tribunaux, ni les services en charge de l'exécution des jugements n'annoncent de diminution de la charge de travail.

Heureusement, les autorités reconnaissent d'une manière unanime que l'évolution positive des chiffres dans certains domaines sensibles n'est pas un motif de « baisser la garde ».

En sa qualité d'autorité de poursuite pénale dotée de compétences en matière d'instruction, de répression et de suivi des dossiers devant les tribunaux, le Ministère public reste fermement convaincu de l'utilité sociale d'une justice pénale qui apporte une pierre importante à l'édifice sécuritaire. Elle doit le faire et le fait sans recourir à des excès en matière de sévérité, par des sanctions trop lourdes pour conserver leur rôle dans la réinsertion et la resocialisation du plus grand nombre de délinquants. Il n'est pas question non plus d'une utilisation tout aussi excessive de la détention avant jugement, que les conditions strictes fixées par la loi excluent.

Il faut donc « simplement » poursuivre dans la voie tracée par la politique mise en œuvre ces dernières années, efficace.

Les enjeux comportant des aspects sécuritaires et qui sont en relation avec le droit pénal sont nombreux. Ils sont connus. Il s'agit de la cybercriminalité, dont les auteurs s'en prennent indifféremment aux petits et aux grands, économiquement parlant, quand ils ne font pas porter leurs attaques directement sur la sécurité elle-même. Il s'agit également des milieux terroristes, de l'exécutant du terrain à ceux qui le financent. La violence, sous toutes ses formes, à commencer par celle qui mine les familles, pour aller jusqu'à celle qui s'exprime par la traite des êtres humains, reste aussi un enjeu fondamental.

Le propos n'est pas de noircir le tableau.

Il s'agit seulement de rappeler la nécessité de se doter des moyens nécessaires à atteindre un double but : d'une part la chaîne pénale doit pouvoir traiter quotidiennement les affaires qui sont de sa compétence d'une manière rapide et adéquate ; et il faut d'autre part que ses acteurs se préparent, dans la mesure où l'anticipation est possible, soit essentiellement par la formation, à évoluer à l'instar de la délinquance.

7.3 Les ressources et l'évaluation du besoin de renforts

La vision esquissée ci-dessus exige en premier lieu des ressources humaines suffisantes.

Dans le corps du présent rapport, l'alourdissement des procédures a été évoqué plusieurs fois, avec, pour utiliser des notions chères aux pénalistes, des faisceaux d'indices très consistants, à défaut de preuve scientifique et/ou formelle. On y renvoie.

Ces dernières années, le Ministère public a été confronté à quelques « nouveautés » et « évolutions » qui ont eu un impact important sur son fonctionnement. On les passe en revue ici.

A.- La communication a déjà été évoquée. On la mentionne une fois encore. Tous les ministères publics des cantons d'une certaine importance, mais aussi plus petits que le nôtre, ont des ressources affectées spécifiquement à la communication, qu'elle ait trait aux affaires ou à des

problématiques plus générales. Ce que ne fait pas le chargé de communication du Ministère public vaudois, inexistant, doit être assumé par les procureurs pour la plupart des dossiers, et très souvent par le Procureur général.

B.- Au début de l'année 2017 a démarré l'affaire dite « Unia », sur le détail de laquelle on renvoie au chiffre 3.2.7 du rapport annuel 2017. Celle-ci a comporté jusqu'à 290 prévenus, dans presque autant de dossiers. L'enquête n'est pas terminée. Les 17 prévenus principaux pourraient être mis en accusation, avec l'éventualité d'un « procès-fleuve » à la clé.

Cette affaire a littéralement monopolisé un procureur de la DIVECO à plein temps depuis son ouverture, au détriment de ses collègues immédiats comme des référents économiques dans les arrondissements. On peut, sous l'angle du travail qu'exige un tel dossier, comparer l'affaire Unia à l'affaire BCV des années 2000. Durant deux ans, un poste de juge d'instruction ad hoc, hors effectif, avait été octroyé à l'Ordre judiciaire, avec un greffier et un gestionnaire de dossier affectés à ce seul dossier, l'accusation étant ensuite soutenue par deux substituts du procureur. Avec le recul, un dispositif du même genre aurait dû être engagé dans le cas Unia.

Si des affaires d'une telle ampleur resteront probablement rares, les dossiers économiques ont tous tendance à se complexifier, de sorte qu'un renforcement pérenne de la DIVECO est souhaitable. Ce renforcement est d'autant plus nécessaire que l'analyste-comptable prêté durant trois ans par la police prend sa retraite au début de l'année 2019 et que son successeur, certes affecté à la brigade financière de la Police cantonale, ne sera pas mis à disposition du Ministère public.

C.- Depuis maintenant plus de deux ans, un des procureurs de la DIVECO consacre 20% de son activité à son rôle de SPOC et se trouve également engagé dans la nouvelle plateforme vaudoise mise en place par le décret du Grand Conseil. Il faut, au même titre, relever l'implication très importante du Procureur général adjoint, chef de la DIVAS, dans plusieurs projets liés à l'informatique, tant au niveau de la Confédération et des cantons (programme HIJP et les projets qui en découlent) que du canton (participation constante au Copil informatique de l'OJV). Ces tâches, également très exigeantes, l'occupent aussi à raison du 20 % de son activité environ. Dans ces cas particuliers, comme pour d'autres procureurs engagés dans des missions similaires ou au sein de groupes de travail, la capacité des intéressés de s'occuper d'enquêtes et de dossiers se trouve nécessairement entamée. Cela vaut autant pour des procureurs d'arrondissement que pour ceux du Ministère public central.

D.- Les dossiers traités par la DIVAS sont aussi de plus en plus complexes, à commencer par les affaires de nature médicale, dans lesquelles les actes d'instruction sont de plus en plus nombreux et délicats. Il en va de même de certaines affaires dites de « violences policières ». Le Ministère public central souhaiterait pouvoir traiter les plus complexes et sensibles d'entre elles. Il n'en a toutefois pas les moyens. Il s'ensuit que certains de ces cas restent traités par les procureurs d'arrondissement. Ces magistrats sont parfaitement compétents. Mais le traitement d'un tel dossier ou d'un autre cas d'une certaine importance par un procureur qui doit faire face de front à quelque 160 enquêtes, est toujours problématique. Tout au plus le premier procureur d'arrondissement peut-il veiller, dans la répartition des affaires, à épargner le collègue en charge d'une telle affaire, sans en revanche avoir prise sur les aléas d'un service qui peut, selon les jours, valoir au procureur de piquet l'ouverture de nombreux dossiers dont il restera ensuite en charge.

En une phrase, la DIVAS a vocation pour reprendre aux arrondissements certaines affaires complexes et sensibles, mais n'est plus en mesure de le faire.

E.- Il a été relevé plus haut que la durée des audiences au tribunal, ainsi que le nombre d'affaires portées en appel et nécessitant l'intervention du Ministère public aux débats avaient augmenté. Ce

phénomène touche plus particulièrement les procureurs d'arrondissement, qui rendent de plus nombreux actes d'accusation que ceux du Ministère public central. C'est aussi dans les dossiers d'arrondissement que, de manière prépondérante, le nombre d'auditions croît, avec en parallèle la multiplication des actes de procédure.

F.- Parmi les « nouveautés », on évoquera enfin les affaires sensibles, avec des aspects de nature politique : municipaux ou conseillers communaux soupçonnés de malversations ou de violation du secret de fonction, présidents ou directeurs de fondations bénéficiaires de fonds publics suspectés de conflits d'intérêts, politiciens mis en cause pour certaines de leurs activités et de leurs relations, affaire d'éventuelle pollution mettant en scène un « corbeau » tout aussi éventuel, avec une série de dossiers satellites et une pluie d'astéroïdes à forme de demandes de récusation.

Le Procureur général a, au début de l'année 2019, repris l'instruction de l'une de ces affaires ensuite de la récusation du procureur qui en était en charge depuis deux ans. Il peut ainsi découvrir très concrètement ce qu'est un dossier dans lequel tout est matière à réquisition, contestation, recours, etc., étant précisé que les parties font usage de leurs droits procéduraux dans le plus strict respect des règles légales, évidemment.

Dans le contexte actuel, il faut être parfaitement clair : la survenance d'un cas comme celui de Claude D. en mai 2013, dont on peut légitimement admettre que c'est au Procureur général du canton qu'il appartient de le traiter, serait sous cet angle très problématique.

Et ce n'est d'ailleurs pas sans raisons que le présent rapport n'est déposé que dans les premiers jours de mai, soit plus tard qu'il ne l'a jamais été jusqu'ici.

Amputés d'effectifs pour renforcer la section STRADA en février 2018, les arrondissements devraient peu ou prou les récupérer. Cela ne suffira toutefois pas pour contrebalancer l'alourdissement mis en exergue plus haut (ch. 3.2.4) Quant à ladite section, il faudrait en compléter l'effectif en dotant chacun de ses magistrats d'un ETP de greffier, et non d'un ETP pour deux procureurs.

C'est dans le cadre de la procédure budgétaire que les besoins précis de renforts seront affinés, précisés et étayés.

On conclura sur ce point en relevant que plusieurs cantons ont, ces dernières années, renforcé les effectifs de leur Ministère public. Tel a été le cas, dans une mesure qui a varié selon les endroits, des cantons de Genève, Valais, Berne et Zurich, en tout cas.

Le dernier renfort octroyé au Ministère public vaudois l'a été en juillet 2013, par la décision du Conseil d'Etat mettant en œuvre l'opération STRADA.

7.4 La remise en cause du fonctionnement

2018 a été marquée essentiellement par la réforme de la structure STRADA, renforcée pour traiter des dossiers relevant d'une délinquance sérieuse.

En automne déjà, il a pu être constaté que si le dispositif était efficace et adapté à ce que la police avait de son côté mis sur pied, la charge de travail était trop lourde.

Des « mesures d'urgence » ont pu être prises (cf. chiffre 2.1 ci-dessus), par l'octroi d'un petit renfort, ainsi que par la redéfinition, à titre provisoire, des règles d'attribution concernant les dossiers ouverts pendant le service cantonal du week-end.

Indépendamment des renforts indispensables qui seront demandés, la direction du Ministère public va examiner les allègements qui pourraient être mis en place, même si, on l'aura compris, on ne voit pas quels secteurs du Ministère public sont moins occupés et pourraient supporter un accroissement de la charge.

Dans la deuxième moitié de l'année 2018, le Procureur général a chargé un groupe de travail de faire des propositions destinées, tant pour les arrondissements qu'au Ministère public central, à simplifier les pratiques, modifier des processus, définir des priorités, voire renoncer à certaines activités, etc.

La possibilité d'une mise en œuvre de certaines des propositions exprimées, qui n'impliquent pas de modification législative, sera examinée dans le courant du premier semestre 2019.

7.5 La fixation de priorités

Les préoccupations principales de la direction du Ministère public ont trait à la sécurité des collaborateurs. 2019 devrait à cet égard être l'année de la concrétisation des démarches menées les années précédentes, à considérer comme un minimum en la matière. On sera encore loin de la sécurité qu'apporterait l'installation de portiques de sécurité, de véritables sas d'entrée avec un contrôle systématique des personnes ou de ce qui existe déjà dans certains cantons, des bâtiments entièrement sécurisés, dévolus au seul Ministère public (GE) ou regroupant police et ministère public (ZH), cas échéant avec le tribunal des mesures de contrainte (BL), par exemple.

Mais une première étape sera enfin sous toit.

La deuxième priorité est double même si elle peut être énoncée en une seule phrase : trouver des solutions internes à la surcharge de travail, tout en convainquant les autorités compétentes de la nécessité de l'octroi de renforts.

En troisième lieu, le Procureur général s'efforcera d'apporter, dans la mesure de ses moyens, une contribution utile à l'institution d'un conseil de la magistrature dans le canton. Il faut à cet égard profiter des expériences faites dans les cantons voisins, voire au-delà des frontières. L'organe qui sera mis en place doit l'être au profit de l'ensemble de la magistrature judiciaire, qui inclut les procureurs. L'indépendance des membres de ce futur conseil en sera un élément aussi essentiel que la définition de ses compétences. Pour le Ministère public, l'attribution de la surveillance et de la discipline des procureurs à une telle institution clarifiera une situation qui, actuellement, n'est parfois pas limpide, en tout cas vue de l'extérieur. Il doit en résulter – pas seulement pour les procureurs, mais bien pour tous ceux qui jugent – un renforcement de l'indépendance des décisions judiciaires et de l'exercice de l'activité juridictionnelle.

7.6 Réflexions sur la politique criminelle

Le 10 décembre 2018 ont eu lieu, pour la deuxième fois de la décennie, les Assises de la chaîne pénale, organisées par le Cheffe du DIS sur demande du Grand Conseil.

On aurait pu s'attendre, du côté d'un Ministère public souvent vu comme un « méchant » au sein d'une justice pénale vaudoise réputée pour son penchant pour la répression, à des remises en cause de ses pratiques, ce d'autant que le thème des assises était la recherche de pistes visant à réduire les différentes formes de détention et à améliorer la prise en charge et la resocialisation des personnes détenues.

Les intervenants ont en tout cas nuancé cette vision un peu caricaturale, un professeur de criminologie à l'autorité pluri-décennale laissant même plutôt entendre que de condamner à des peines de détention peut avoir un effet de prévention autant spéciale que générale, et fait donc sens.

Nul doute que 2019 verra la concrétisation, par le Département, des propositions qui auront pu être dégagées à partir d'expériences faites dans d'autres cantons, voire à l'étranger. Le Ministère public sera attentif à y contribuer dans les limites de ses compétences et des possibilités ouvertes par la loi.

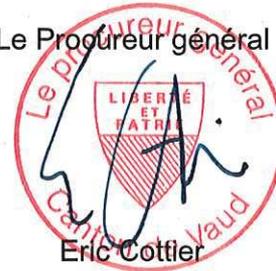
Cela vaut également pour la prévention et la lutte contre le trafic de stupéfiants en général et le deal de rue en particulier, plus spécifiquement à Lausanne, cette problématique ayant aussi été débattue lors des Assises.

Aux yeux du Procureur général, le traitement de ces deux thèmes exigera qu'au-delà des chiffres toujours différents entre les régions et, dans une même région, entre les cantons, on recherche si la délinquance y est identique, similaire, différente, notamment sous l'angle de la population des auteurs d'infractions.

De telles données sont en effet indispensables à toute réflexion sur une politique criminelle.

Renens, le 2 mai 2019

Le Procureur général



Eric Cottier

8 Annexe

8.1 Formations suivies par les procureurs

- certificat d'études avancées en magistrature pénale (CAS MAP) ;
- journée du droit administratif ;
- formation continue de droit bancaire "La protection de l'investisseur : les nouveaux enjeux" ;
- formation continue de l'OAV ;
- journée de formation "Investigations des erreurs médicales" ;
- cours "BÜPF-Tagung" ;
- congrès du Groupe suisse de criminologie ;
- conférence "Cybercriminalité : quelle cybersécurité ?" ;
- journée d'études "Frais et assistance judiciaire en procédure pénale et civile" ;
- journée de l'Office fédéral de la justice "Procédure d'extraction" ;
- formation de l'ERMP sur "La face cachée du net" ;
- séance d'information sur la nouvelle Unité de Pédopsychiatrie Légale ;
- assemblée générale de la Conférence suisse des procureurs ;
- assemblée générale de la Société suisse de droit pénal (SSDP) ;
- journée romande de médecine et sciences forensiques ;
- journée du droit pénal économique ;
- réunion judiciaire franco-suisse ;
- journée de formation de la CoCoCo ;
- conférence de Mme la Professeure Schmid Mast (RH : le feedback, l'impact attendu, la prise de conscience) ;
- journée lausannoise de droit des poursuites ;
- journée de droit pénal ;
- assemblée générale de la Conférence latine des procureurs (CLP) ;
- conférence "Scanner 3D : comment la médecine légale est entrée dans la troisième dimension" ;
- journée de formation "Media Training" ;
- formation sur mesure "construction d'équipe" ;
- journée de formation "Massnahmenrecht (StGB) für die Praxis" ;
- formation open source intelligence (OSINT) ;
- conférence de M. le Professeur John Antonakis "autour du leadership" ;
- congrès national "Mise en œuvre de la Convention d'Istanbul en Suisse" ;
- colloque "Radicalisation et extrémisme violent : prévention et réintégration, une tâche commune et interdisciplinaire" ;
- assemblée générale de la Conférence Suisse des chargés de communication des Ministères publics (CCCMP) ;
- assemblée des délégués de la Conférence des procureurs de Suisse ;
- colloque "Loi d'organisation de la prévention et de la lutte contre la violence domestique (LOVD et Convention d'Istanbul : Quelles conséquences pour les professionnel-le-s ?" ;
- formation de l'ERMP sur "Bonnes pratiques en matière informatique à l'usage du magistrat".

Le Conseil d'Etat, a pris acte du rapport, lors de sa séance du 26 juin 2019, à Lausanne.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean

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

Rapport du Procureur général sur l'activité du Ministère public pour l'année 2018

1. PREAMBULE

La Commission de gestion (COGES) s'est réunie le 9 octobre 2019, de 10h00 à 12h00, à la salle des Charbon, Parlement cantonal, à Lausanne.

Elle était composée de Mesdames Christine Chevalley, Isabelle Freymond, Catherine Labouchère, Monique Ryf et de Messieurs Arnaud Bouverat, Jean-Bernard Chevalley, Hugues Gander, président, Yvan Luccarini, Claude Matter, Olivier Mayor, Denis Rubattel et Eric Sonnay. Monsieur Madame Nathalie Jaccard, Messieurs Alain Bovay et Jean-François Chapuisat étaient excusés.

M. Eric Cottier, procureur général participait également à la séance.

Madame Sophie Métraux a tenu les notes de séance.

2. CONSIDERATIONS PRELIMINAIRES

De manière générale, le rapport 2018 est sous-tendu par l'évocation récurrente de l'augmentation de la charge de travail, de la sous-dotation en effectif du Ministère public, de la propension à déposer plainte pour des petits conflits, de l'augmentation des recours et de la complexification des procédures, sans oublier le rôle assez intrusif de la presse.

Seuls les points ayant fait l'objet de commentaires, remarques ou questions sont abordés dans ce rapport de commission.

3. COMMENTAIRES DE M. LE PROCUREUR GENERAL

En introduction de son audition, l'auteur du rapport tient à mettre en exergue les points suivants :

- les tâches de gestion dévolues à sa fonction de chef de service accaparent de plus en plus son emploi du temps au détriment de son activité juridictionnelle ;
- le taux de rotation du personnel est relativement important (environ 14 %) tant concernant les magistrats que les collaborateurs du Ministère public (MP). Si une partie de ces mouvements relève d'une évolution de la société qui voit les collaborateurs changer plus souvent de travail, il importe toutefois de s'assurer que l'autre partie ne résulte pas d'un mal-être dû à une surcharge de travail. Un mandat externe en cours devrait permettre d'évaluer l'existence ou pas de problèmes endémiques ;
- si la revalorisation du statut des procureur-e-s amène une reconnaissance de la fonction et du travail effectué – bien que la parité salariale avec les autres magistrats de première instance ne soit pas atteinte – l'impossibilité en raison de la loi d'obtenir des gratifications par année de service est regrettable. Il en est de même pour les préfets ;

- pendant plusieurs années, le PG n'a pas fait de demandes en matière d'effectifs, mais le présent rapport traduit la nécessité d'obtenir du personnel supplémentaire et une demande a été déposée pour le budget 2020 ;

Sur le plan de l'activité juridictionnelle, les points suivants sont soulignés :

- contrairement aux années précédentes, le nombre d'affaires closes est nettement inférieur au nombre d'enquêtes ouvertes. Cet accroissement des affaires en cours, selon le PG, résulte que chaque dossier demande un travail plus conséquent ;
- le nombre d'ordonnances pénales (compétence répressive plafonnée à 6 mois) est en nette diminution. Questionné à ce sujet, le PG affirme qu'il ne s'agit pas d'une volonté des procureur-e-s mais simplement du fait que moins de cas entrent dans cette catégorie ;
- les actes d'accusations devant les tribunaux de police augmentent, mais sont stables pour ce qui relève des tribunaux correctionnels et criminels ;
- la durée des audiences devant les tribunaux de première instance et de la Cour d'appel augmente sensiblement ;
- l'apparent antagonisme entre la diminution de la criminalité selon les statistiques et les cas de détention provisoire et/ou leur prolongation en stabilité voire en légère augmentation s'explique, selon le PG, par le fait que s'il y a moins d'infractions, il n'y a pas moins d'auteurs faisant l'objet d'enquêtes (par exemples 270 personnes pour la fraude organisée entre deux collaborateurs d'un syndicat et des entrepreneurs) ;
- en 2018, la diminution des procédures simplifiées peut en partie s'expliquer par le fait que les personnes impliquées sont moins prêtes à négocier et davantage enclines à aller jusqu'au bout de la procédure ;
- le rapport met en exergue la hausse des cas de violence domestique, des infractions contre l'intégrité sexuelle et des infractions contre l'honneur. L'explication, non exhaustive, pourrait tenir par la mise en lumière du phénomène par le biais des nombreuses actions entreprises à l'instar de la loi vaudoise d'organisation de la prévention et de la lutte contre la violence domestique (LOVD). Aussi, il se pourrait que davantage de victimes se décident à porter plainte ;
- dans le cadre général du fonctionnement du Ministère public, le PG tient à relever que les procureurs d'arrondissement restent des généralistes. Toutefois, bon nombre d'entre eux, comme d'ailleurs au sein du Ministère public central (MPc), se voient attribuer un rôle de « spécialiste », soit de référent dans un domaine (violences domestiques, terrorisme, cybercriminalité, traite des êtres humains, dopage, stupéfiants, affaires médicales, etc.). Cela ne signifie pas qu'ils ne pratiquent plus que dans le domaine en question, mais plutôt qu'ils sont dans celui-ci un « pôle de compétence » ;
- l'activité liée à l'entraide en matière judiciaire, fixation du for, collaboration entre les cantons et avec les justices étrangères prend de l'importance ;

En conclusion de ce survol initial du rapport, le PG fait part de son probable départ à la retraite à fin 2022. Il s'agira de mener une réflexion d'ordre calendaire entre la désignation du nouveau ou nouvelle PG et le moment où celui-ci ou celle-ci proposera la re-nomination des autres procureur-e-s, normalement en décembre, car leur nouvelle législature commence le 1^{er} février 2023.

4. DISCUSSION GENERALE ET EXAMEN DU RAPPORT POINT PAR POINT

1. Introduction.

Relations du MP et la presse

Le PG regrette que la pratique des médias, qui se limitent à faire état de ce qui pourrait paraître comme des dysfonctionnements, finisse par suggérer que c'est dans son ensemble que la justice, comme les autres institutions, dysfonctionne. De plus, selon lui, la tendance à braquer les projecteurs médiatiques sur des procureur-e-s de manière personnelle et nominative est problématique. Il relève que jamais ou presque les médias ne se font l'écho de ce qui fonctionne bien.

A l'évocation par un commissaire de l'existence peut-être souhaitable d'un chargé de communication pouvant montrer les résultats positifs obtenus, le PG concède que cela ne résoudrait pas forcément l'ensemble de la question, mais aiderait sans doute à y donner des réponses.

Un autre commissaire rappelle le rôle de contre-pouvoir dévolu aux médias et souligne qu'il ne leur revient pas de faire de la publicité pour ce qui se passe bien, mais qu'en revanche, il ne serait pas inintéressant que le MP fasse la promotion de ses succès. Quant à la personnalisation de certains articles, elle lui paraît inévitable, car les procureur-e-s incarnent l'institution. Le PG ne partage pas cette vision du quatrième pouvoir dont le rôle se limiterait à évoquer uniquement « les trains qui arrivent en retard ».

Un troisième commissaire considère qu'il conviendrait de distinguer ce qui relève de la communication et de la protection des collaborateurs. Cette distinction devrait être évoquée par exemple devant le Conseil de la presse.

Parité femmes/hommes et effectif

A la question de savoir s'il y a des mesures à prendre pour atteindre la parité femmes/hommes au sein du MP, il est répondu qu'elle se met en place d'elle-même, par l'engagement du ou de la meilleur-e candidat-e. Le canton compte actuellement 40% de procureures et la parité sera sans doute atteinte à la fin de la législature.

Le rapport général fait état à plusieurs reprises de l'augmentation de la charge de travail, aussi bien pour le PG que pour l'ensemble du MP. Le PG rappelle qu'anticiper la tendance et défendre une demande de renfort s'avérerait jusque-là difficile car le MP mettait fin à plus d'enquêtes qu'il n'en ouvrait. Mais, après une évaluation minutieuse des besoins de chaque office, avec comme dessein au passage de mettre fin au système des procureur-e-s itinérant-e-s, les renforts nécessaires ont été estimés à 12,4 ETP. Cette demande mentionnée au début de l'actuelle procédure budgétaire sera finalement présentée au Grand Conseil sous la forme d'une augmentation d'effectif de 2,5 ETP. Notons que les locaux actuels permettent d'accueillir cette potentielle augmentation.

Usage du bracelet électronique

A la question d'un commissaire de savoir si une augmentation du recours au bracelet électronique peut alléger la problématique de la surpopulation carcérale, il lui est répondu qu'effectivement le bracelet électronique fait partie des instruments à disposition, mais qu'il a ses limites. Il est notamment utilisé avec pertinence pour les personnes en fin de peine et pour les arrêts domiciliaires, ainsi que dans certains cas de violences conjugales. Il est très rarement approprié comme mesure de substitution à la détention provisoire.

2. Remarques générales et gestion

Le personnel : CDD /CDI

La lecture du rapport mentionne que depuis 2013, 5 greffiers-rédacteurs/greffières-rédactrices en CDD soutiennent l'activité des arrondissements. A la question du pourquoi d'une telle persistance en CDD, le PG répond que les tentatives pour faire passer ces postes en CDI ont échoué. En revanche, il a été possible de respecter la Loi sur le personnel (LPres) (3 ans de CDD consécutifs maximum), grâce au taux de rotation suffisant (cf dernier § page 1) au sein des greffiers-greffières titulaires. Il a été en effet possible de placer les greffiers-rédacteurs/greffières-rédactrices qui souhaitaient rester et d'engager de nouveaux CDD. Toutefois, ces contrats en CDD demeurent dé-sécurisants pour leurs bénéficiaires, génèrent du travail conséquent en matière de RH et limitent le bassin de recrutement pour l'employeur.

Les locaux et la sécurité

En collaboration avec la Direction générale des immeubles et du patrimoine (DGIP), un examen des mesures recommandées est en cours concernant la sécurité principalement sur le site de Longemalle. Une approche et des ambitions mesurées sont privilégiées (amélioration des contrôles à l'entrée du MP, séparation des parties privées des parties publiques, renforts ponctuels). Cela devrait déboucher sur un EMPD en 2020. Ce document devrait aussi couvrir la sécurisation des archives du MP (30 ans de conservation avant de céder les dossiers intéressants aux Archives cantonales vaudoises). Si le MP numérise de plus en plus les dossiers en cours, il convient de trouver un lieu de stockage sûr, tant au point de vue des accès que des inondations potentielles pour les documents papier à conserver.

Toujours en matière de sécurité, il convient de rappeler l'existence de poste de police sur les sites du MP à Yverdon-les-Bains, Morges, Lausanne, Vevey et Longemalle.

3. L'activité juridictionnelle

Questionné sur le fait que le nombre d'affaires closes en 2018 était inférieur au nombre d'affaires ouvertes, le PG rappelle tout d'abord les statistiques des affaires en cours : 2015 : 7'693, 2016 : 7'423, 2017 : 7'347, 2018 : 8'098. Il convient de ne pas atteindre l'apogée du début d'année 2013 avec 9'800 affaires ouvertes. Même si la hausse du nombre d'affaires en cours est considérée comme « conjoncturelle » (voir affaire syndicalistes et entrepreneurs), des réflexions sur des pistes d'allègement sont en cours. Par exemple, pour les affaires qui se poursuivent uniquement sur plainte, il s'agirait de proposer aux protagonistes une audition dans de très brefs délais pour une tentative de conciliation en profondeur. Si celle-ci n'aboutit pas, alors le dossier serait traité d'une manière ouvertement non prioritaire. Une autre piste serait d'attendre le dépôt de plusieurs rapports de dénonciation contre une personne avant d'ouvrir une procédure et non de le faire à chaque dépôt.

Un commissaire demande si la politique de prononciation des peines, plus ou moins sévères, est sous-tendue par une volonté de prévention. Il est répondu que les peines sont prononcées en appréciation du code pénal qui prévoit une certaine gradation. Dans un premier temps, on avertit, dans un but de prévention, sans sanction sensible. On passe ensuite à des sanctions plus importantes. Il est rappelé que depuis le 01.01.2018, il est à nouveau possible de prononcer de courtes peines privatives de liberté avec sursis. La tendance montre que sont prononcées plus de condamnations courtes avec sursis que de courtes peines fermes. Le PG confirme sa conviction, partagée par ses pairs, que la pratique n'a jamais considéré d'une manière aveugle qu'une simple hausse des peines serait à elle seule un moyen de lutte contre la délinquance.

4. Tableaux et commentaires

Demande de récusation

Un commissaire s'inquiète du fait que des demandes de récusation sont de plus en plus nombreuses, alors que les récusations prononcées ne le sont pas. « Serait-il réaliste d'envisager des mesures préventives à la récusation ? ». Il lui est répondu que ce n'est pas réaliste dans la mesure où lorsqu'une récusation est admise, c'est que dans le traitement du dossier, le ou la procureur-e a, selon l'autorité à laquelle la question de la récusation est soumise, fait montre de partialité ou d'apparence de partialité.

Type d'infractions (base : les nouvelles affaires)

Une commissaire s'enquiert de mesures particulières prises par le MP en matière de lutte contre les violences domestiques. Le PG précise que depuis 3 ans, chaque arrondissement possède un-e procureur-e de référence en matière de lutte contre la violence domestique et une procureure de référence au Ministère public central (MPc). La prise en charge par le MP des dossiers de violence domestique a également été formalisée sous l'angle de la procédure à suivre, des auditions à effectuer, des délais à respecter. En termes de formation, des séances d'information sont organisées.

Un commissaire s'étonne du fait que la statistique des types d'infractions mentionne que le deal de rue représente 3,74 % des infractions, alors que, chiffre contradictoire, les affaires liées aux stupéfiants remplissent les 2/3 voire les 3/4 des prisons. Il lui est répondu que cela tient à la structure et aux origines de la population délinquante quant à la loi sur les stupéfiants.

Division criminalité économique (DIVECO)

Les statistiques montrent que les dénonciations reçues pour le blanchiment d'argent sont passées de 40 en 2017 à 83 en 2018. Pour pallier cette augmentation, une augmentation de 0,2 ETP a été la bienvenue et une partie des cas a pu être transmise aux procureur-e-s d'arrondissement déjà chargés d'enquête sur la ou les personnes dénoncées.

Si les plaintes portant sur des infractions contre le patrimoine et dépassant les CHF 100'000.- sont automatiquement transmises au chef de la DIVECO, cela ne signifie pas que certains cas d'un montant inférieur ne soient pas suivies par le MP. Mais le plus souvent, les plaintes sont adressées à la police qui mène d'abord ses investigations sans en référer au MP. Celui-ci sera informé après coup.

Formation (hors CEP)

A la question d'un commissaire qui s'enquiert de mesures pour compenser d'éventuelles lacunes rencontrées par de jeunes procureur-e-s engagé-e-s par le MP sans forcément être passé-e-s par le barreau au préalable, il lui est répondu qu'il est faux de croire que le barreau est un préalable indispensable à l'exercice d'une charge judiciaire. Un stage et un brevet peuvent être utiles. Toutefois, le ou la titulaire d'un brevet d'avocat-e qui n'aurait pas pratiqué comme greffier-ière dans un MP aurait de grandes difficultés à exercer la charge de procureur-e, qui comporte nombre d'aspects très complexes, selon le PG. Il précise encore, qu'en principe, les procureur-e-s sont tous et toutes astreint-e-s à aller suivre le Certificate of Advanced Studies pour la Magistrature pénale (CAS MAP) à Neuchâtel.

Conseil de la magistrature

Interrogé sur sa position sur l'éventuelle introduction d'un conseil de la magistrature, le PG rappelle qu'il a été entendu par la commission des affaires juridiques élargie pour la circonstance. Selon lui, s'il est bien conçu, s'il ne vient pas simplement s'ajouter à l'existant, comme une « couche supplémentaire », s'il est composé de manière adéquate et s'il n'est pas vu comme un outil au service du politique, alors et alors seulement un conseil de la magistrature fait sens. Pour le MP et le PG, une telle institution aurait « l'avantage » de réunir dans les mains d'une seule et même autorité ce qui a trait à la discipline de tous les magistrats judiciaires qui participent à l'activité de la justice dans le canton, en mettant fin à une séparation très artificielle entre les magistrats de siège et ceux du MP.

5. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du procureur général sur le Ministère public pour l'année 2018, à l'unanimité.

Sainte-Croix, le 31 octobre 2019

*Le rapporteur :
(Signé) Hugues Gander*

REPOSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Byrne-Garelli et consorts : comment revaloriser le travail des infirmiers-ères ?

Rappel de l'interpellation

Depuis quelques années un accent soutenu a été mis pour valoriser et faire monter en puissance la formation des infirmiers-ères. Cela s'est traduit dans notre canton par la mise sur pied de masters HES-SO, de certificats (CAS) et diplômes (DAS), de doctorats en sciences infirmières en partenariat avec l'Université de Lausanne (UNIL) et par une modification de la Loi sur la santé publique à son article 124, qui donne une base légale pour les pratiques avancées.

Or, le passage de de la formation à l'exercice dans le terrain s'avère souvent plus complexe que prévu tant les changements dans les pratiques et dans les mentalités n'évoluent pas au même rythme que la formation. Cet état de fait engendre des frustrations et des désillusions conduisant à ce que les infirmiers-ères quittent la profession de manière prématurée. Selon un rapport de 2016 de l'Observatoire suisse de la santé, 46 % des infirmiers-ères quittent la profession avant la retraite. Ces départs sont un des éléments qui conduisent à la pénurie.

Les faits ci-dessus amènent à poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- 1. Comment analyse-t-il ces faits ?*
- 2. Quelles mesures compte-t-il prendre pour inverser la tendance des départs prématurés dans la profession d'infirmiers-ères ?*
- 3. Quelle politique d'accompagnement du changement entend-t-il mettre sur pied auprès des différents acteurs de soins pour valoriser les compétences des infirmiers-ères — par exemple connaissances et pratiques collaboratives et transversales ?*

Merci au Conseil d'Etat pour ses réponses.

Commentaire

Que 56 % des infirmiers-ères de plus de 50 ans et 32 % des moins de 35 ans arrêtent avant l'âge de la retraite interpelle. C'est d'autant plus frappant que la formation, dans cette profession, n'a cessé de monter et que le canton a investi et investit encore des moyens conséquents pour cela. Au moment où la population augmente et que la génération des baby-boomers arrive à la retraite, la demande en personnel de soins formés ne va que suivre une courbe montante. Il est donc indispensable que les conditions de travail des infirmiers-ères permettent de les garder dans le métier le plus possible jusqu'à la retraite. C'est pour ces motifs que l'interpellation est déposée.

Réponse du Conseil d'Etat

1) Comment le Conseil d'Etat analyse-t-il ces faits ?

Le Conseil d'Etat, afin de poursuivre et développer ses actions permettant de valoriser le travail des infirmiers-ères, est à l'écoute des préoccupations du personnel, des employeurs, des institutions de formation et des associations faitières de la santé et suit les objectifs, recommandations et résultats d'études cantonales, nationales et internationales.

La sortie prématurée de la profession des infirmiers-ères augmente le risque d'un manque d'effectif en personnel, le besoin de recourir à du personnel étranger et peut mettre en difficulté le dispositif de formation. Comme le relève l'OBSAN: « Il est donc nécessaire de créer des conditions favorables pour les personnes déjà formées, afin qu'elles restent le plus longtemps possible dans la profession et qu'elles y reviennent après une éventuelle interruption » (Lobsiger, Kägi & Burla, Obsan bulletin 7/2016). Ce rapport fait mention du fait que 45,9 % des infirmiers-ères quittent la profession avant la retraite mais précise aussi que la catégorie « sortie de la profession » inclut les personnes sorties définitivement de la vie active (hors retraite), les personnes qui changent de profession ainsi que les personnes qui changent de branche d'activité dans le champ socio-sanitaire. Cette catégorie inclut également les infirmiers-ères prenant une fonction administrative, d'enseignement ou toute autre activité infirmière ne se situant plus en contact direct avec le bénéficiaire de soins. Ces fonctions sont toutefois essentielles au système afin d'assurer la gestion des équipes et la formation de la relève. Les personnes considérées comme sorties de la vie active, sont en fait de l'ordre de 15.4% des infirmiers-ères.

Les désillusions et les frustrations ne peuvent expliquer à elles seules les abandons de la profession. Les conditions de travail ainsi que la difficulté à conjuguer vie professionnelle et vie familiale sont des éléments régulièrement évoqués. Le rapport « corrélations entre une sélection de conditions de travail et la satisfaction, l'engagement ou l'épuisement des travailleurs en Suisse » publié en octobre 2018 par le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) atteste que la possibilité de concilier les obligations sociales et privées avec les horaires et le temps de travail est étroitement liée à la satisfaction des salariés suisses. Il est constaté une nette augmentation de l'épuisement chez les personnes effectuant plus de dix heures de travail plus de dix jours par mois ainsi que chez celles concernées par plusieurs types d'horaires atypiques comme le travail de nuit, le week-end ou en équipe. La majorité du personnel infirmier est exposée à ces contraintes.

De nombreux partenaires déplorent le fait que le personnel soit confronté à des situations cliniques toujours plus complexes qui demandent des compétences accrues et du temps pour accomplir les soins tout en étant soumis à de fortes exigences de rationalisation du temps de soins passé auprès des patients. Cette situation peut générer un certain stress et une démotivation. Ils dénoncent également le paternalisme de la part de certains médecins qui considèrent encore les infirmiers-ères comme de simples exécutant-es ainsi que les « plafonds de verre » auxquels se heurtent de nombreuses professionnelles, qui voient leurs collègues masculins progresser plus rapidement dans la hiérarchie.

Les éléments à retenir de cette analyse sont :

- les parcours professionnels du personnel infirmier sont diversifiés ;
- la difficulté à concilier vie professionnelle et vie privée au regard des conditions de travail de ces professionnelles ;
- la tension entre situations cliniques se complexifiant et l'exigence de rationalisation du temps de soins ;
- le manque de reconnaissance des compétences des infirmiers-ères de la part de certains médecins ;
- le personnel féminin est confronté à des disparités de traitement par rapport à leurs collègues masculins.

2) Quelles mesures le Conseil d'Etat compte-t-il prendre pour inverser la tendance des départs prématurés dans la profession d'infirmiers-ères ?

Le Conseil d'Etat privilégie les mesures de valorisations des professions de la santé selon 3 axes prioritaires que sont la formation, la transition entre la formation et l'arrivée dans le monde professionnel ainsi que l'amélioration des conditions de travail. Dans ce cadre il soutient notamment:

- la formation des infirmiers-ères de niveau HES en lieu et place de la formation en école supérieure (ES) ;
- la poursuite du programme de bachelor en soins infirmiers (BSI) en cours d'emploi ;
- les mesures incitatives afin que les institutions de santé créent des places supplémentaires d'apprentissages en formation duale ;
- les mesures incitatives à l'égard des employeurs afin de garantir un encadrement de qualité et des places de stages en suffisance ;
- les mesures permettant la progression professionnelle dans le cadre des passerelles ;
- la promotion, par le biais de son soutien à l'Organisation du monde du travail (OrTra Vaud) de la validation des acquis de l'expérience (VAE) ;
- le déploiement de la formation de niveau Master Es Sciences en sciences infirmières notamment pour les infirmiers-ères praticien-ne-s spécialisé-e-s appelé-e-s à répondre aux nouveaux enjeux du système de santé tels que déclinés dans le Rapport sur la politique de santé publique du canton de Vaud 2018-2022 ;
- la création d'une plateforme d'échanges et de réflexions concernant les nouveaux enjeux des professions de la santé animée par la Direction générale de la santé (DGS), la Direction générale de l'enseignement supérieur (DGES) et la Direction générale de l'enseignement postobligatoire (DGEP).

En termes d'amélioration des conditions de travail et de rémunération, des études et rapports concernant la rémunération du personnel de santé du secteur parapublic ont été menés. Fin 2018, des discussions entre le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) et la Commission paritaire professionnelle du secteur sanitaire parapublic vaudois (CPP) ont permis d'envisager une revalorisation de la grille salariale de la Convention collective de travail dans le secteur sanitaire parapublic vaudois (CCT San). Ce processus a débouché sur la décision prise par le Conseil d'Etat le 1^{er} mai 2019 dans le cadre du rapport sur le postulat Vuillemin de reconnaître la grille salariale de la CCT de l'Hôpital Riviera-Chablais comme constituant la norme dans le secteur de la CCT San, et de soutenir ainsi une revalorisation salariale générale dans ce secteur. Côté Etat employeur, par décision du 21 décembre 2016, le Conseil d'Etat a modifié les conditions de passage de la classe 8 à la classe 9 pour la fonction d'infirmier-ère. Jusqu'à cette date, le changement de classes s'opérait uniquement dans les situations de changement de postes avec des responsabilités plus grandes. Avec cette décision, le Conseil d'Etat a opté pour une autre approche basée sur la capacité à atteindre les objectifs et les exigences d'intégration du personnel soignant au sein d'un établissement de soins hautement spécialisé comme le CHUV. Concrètement, au terme de la 1^{re} et de la 2^e année d'activité, les infirmiers-ères colloqué-e-s en classe 8 sont soumis-es à une évaluation sur divers domaines d'exigence en termes de maîtrise adéquate et autonome de l'environnement du CHUV. Si l'infirmier-ère satisfait aux exigences, il/elle est promu-e dans la classe 9 et voit son cahier des charges évoluer en intégrant les divers éléments suivants :

- acteur-trice de l'amélioration de la qualité et de la sécurité des soins dans son lieu de travail ;
- intègre les plus hauts niveaux de preuve des recherches scientifiques dans sa pratique ;
- maîtrise l'encadrement du nouveau personnel et des étudiant-e-s et remplacement du cadre soignant en son absence ;
- référent-e pour une prise en charge particulière ;
- responsable de l'intégration et du coaching des nouveaux-velles collaborateur-trice-s ;
- participation régulière à des groupes de travail.

Afin de renforcer la réponse aux enjeux démographiques des prochaines années, le DSAS et le Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC) ont souhaité mutualiser les ressources du Centre d'information des professions santé-social (CiPS) et de l'OrTra santé-social. Les travaux à cet égard sont en cours. Dans ce cadre, le dispositif de réinsertion et de réorientation des infirmiers-ères, en collaboration avec les différents employeurs partenaires, sera amené à s'adapter aux besoins actuels et futurs des infirmiers-ères qui relèvent principalement de la réorientation professionnelle. L'objectif de cette démarche étant de garder ces professionnelles dans les domaines sanitaires et sociaux.

A ce jour, 30 % du temps de formation initiale des infirmiers-ères s'effectue en milieu clinique. La HES de la Source et HESAV, en collaboration avec les employeurs, cherchent à mettre en place des mesures permettant

d'offrir une immersion plus réaliste des étudiants-es de 3^e année dans les milieux de soins afin de les aider à faire face à la réalité du quotidien infirmier. Ces mesures sont :

- la confrontation progressive et sous supervision à une charge de travail correspondant à celle des professionnelle-s du lieu de stage ;
- le développement des compétences en leadership dans le contexte de la collaboration avec le personnel d'assistance ;
- le développement de l'expérience immersive dans les environnements de pratique simulée ;
- la révision des modalités des cours interprofessionnels en place depuis quelques années.

La phase d'intégration dans le monde professionnel demeure une période critique au cours de laquelle les idéaux professionnels sont confrontés à la réalité du travail. Afin d'accompagner ces nouveaux professionnelles-s, des programmes d'accueil et d'intégration sont mis en place. Pour le CHUV, ces programmes sont complétés par des formations continues modulaires permettant l'acquisition progressive des compétences. L'ensemble de ce processus peut s'étendre sur plusieurs semaines ou mois selon les situations. Permettre aux infirmiers-ères d'exercer pleinement les compétences acquises pendant la formation initiale, notamment l'exercice de la part autonome du rôle infirmier au sens de l'article 124 de la LSP, constitue un facteur avéré de satisfaction professionnelle. Le périmètre de pratique des infirmiers-ères fait l'objet d'une attention particulière en recentrant leur activité sur le cœur de leur métier, notamment l'évaluation clinique auprès des patients et l'optimisation de la qualité et de la sécurité des soins. Le personnel infirmier bénéficie également d'un appui croissant de la part des assistant-e-s en soins et santé communautaire pour les activités cliniques.

Afin de fidéliser son personnel, le CHUV s'inspire depuis le début des années 2000 du modèle nord-américain des « Magnet Hospitals » dont les bénéficiaires recherchés sont entre autre d'attirer et fidéliser des infirmiers-ères qualifié-e-s, d'améliorer la qualité et la sécurité des soins aux patients, de favoriser une culture collaborative, de promouvoir des pratiques infirmières avancées et d'améliorer les résultats financiers (<http://www.nursecredentialing.org/Magnet/ProgramOverview/WhyBecomeMagnet>).

D'ici la fin de l'année 2019, un comité jeunesse composé d'infirmiers-ères volontaires, travaillant au CHUV depuis moins de quatre ans, apportera son soutien à l'intégration des novices et participera activement à la vie de l'hôpital. Le but est d'associer au mieux la relève infirmière aux développements stratégiques qui la concernent et de bénéficier des recommandations des jeunes professionnelles-s en matière de rétention et d'amélioration de leur environnement de travail.

Afin de favoriser la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, de nombreux employeurs dans le domaine socio-sanitaire proposent des postes à temps partiel à l'instar de l'Association vaudoise d'aide et de soins à domicile (AVASAD) dont le taux d'occupation moyen du personnel infirmier est de 70 %.

L'hôpital Riviera-Chablais (HRC), dans la perspective de l'ouverture de son nouvel établissement, mène depuis trois ans une réflexion et des démarches pilotes concernant les horaires du personnel, le souhait étant de sortir des horaires actuels formatés en deux fois douze heures. Les critères de pénibilité du travail, l'articulation entre vie professionnelle et vie privée ainsi que la qualité et la sécurité des soins sont pris en considération. Le DSAS demandera en temps voulu un bilan de l'application de cette nouvelle organisation quant à la satisfaction du personnel ainsi que des patients.

Les éléments à retenir sont :

- les nombreuses mesures déjà en place dans le cadre du soutien à la formation ;
- les travaux d'analyses et de négociations pour la revalorisation de la grille salariale de la CCT San sont en cours ;
- les travaux en cours de rapprochement du CiPS et de l'OrTra santé-social ; la forte implication de l'ensemble des partenaires afin de valoriser le travail du personnel infirmier.

3) Quelle politique d'accompagnement du changement le Conseil d'Etat entend-t-il mettre sur pied, auprès des différents acteurs de soins pour valoriser les compétences des infirmiers-ères ?

Le Conseil d'Etat est conscient que des progrès sont encore nécessaires en termes de valorisation des compétences des infirmiers-ères. Afin de répondre au système de santé mis en œuvre dans le canton de Vaud, les cabinets de médecine de famille sont appelés à prendre un rôle central dans la coordination des soins des patients. Le DSAS a chargé Unisanté de déployer et de mettre en œuvre un Modèle de coordination en cabinet (MOCCA) qui implique notamment le recrutement et la formation d'infirmiers-ères. Ils, elles seront un des maillons de l'équipe interprofessionnelle au sein de ces cabinets. Au niveau de la formation, le Conseil d'Etat soutient la création du Centre coordonné de compétences cliniques (C4), qui a pour partenaire HESAV, la HES La Source, la Faculté de biologie et de médecine de l'université de Lausanne (UNIL) ainsi que le CHUV. Ce

centre aura notamment pour objectif le développement de l'interprofessionnalité dans lequel le rôle de l'infirmier-ère est prépondérant.

Le Conseil d'Etat soutient le développement des pratiques infirmières avancées. La modification de l'article 124 de la LSP donne une base légale à ces pratiques. Un modèle de financement afin d'inciter les cabinets de groupe à former ces professionnels et développer ce rôle dans leurs structures est en cours d'élaboration au sein de la Direction générale de la santé.

Dans le cadre des travaux de la réponse à l'urgence, la création d'équipes mobiles régionales à l'instar de l'IMUD (infirmière mobile urgence domicile) dans la Broye favorise la collaboration interinstitutionnelle, interprofessionnelle et valorise le rôle autonome infirmier.

La future loi fédérale sur les professions de la santé (LPsan) qui entrera en vigueur début 2020 réglementera les professions de la santé au niveau national. Elle permettra entre autres de clarifier les compétences attendues des personnes ayant terminé leurs études dans les différentes filières du domaine de la santé dont le cycle bachelier en soins infirmiers. Cette loi est attendue depuis de nombreuses années par l'Association Suisse des infirmiers-ères.

La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) a décidé de présenter un contre-projet indirect à l'initiative populaire "Pour des soins infirmiers forts" de l'Association suisse des infirmières (ASI) qui a fait l'objet d'un rejet de la part du Conseil fédéral en mars 2018. Le contre-projet indirect sera mis en consultation durant le mois de mai 2019, il prévoit des investissements dans la formation et le remboursement de certaines prestations infirmières à charge de l'assurance-maladie de base sans qu'une prescription médicale soit nécessaire. Il reprend donc deux exigences importantes de l'initiative sur les soins infirmiers.

Conclusion

Le Conseil d'Etat entend tout mettre en œuvre afin de limiter les départs prématurés du personnel infirmier et souhaite poursuivre et développer les différentes actions mises en place ces dernières années dans ce but. Il compte également soutenir le développement de mesures innovantes répondant aux aspirations d'une nouvelle génération de professionnel-le-s ainsi qu'aux besoins actuels et futurs de la population et du système de santé.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 5 juin 2019.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean



REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Gérard Mojon et consorts – Convergences des pratiques salariales dans le secteur sanitaire vaudois : comment comprendre les conséquences financières de la décision du Conseil d'Etat du 1^{er} mai 2019

Rappel de l'interpellation

Dans le communiqué de presse du Conseil d'Etat qui énumère et commente ses décisions prises en séance du 1^{er} mai 2019, il est annoncé que les salaires dans le secteur parapublic seront alignés sur ceux prévus dans la Convention collective de travail (CCT) en vigueur pour l'hôpital Riviera-Chablais (HRC) selon le calendrier suivant :

- dès le 1^{er} septembre 2019 pour les EMS*
- dès le 1^{er} janvier 2020 pour les hôpitaux de la Fédération des hôpitaux vaudois (FHV) et pour les soins à domicile.*

Il explique sa position dans le rapport qu'il fournit sur le postulat Philippe Vuillemin (CHUV-EMS : relever le défi de la vieillesse passe aussi par l'égalité salariale des infirmières 17_POS_236), en étendant cette revalorisation salariale dans les EMS, aux hôpitaux de la FHV et aux soins à domicile (Association vaudoise d'aide et de soins à domicile). Il s'appuie pour cette extension sur un engagement formel des employeurs de la CCT San qui aurait été conclu. Or, il ne détaille pas cet accord, seul le principe est énoncé sans en décrire les conditions.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat s'appuie sur les conclusions du récent rapport du Contrôle cantonal des finances (CCF) sur les salaires des médecins pour dire que le respect du plafond du salaire des médecins-cadres à 500'000 francs/an n'étant pas systématique, la différence devrait être versée au profit des salaires hospitaliers du secteur parapublic. Il ne mentionne pas que ces cas sont très peu nombreux et qu'ils ne sauraient permettre de financer le passage à la grille salariale de la CCT HRC.

Par ailleurs, le communiqué de presse fait mention de coûts liés à la bascule vers la grille salariale de la CCT HRC pour un montant annuel de 13 millions de francs. Cette somme ne concerne donc pas les coûts de la convergence salariale complète vers la CCT HRC.

De plus, en ce qui concerne les négociations tarifaires des hôpitaux, le Conseil d'Etat a, depuis plusieurs années, incité à revoir les tarifs à la baisse dans l'objectif de maintenir les coûts. Or, les charges salariales hospitalières seront augmentées du fait du passage à la grille salariale de la CCT HRC avec un effet à la hausse sur les tarifs hospitaliers. Il y a donc un langage contradictoire étonnant de la part du Conseil d'Etat.

Dans le but d'éclaircir les conséquences financières de la décision du 1^{er} mai 2019, les questions suivantes sont posées au Conseil d'Etat :

- 1. L'accord des employeurs mis en exergue était-il assorti de conditions ? Si oui, lesquelles, et comment y répond-il ?*
- 2. Dans le commentaire de sa décision, il évoque qu'un éventuel financement complémentaire pourra être octroyé dans le processus budgétaire, quelles précisions peut-il donner à cet effet ?*
- 3. Comment explique-t-il sa position d'une part d'inciter les tarifs à la baisse et d'autre part de revaloriser les salaires ?*
- 4. Au-delà de la bascule vers la CCT HRC estimée à 13 millions de francs annuels, comment compte-t-il financer une convergence salariale complète vers la CCT HRC ?*

Commentaire

Les coûts de la santé et l'augmentation récurrente des primes dans le secteur de la santé préoccupent à juste titre le Conseil d'Etat.

Que le salaire des infirmiers-infirmières soit adapté aux tâches qu'ils doivent fournir est un principe qui n'est pas contesté, encore faut-il que les modalités qui en découlent soient prises en compte dans toutes leurs conséquences.

Il est important de rappeler que le CHUV, hôpital public, n'a pas comme unique mission d'être un hôpital universitaire de pointe, mais aussi l'hôpital régional du grand Lausanne, semblable pour cela aux autres hôpitaux. Or, le CHUV a un tarif de base (base rate) de 10'650 francs pour toutes ses activités (universitaires et hôpital de ville) alors que les hôpitaux régionaux ont un tarif de base de 9'600 francs. Il n'est donc pas étonnant que le CHUV ait plus de marge pour financer les salaires de l'ensemble de ses collaborateurs.

Enfin, les salaires font partie des charges d'exploitation devant être financées par des tarifs (stationnaires et ambulatoires). Il serait donc surprenant qu'ils puissent faire partie des PIG (prestations d'intérêt général) définies par la Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal). A tout le moins cela nécessite une analyse légale approfondie.

Réponse du Conseil d'Etat

Introduction

Les interpellations :

- Gérard Mojon et consorts – Convergences des pratiques salariales dans le secteur sanitaire vaudois : comment comprendre les conséquences financières de la décision du Conseil d'Etat du 1er mai 2019 (19_INT_341)

et

- Florence Gross et consorts – Convergence des pratiques salariales dans le secteur sanitaire vaudois : un cadeau empoisonné pour les EMS ? (19_INT_342)

et

- Florence Gross et consorts – Le processus de convergence des pratiques salariales dans le secteur sanitaire vaudois est-il réellement maîtrisé ? (19_INT_384)

portant sur le même objet, le Conseil d'Etat y répond d'un seul tenant.

Le Conseil d'Etat se réfère en préambule aux différentes informations figurant dans son rapport sur le postulat de M. Philippe Vuillemin « CHUV-EMS : relever le défi de la vieillesse passe aussi par l'égalité salariale des infirmières » et dans ses annexes, ainsi qu'à sa réponse à la simple question Alexandre Berthoud « Convergence des pratiques salariales dans le secteur sanitaire vaudois, quel est le mécanisme de la bascule ? » (19_QUE_037).

Les études menées d'entente entre la Commission paritaire (CPP) de la Convention collective de travail du secteur sanitaire parapublic (CCT San) et le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) ont confirmé l'existence d'un écart salarial important en défaveur des employés rattachés à la CCT San, tant vis-à-vis des employés du CHUV que de ceux de l'Hôpital intercantonal Riviera-Chablais (HRC). Le Conseil d'Etat a pris acte de ces écarts et, dans le prolongement de la position déjà exprimée par le passé, a confirmé sur le principe son souhait d'une convergence des pratiques salariales à terme dans ce secteur.

Il est en effet apparu nécessaire pour le Conseil d'Etat de réduire les inégalités de traitement qui subsistaient dans ce secteur pour des fonctions identiques, d'autant plus compte tenu des besoins en personnel liés au vieillissement de la population et de la nécessité de maintenir des conditions de travail attractives, pour des emplois souvent exercés à temps partiel, par du personnel majoritairement féminin.

Le Conseil d'Etat a ainsi formellement validé l'option d'une bascule des salaires des employé-e-s du secteur de la CCT San vers des salaires calqués sur la grille salariale de la CCT HRC, sur la base de l'étude menée en 2018, d'entente entre la CPP et le DSAS, par l'Institut de Hautes Etudes en Administration publique (IDHEAP). Fondé sur l'engagement pris par les partenaires de la CCT San de reprendre la grille salariale HRC, il a reconnu celle-ci comme constituant la norme à compter du 1^{er} septembre 2019 dans les EMS, et d'ici au 1^{er} janvier 2020 dans les hôpitaux de la Fédération vaudoise des hôpitaux (FHV) et à l'Association vaudoise d'aide et de soins à domicile (AVASAD).

Sous l'angle financier, le Conseil d'Etat s'est également référé à l'étude précitée de l'IDHEAP, qui a estimé le coût d'une telle bascule vers la grille salariale de la CCT HRC et pour le périmètre étudié à CHF 13 millions, soit CHF 7.5 millions pour les EMS, CHF 2.1 millions pour le domaine de l'aide et des soins à domicile et CHF 3.4 millions pour la FHV.

Ainsi, dans ses décisions du 1^{er} mai, le Conseil d'Etat s'est expressément fondé, à plusieurs reprises, sur cette étude de l'IDHEAP. Celle-ci figurait en annexe de son rapport précité sur le postulat Vuillemin et était résumée dans le corps de celle-ci. En outre, le Conseil d'Etat tient à souligner qu'à l'origine, les travaux de comparaison des conditions salariales entre la CCT San et le CHUV ont été lancés à l'initiative de la CPP. Par la suite, les différentes études menées en la matière, en particulier l'étude de l'IDHEAP, ont été conduites d'entente entre le DSAS et les partenaires de la CCT. Ainsi, les analyses effectuées par l'IDHEAP l'ont été sous l'égide d'un Comité de pilotage dans lequel des représentants de la plateforme des employeurs, respectivement des travailleurs de la CPP siégeaient. Dans ce cadre, les partenaires ont été non seulement informés du contenu du mandat donné à l'IDHEAP, mais ils l'ont également validée, et ont suivi l'ensemble des travaux. Ils avaient donc connaissance des résultats de ces études depuis plusieurs mois, voire plusieurs années en fonction des études concernées.

Le Conseil d'Etat répond aux questions de l'interpellateur comme il suit.

Réponse aux questions

1. *L'accord des employeurs mis en exergue était-il assorti de conditions ? Si oui, lesquelles, et comment y répond-il ?*

D'une manière générale, l'engagement pris par les partenaires était soumis à l'approbation par le Conseil d'Etat de la grille HRC comme constituant la norme dans le monde sanitaire parapublic vaudois, de même qu'à sa validation des mécanismes de financement pour chaque faitière.

D'une manière plus spécifique, la FHV a demandé des garanties sur trois points, à savoir que :

- a. le Conseil d'Etat approuve les tarifs négociés dès 2020 (stationnaires et ambulatoire), lesquels devront tenir compte des coûts liés à la bascule ;
- b. la contribution via une prestation d'intérêt général (PIG) est bien conforme au cadre légal en vigueur, en particulier à la LAMal ;
- c. cas échéant, cette prestation d'intérêt général (PIG), en cas de tarifs futurs insuffisants, permette de compenser l'entier des surcoûts liés à la bascule dans la durée.

Sur l'aspect général, le Conseil d'Etat a répondu à la demande des partenaires en reconnaissant la grille HRC comme constituant la norme, en octroyant des moyens financiers à hauteur d'un maximum de CHF 13 millions, selon l'étude de l'IDHEAP menée d'entente avec eux, et en chargeant le DSAS de définir avec eux les modalités précises d'octroi et de répartition de ce montant. Le Conseil d'Etat se réfère également aux explications relatives à ces modalités fournies dans sa réponse précitée à la simple question de M. le député Berthoud.

S'agissant des garanties demandées par la FHV, le DSAS a fourni les réponses demandées à la FHV, d'abord par oral, puis par écrit. En substance, il a confirmé que, pour lui, les coûts liés à la bascule faisaient partie des coûts imputables à prendre en compte dans le cadre des négociations tarifaires LAMal, mais que si les tarifs négociés s'avéraient en fin de compte insuffisants, il avait été chargé par le Conseil d'Etat de discuter avec les hôpitaux pour déterminer si un éventuel financement complémentaire de l'Etat était nécessaire et devait donc faire l'objet d'une PIG. Il a relevé à ce sujet que la légalité de versement de PIG par les cantons pour couvrir les coûts des hôpitaux non couverts par les tarifs n'était pour lui pas l'objet de contestations. Le Conseil d'Etat se réfère également aux recommandations de la CDS sur l'examen de l'économicité, dont il ressort que les frais de personnel des hôpitaux et les compléments salariaux versés à ce personnel font partie des prestations à charge de l'assurance obligatoire des soins, qui doivent dès lors être financées par les tarifs, ou par des PIG en tant que contributions qui servent en plus des tarifs à couvrir les coûts des prestations LAMal.

2. *Dans le commentaire de sa décision, il évoque qu'un éventuel financement complémentaire pourra être octroyé dans le processus budgétaire, quelles précisions peut-il donner à cet effet ?*

Se référant à l'étude de l'IDHEAP, le Conseil d'Etat s'est engagé à contribuer aux coûts de la bascule à hauteur de CHF 13 millions au maximum. Pour 2019, comme indiqué dans la réponse à la simple question de M. Berthoud, le DSAS a annoncé pouvoir dégager sur son budget la moitié de ce montant, soit CHF 6.5 millions, qui pouvaient être entièrement compensés.

Concernant le budget 2020, le Conseil d'Etat a déjà indiqué, dans la réponse précitée à la simple question de M. Berthoud, que les coûts de la bascule pour les EMS, à hauteur de CHF 7.5 millions au total, seraient entièrement compensés. Pour les hôpitaux et l'AVASAD, un disponible en lien avec un volume attendu des hospitalisations hors canton inférieur à la prévision budgétaire permettrait de financer une bascule anticipée en 2019. Concernant 2020, un complément de budget d'un montant de CHF 2.75 millions a été demandé dans le cadre de la procédure budgétaire et le solde, à hauteur de CHF 2.75 millions, fera l'objet de réallocations internes.

Sur la question des marges, le Conseil d'Etat a évoqué en premier lieu dans son rapport sur le postulat Vuillemin le respect du plafond de CHF 500'000.- fixé par la CCT des médecins-cadres. Il relève à ce sujet que certes, comme le souligne l'interpellateur, les cas relevés par le CCF ont été peu nombreux (22 cas), mais il souligne, comme il l'a déjà fait dans le communiqué de presse qui a suivi le dépôt du rapport du CCF et comme le CCF lui-même l'avait relevé, que ce chiffre est à considérer comme indicatif, dès lors que, pour certains établissements, des compléments de salaires ont été versés à des médecins salariés via la comptabilité des fournisseurs et que l'ampleur du montant des salaires délivrés selon ce mode n'a pas pu être déterminé et va nécessiter des contrôles complémentaires.

Le Conseil d'Etat continue à penser qu'il existe d'autres marges au sein des institutions. Ainsi, le rapport de l'IDHEAP mentionne une piste d'économie potentielle liée au départ de personnes ayant actuellement des salaires supérieurs au maximum de la grille HRC. En outre, on peut également songer ici par exemple aux réserves dont disposent certaines institutions.

Ces marges devront être mises à contribution par les institutions afin de pouvoir contribuer aux coûts des revalorisations salariales décidées par les partenaires et validées par le Conseil d'Etat.

3. *Comment explique-t-il sa position d'une part d'inciter les tarifs à la baisse et d'autre part de revaloriser les salaires ?*

Le Conseil d'Etat est préoccupé de l'évolution des coûts à la charge de l'assurance obligatoire des soins et de ses conséquences sur les primes des Vaudois-es. Cette préoccupation concerne en particulier le secteur ambulatoire, où la croissance des coûts est forte. C'est pourquoi le Conseil d'Etat est intervenu, à plusieurs reprises, auprès des partenaires tarifaires pour leur rappeler que la valeur du point applicable dans le canton de Vaud dans ce secteur était élevée en comparaison intercantonale, autant pour les cabinets médicaux que pour l'ambulatoire hospitalier, et pour leur demander dès lors d'introduire dans leurs conventions des mécanismes de maîtrise de l'évolution du volume des prestations. La position du Conseil d'Etat en la matière n'est dès lors pas d'aboutir à tout prix à une diminution de la valeur du point Tarmed, mais, surtout, de contenir globalement le volume des coûts des prestations fournies. Le Conseil d'Etat a ainsi souligné que cette valeur du point ne pouvait rester aussi élevée que si des mécanismes de maîtrise du volume des prestations étaient mis en place. Une telle exigence prend encore plus de sens et d'importance si la valeur du point devait être augmentée pour tenir compte des coûts de la bascule.

Dans le secteur stationnaire, le Conseil d'Etat n'estime pas que les tarifs vaudois sont trop élevés. Au contraire, ceux-ci se situent dans la norme, de sorte qu'une éventuelle légère augmentation pour tenir compte des coûts de la bascule n'apparaît pas d'emblée exclue. Si une telle augmentation devait être convenue par les partenaires tarifaires, le Conseil d'Etat devrait être appelé à l'approuver.

4. *Au-delà de la bascule vers la CCT HRC estimée à 13 millions de francs annuels, comment compte-t-il financer une convergence salariale complète vers la CCT HRC ?*

Comme indiqué en introduction, le Conseil d'Etat a en l'état formellement validé l'option d'une bascule des salaires de la CCT San vers des salaires calqués sur la grille salariale de la CCT HRC sur la base de l'étude menée par l'IDHEAP. Il a ainsi manifesté sa volonté que les collaboratrices et collaborateurs du secteur de la CCT San puissent bénéficier au plus tard d'ici le 1^{er} janvier 2020, d'une amélioration de leurs conditions salariales, en octroyant à cet effet une enveloppe financière maximale de CHF 13 millions.

Si les partenaires de la CPP devaient se mettre d'accord sur un périmètre autre que celui étudié par l'IDHEAP, par exemple en incluant d'autres fonctions que les 29 fonctions considérées dans les différentes études menées, ou en allant au-delà de la grille salariale et en tendant à une convergence complète vers la CCT HRC, il leur appartiendrait de le faire savoir au DSAS, afin de définir avec lui les modalités possibles, tant en termes d'étapes et de calendrier que de coûts et de financement. Le DSAS pourra sur cette base informer le Conseil d'Etat et lui soumettre les décisions relevant de sa compétence. A ce stade, et comme il l'a indiqué dans son rapport sur le postulat Vuillemin, le Conseil d'Etat tient d'ores et déjà à rappeler qu'un éventuel financement de l'Etat, qui n'est pas l'employeur du personnel concerné, ne peut constituer qu'une contribution et que toutes les marges à disposition des employeurs eux-mêmes doivent être utilisées.

Conclusion

Le Conseil d'Etat est conscient que la décision de soutien de la bascule vers la grille salariale de la CCT HRC qu'il a prise le 1^{er} mai a suscité des questions chez certains partenaires. Il estime que les réponses à ces questions ont été apportées, autant par le DSAS que dans le cadre du présent document, et il attend dès lors que cette décision soit mise en œuvre. S'agissant des modalités et du périmètre, qui restent à définir, le DSAS reste bien entendu en tant que de besoin à disposition des partenaires. En tous les cas, si ces partenaires s'accordent sur d'autres modalités de revalorisation des conditions de travail dans le secteur de la CCT San que la « seule » bascule des salaires mentionnée jusqu'à présent, toujours dans l'optique d'une convergence générale en la matière dans le secteur sanitaire à terme, le Conseil d'Etat les invite à les faire connaître et à entamer les discussions à ce sujet avec le DSAS, en chargeant celui-ci de le tenir au courant et de revenir vers lui pour les décisions relevant de sa compétence.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 2 octobre 2019.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean



REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Florence Gross et consorts – Convergence des pratiques salariales dans le secteur sanitaire vaudois : un cadeau empoisonné pour les EMS ?

Rappel de l'interpellation

Suite à la sa séance du Conseil d'Etat du 1^{er} mai, le Conseil d'Etat a annoncé que la grille salariale de la nouvelle Convention collective de travail (CCT) de l'Hôpital Riviera Chablais (HRC) deviendrait la norme dans le secteur sanitaire parapublic vaudois et ceci dès le 1^{er} septembre 2019.

A la lecture de la réponse du Conseil d'Etat au postulat Vuillemin « CHUV-EMS : relever le défi de la vieillesse passe aussi par l'égalité salariale des infirmières » (17_POS_236), postulat qui semble être la base de la récente décision, plusieurs questions se posent. En effet, le postulat se concentrait sur la profession d'infirmière et d'assistant en soins et santé communautaire (ASSC) et ce notamment sur l'iniquité salariale importante entre les EMS et les CHUV. Or la décision prise par le Conseil d'Etat, soit de revaloriser l'ensemble du secteur sanitaire parapublic, va beaucoup plus loin et concerne l'ensemble des secteurs et catégorie de personnel (hôtelier, restauration, etc.). Elle va même jusqu'à créer une nouvelle iniquité dans le domaine de l'hôtellerie/restauration en sur-avantageant ces professions grâce à la nouvelle grille salariale, par rapport à la CCNT (convention collective de travail pour l'hôtellerie).

Certes, nous reconnaissons les avantages de cette revalorisation salariale indispensable à la profession d'infirmière et d'ASSC, mais pensons que celle-ci va trop loin et comporte de nombreux problèmes. En effet, pourquoi ne pas limiter celle-ci aux infirmières et ASSC tel que souhaité par le député Vuillemin. De plus, cette décision n'empêchera pas la concurrence entre le CHUV et les EMS car des différences d'approches existent entre les CCT. De plus, les collaborateurs du CHUV bénéficient toujours, malgré le passage à la grille du HRC, d'un salaire supérieur et les conditions offertes par l'affiliation à la caisse de pension de l'Etat offre des avantages non négligeables, notamment la primauté de prestations pour leur rente LPP alors que les employés d'EMS sont soumis à la primauté de cotisation, et une répartition différente de la cotisation entre employeur et employé.

Toujours selon le Conseil d'Etat, le scénario choisi, soit la bascule des salaires CCT San vers l'échelon immédiatement supérieur à leur salaire dans la grille HRC coûtera 13 millions. Il relève que le DSAS peut dégager des moyens sur son budget 2019 afin de contribuer au financement d'une telle bascule, et que celui-ci sera assuré par le financement résiduel des soins. Pour rappel, ce financement résiduel est considéré comme une subvention et est donc financé par le contribuable vaudois. De plus, la question se pose de savoir quelle est la raison pour financer la hausse de salaire d'un ensemble de professions par un mécanisme financier lié aux soins. Il aurait été équitable d'y inclure un financement par le SOHO (Tarifs socio-hôteliers). Alors, si le Conseil d'Etat peut facilement libérer des montants de plus de 10 millions du budget, il serait intéressant de connaître au détriment de quel poste ceci va être réalisé ; ou alors le Département de la santé et de l'action sociale va-t-il demander un crédit supplémentaire ? Enfin, si de telles marges existent, tout député peut se demander si les budgets votés ne sont pas expressément gonflés afin de se donner de telles libertés durant l'année. De plus, à l'heure actuelle les EMS ne connaissent pas les modalités de cette bascule qui entre en vigueur le 1^{er} septembre. Comment peut-on alors affirmer que cette bascule coutera 13 millions alors qu'aucun établissement n'a été en mesure de calculer le coût de cette bascule, faute d'indications de l'Etat.

En conclusion, a-t-on réellement les moyens d'assumer financièrement cette décision ?

Au vu de ce qui précède, nous posons les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- *Comment sont calculés ces 13 millions sans connaître les strictes modalités d'application ni le mécanisme d'application de cette décision ?*
- *Pourquoi est-ce que ce changement doit avoir lieu de façon précipitée et sans en connaître les conséquences financières pour chaque EMS déjà le 1^{er} septembre 2019 ?*
- *Qu'est-ce qui justifie le fait d'avoir élargi le champ d'application à l'ensemble du personnel des EMS alors que certaines catégories de personnel sont déjà avantagées par rapport à leur secteur professionnel ?*
- *Cette décision remet-elle en cause le financement des annuités par l'Etat qui deviendraient alors à charge des EMS ?*
- *Quels outils va développer le Département de la santé et de l'action sociale en vue de soutenir les EMS dans cette bascule ?*
- *Sur quelle base de réflexion la décision de financer cette bascule via le financement résiduel des soins a-t-elle été prise ?*
- *A quel poste du budget ces 13 millions vont-ils être compensés ?*

Réponse du Conseil d'Etat

Introduction

Les interpellations :

- Gérard Mojon et consorts – Convergences des pratiques salariales dans le secteur sanitaire vaudois : comment comprendre les conséquences financières de la décision du Conseil d'Etat du 1er mai 2019 (19_INT_341)

et

- Florence Gross et consorts – Convergence des pratiques salariales dans le secteur sanitaire vaudois : un cadeau empoisonné pour les EMS ? (19_INT_342)

et

- Florence Gross et consorts – Le processus de convergence des pratiques salariales dans le secteur sanitaire vaudois est-il réellement maîtrisé ? (19_INT_384)

portant sur le même objet, le Conseil d'Etat y répond d'un seul tenant.

Le Conseil d'Etat se réfère en préambule aux différentes informations figurant dans son rapport sur le postulat de M. Philippe Vuillemin « CHUV-EMS : relever le défi de la vieillesse passe aussi par l'égalité salariale des infirmières » et dans ses annexes, ainsi qu'à sa réponse à la simple question Alexandre Berthoud « Convergence des pratiques salariales dans le secteur sanitaire vaudois, quel est le mécanisme de la bascule ? » (19_QUE_037).

Les études menées d'entente entre la Commission paritaire (CPP) de la Convention collective de travail du secteur sanitaire parapublic (CCT San) et le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) ont confirmé l'existence d'un écart salarial important en défaveur des employés rattachés à la CCT San, tant vis-à-vis des employés du CHUV que de ceux de l'Hôpital intercantonal Riviera-Chablais (HRC). Le Conseil d'Etat a pris acte de ces écarts et, dans le prolongement de la position déjà exprimée par le passé, a confirmé sur le principe son souhait d'une convergence des pratiques salariales à terme dans ce secteur.

Il est en effet apparu nécessaire pour le Conseil d'Etat de réduire les inégalités de traitement qui subsistaient dans ce secteur pour des fonctions identiques, d'autant plus compte tenu des besoins en personnel liés au vieillissement de la population et de la nécessité de maintenir des conditions de travail attractives, pour des emplois souvent exercés à temps partiel, par du personnel majoritairement féminin.

Le Conseil d'Etat a ainsi formellement validé l'option d'une bascule des salaires des employé-e-s du secteur de la CCT San vers des salaires calqués sur la grille salariale de la CCT HRC, sur la base de l'étude menée en 2018, d'entente entre la CPP et le DSAS, par l'Institut de Hautes Etudes en Administration publique (IDHEAP). Fondé sur l'engagement pris par les partenaires de la CCT San de reprendre la grille salariale HRC, il a reconnu celle-ci comme constituant la norme à compter du 1^{er} septembre 2019 dans les EMS, et d'ici au 1^{er} janvier 2020 dans les hôpitaux de la Fédération vaudoise des hôpitaux (FHV) et à l'Association vaudoise d'aide et de soins à domicile (AVASAD).

Sous l'angle financier, le Conseil d'Etat s'est également référé à l'étude précitée de l'IDHEAP, qui a estimé le coût d'une telle bascule vers la grille salariale de la CCT HRC et pour le périmètre étudié à CHF 13 millions, soit CHF 7.5 millions pour les EMS, CHF 2.1 millions pour le domaine de l'aide et des soins à domicile et CHF 3.4 millions pour la FHV.

Ainsi, dans ses décisions du 1^{er} mai, le Conseil d'Etat s'est expressément fondé, à plusieurs reprises, sur cette étude de l'IDHEAP. Celle-ci figurait en annexe de son rapport précité sur le postulat Vuillemin et était résumée dans le corps de celle-ci. En outre, le Conseil d'Etat tient à souligner qu'à l'origine, les travaux de comparaison des conditions salariales entre la CCT San et le CHUV ont été lancés à l'initiative de la CPP. Par la suite, les différentes études menées en la matière, en particulier l'étude de l'IDHEAP, ont été conduites d'entente entre le DSAS et les partenaires de la CCT. Ainsi, les analyses effectuées par l'IDHEAP l'ont été sous l'égide d'un Comité de pilotage dans lequel des représentants de la plateforme des employeurs, respectivement des travailleurs de la CPP siégeaient. Dans ce cadre, les partenaires ont été non seulement informés du contenu du mandat donné à l'IDHEAP, mais ils l'ont également validée, et ont suivi l'ensemble des travaux. Ils avaient donc connaissance des résultats de ces études depuis plusieurs mois, voire plusieurs années en fonction des études concernées.

Le Conseil d'Etat répond aux questions de l'interpellatrice comme il suit.

1. *Comment sont calculés ces 13 millions sans connaître les strictes modalités d'application ni le mécanisme d'application de cette décision ?*

Les CHF 13 millions retenus par le Conseil d'Etat l'ont été sur la base de l'étude menée par l'IDHEAP d'entente avec la CPP. S'agissant des modalités précises d'octroi et de répartition de ce montant, il a chargé le DSAS de les définir avec les partenaires concernés. Ces modalités sont actuellement en cours de discussion.

2. *Pourquoi est-ce que ce changement doit avoir lieu de façon précipitée et sans en connaître les conséquences financières pour chaque EMS déjà le 1^{er} septembre 2019 ?*

Le Conseil d'Etat rappelle que la première étude lancée à la demande de la CPP l'a été en 2016. Cette première étude, ainsi que toutes les autres études menées depuis lors, ont confirmé l'existence d'un écart important en défaveur du personnel de la CCT San, tant vis-à-vis du personnel du CHUV que du personnel de l'HRC. Le Conseil d'Etat en a pris acte et a décidé de soutenir une bascule vers la grille salariale de la CCT HRC permettant une revalorisation des salaires de la CCT San dès 2019.

Le Conseil d'Etat rejette donc toute idée de précipitation. Les études ont été menées et conduites depuis le début de manière partenariale. Les partenaires étaient au courant de leurs résultats et connaissaient les intentions de l'Etat en la matière, puisque le chef du DSAS en avait déjà fait état à plusieurs reprises auparavant, en particulier publiquement le 30 novembre 2018, à l'occasion de la journée consacrée aux 10 ans de la CCT San. A partir de là, le Conseil d'Etat a pris une décision de principe, avec un financement à la clé, en chargeant le DSAS de la mettre en œuvre avec les partenaires concernés.

3. *Qu'est-ce qui justifie le fait d'avoir élargi le champ d'application à l'ensemble du personnel des EMS alors que certaines catégories de personnel sont déjà avantagées par rapport à leur secteur professionnel ?*

Au moment de lancer la première étude, la CPP a retenu 29 fonctions de base présentes dans toutes les institutions. Ces fonctions sont celles qui n'ont pas de responsabilité d'encadrement et qui assurent donc le travail quotidien de base permettant à ces institutions de fonctionner, non seulement dans le secteur des soins, mais également dans les secteurs médico-technique, animation-social, administratif, hôtellerie, intendance, cuisine et technique. Le Conseil d'Etat a estimé judicieux que ces fonctions-là puissent bénéficier rapidement d'une revalorisation salariale.

S'agissant des EMS, le Conseil d'Etat a en outre constaté que les études mettaient en évidence un écart salarial particulièrement prononcé par rapport aux salaires tant du CHUV que de l'HRC. Autrement dit, si les salaires versés dans le secteur de la CCT San sont d'une manière générale moins élevés que ceux du CHUV ou de l'HRC, les salaires versés au sein des EMS figurent, au sein du secteur de la CCT San, parmi les plus bas. De plus, il existe une assez forte disparité salariale entre les EMS eux-mêmes, en particulier en l'absence dans la CCT San de critères harmonisés de collocation à l'embauche, notamment s'agissant de la prise en considération de l'expérience antérieure.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat a opté pour une adaptation des tarifs des EMS dès le 1^{er} juillet 2019, mais pour une application de la grille salariale dès le 1^{er} septembre 2019, afin de laisser aux EMS une marge financière leur permettant de revaloriser non seulement le salaire des 29 fonctions de base, mais aussi celui des autres fonctions œuvrant en leur sein.

4. *Cette décision remet-elle en cause le financement des annuités par l'Etat qui deviendraient alors à charge des EMS ?*

Cette décision ne remet pas en question les pratiques actuelles concernant le financement des annuités.

5. *Quels outils va développer le Département de la santé et de l'action sociale en vue de soutenir les EMS dans cette bascule ?*

La responsabilité opérationnelle de mettre en œuvre la bascule salariale relève des partenaires de la CCT San, en particulier des EMS. Le DSAS est à disposition de ces partenaires pour les accompagner dans la mise en œuvre de cette bascule, comme il l'est de manière générale. Ainsi, des discussions à ce sujet ont déjà eu lieu avec les différentes faitières concernées et vont se poursuivre, afin de lever les éventuelles difficultés qui pourraient subsister.

6. *Sur quelle base de réflexion la décision de financer cette bascule via le financement résiduel des soins a-t-elle été prise ?*

Le Conseil d'Etat rappelle en premier lieu que les EMS sont financés par des tarifs, à savoir le tarif socio-hôtelier et le tarif des soins. Par conséquent, les coûts liés à la bascule devaient être intégrés dans ces tarifs. A cet égard, une intégration dans le tarif socio-hôtelier conduit à faire financer la revalorisation salariale par les résidents autonomes financièrement et les régimes sociaux. S'agissant des tarifs des soins, la part à la charge des assureurs-maladie est déterminée au niveau fédéral et ne peut donc pas être adaptée. Dans ces conditions, le choix de financer les coûts de la bascule, en tout cas en 2019, via le financement résiduel des soins, à la charge de l'Etat, est apparue comme la plus logique et la plus appropriée, d'autant plus compte tenu du fait que ce financement pouvait être entièrement compensé. Modifier le tarif socio-hôtelier aurait conduit à devoir changer la facturation de tous les résidents et à recalculer les droits aux régimes sociaux pour les trois-quarts d'entre eux. Cette décision aurait représenté un travail administratif disproportionné pour seulement six mois.

A partir de 2020, cependant, le financement sera réparti avec la partie socio-hôtelière des tarifs. En effet, dès 2020, le financement émanera en principe du financement résiduel des soins pour le personnel soignant des institutions, à hauteur d'environ CHF 5.5 millions, et des tarifs socio-hôtelières pour le reste du personnel (accompagnement, technique, entretien, cuisine, buanderie, administratif, etc.), à hauteur d'environ CHF 2 millions.

7. *A quel poste du budget ces 13 millions vont-ils être compensés ?*

La bascule vers la grille salariale de la CCT HRC dans les EMS implique en 2019 une augmentation de charge de CHF 3.75 millions pour le DSAS (rubrique 067.3637 : financement résiduel des soins du budget de la DGCS), entièrement compensée par des diminutions équivalentes au sein de la même rubrique budgétaire 067.3637 et du centre de profit 1457 soins hébergement. Cette compensation relève notamment, comme exposé dans la réponse à la simple question de M. Berthoud, de la différence entre le financement accordé pour la hausse de la masse salariale et le coût réel des annuités. A partir de 2020, la seconde tranche de financement pour les EMS, à hauteur de CHF 3.75 millions, sera également entièrement compensée. Cette compensation résulte de l'issue favorable à l'Etat du litige avec les assureurs sur les minutes de communication au sujet du résident. En effet, une récente décision du Tribunal fédéral (ATF 9C_97/2018) donne raison aux établissements et à l'Etat contre les assureurs et implique une économie de CHF 4 millions pérennes pour les années 2020 et suivantes (l'Etat paiera moins et les assureurs plus).

Pour les hôpitaux et l'AVASAD, un disponible en lien avec un volume attendu des hospitalisations hors canton inférieur à la prévision budgétaire permettrait de financer une bascule anticipée en 2019. Concernant 2020, un complément de budget d'un montant de CHF 2.75 millions a été demandé dans le cadre de la procédure budgétaire et le solde, à hauteur de CHF 2.75 millions, fera l'objet de réallocations internes.

Conclusion

Le Conseil d'Etat est conscient que la décision de soutien de la bascule vers la grille salariale de la CCT HRC qu'il a prise le 1^{er} mai a suscité des questions chez certains partenaires. Il estime que les réponses à ces questions ont été apportées, autant par le DSAS que dans le cadre du présent document, et il attend dès lors que cette décision soit mise en œuvre. S'agissant des modalités et du périmètre, qui restent à définir, le DSAS reste bien entendu en tant que de besoin à disposition des partenaires. En tous les cas, si ces partenaires s'accordent sur d'autres modalités de revalorisation des conditions de travail dans le secteur de la CCT San que la « seule » bascule des salaires mentionnée jusqu'à présent, toujours dans l'optique d'une convergence générale en la matière dans le secteur sanitaire à terme, le Conseil d'Etat les invite à les faire connaître et à entamer les discussions à ce sujet avec le DSAS, en chargeant celui-ci de le tenir au courant et de revenir vers lui pour les décisions relevant de sa compétence.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 2 octobre 2019.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean



REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Florence Gross et consorts – Le processus de convergence des pratiques salariales dans le secteur sanitaire vaudois est-il réellement maîtrisé ?

Rappel d'interpellation

En date du 1^{er} mai 2019, le Conseil d'Etat a reconnu la grille salariale de la nouvelle convention collective de travail de l'Hôpital Riviera-Chablais (HRC) comme constituant la norme dans le secteur sanitaire parapublic vaudois, à compter du 1^{er} septembre 2019 dans les Etablissements médico-sociaux (EMS) et d'ici au 1^{er} janvier 2020 dans les hôpitaux et les soins à domicile. Il annonce avoir pris acte des coûts maximums d'une telle bascule à hauteur de 13 millions.

Suite à cette décision, le groupe PLR, par l'intermédiaire des députés Berthoud, Gross et Mojon, a déposé divers textes afin d'obtenir des réponses sur les modalités, entre autres financières, d'une telle bascule. En effet, dès le départ, le montant de 13 millions a été remis en question, notamment par les faïtières concernées.

De plus, cette décision fait suite au postulat Vuillemin, qui lui, ciblait la revalorisation salariale des professions de soins. Or, la décision prise par le Conseil d'Etat concerne l'entier des métiers et fonctions alors que certains d'entre eux bénéficient de salaires déjà élevés. Cette décision engendrera donc de nouvelles inégalités entre autres avec le secteur privé, notamment dans le secteur hôtelier/cuisine. Il est clair que le groupe PLR ne remet pas en question la revalorisation demandée des professions de soins.

Les premières estimations faites par certains EMS montrent que les 2 francs supplémentaires par jour octroyés dès le 1^{er} juillet sur le financement résiduel des soins ne sont de loin pas suffisants pour financer une telle bascule. De plus, la question se pose sur la légalité d'un tel financement sachant qu'il n'est pas destiné uniquement aux soins, mais à toutes les professions déployées dans les EMS. Enfin, s'agissant de subventions, l'impact sur le budget du canton ne peut être considéré comme nul.

Les EMS et Hôpitaux, lors d'un éventuel bénéfice, sont encouragés par l'Etat à effectuer des investissements tant mobiliers qu'immobiliers, ceux-ci n'étant pas toujours subventionnés par le canton. S'ils doivent financer la majorité de la bascule, comment pourraient-ils poursuivre de tels investissements ?

En espérant obtenir rapidement des réponses aux textes déjà déposés à ce sujet, nous posons les questions complémentaires suivantes :

1. *Le Conseil d'Etat peut-il confirmer que le montant de 13 millions de francs est suffisant pour tenir compte des effets financiers et budgétaires de la bascule ?*
2. *Le Conseil d'Etat peut-il indiquer précisément comment sera financée la « convergence » de la grille salariale CCT-SAN vers celle de l'HRC et quelles sont les aides budgétaires complémentaires qui devront être apportées par le canton dans le cadre de ce processus en 2020-2022, voire de manière pérenne ?*
3. *Le Conseil d'Etat peut-il indiquer quel est l'impact que peut avoir ce financement, voire des financements complémentaires sur le montant de la facture sociale ?*
4. *En cas de perte/déficit des institutions concernées (Fédération des hôpitaux vaudois, Association vaudoise d'aide et de soins à domicile, EMS...), le Conseil d'Etat entend-il diminuer les dotations minimales imposées au détriment du bien-être du résident/patient ?*
5. *Le Conseil d'Etat peut-il confirmer que cette revalorisation salariale atteindra le but visé par le postulat Vuillemin, soit que le salaire des infirmières d'EMS, à diplômes, expériences et ancienneté égaux, soit aligné sur ceux du CHUV ?*
6. *Est-il envisageable de différer la mise en œuvre de cette décision afin de mesurer l'ensemble des paramètres et coûts y relatifs, mais également de permettre aux partenaires concernés de maîtriser l'ensemble des conséquences tant financières qu'opérationnelles ?*

Réponse du Conseil d'Etat

Introduction

Les interpellations :

- Gérard Mojon et consorts – Convergences des pratiques salariales dans le secteur sanitaire vaudois : comment comprendre les conséquences financières de la décision du Conseil d'Etat du 1er mai 2019 (19_INT_341)

et

- Florence Gross et consorts – Convergence des pratiques salariales dans le secteur sanitaire vaudois : un cadeau empoisonné pour les EMS ? (19_INT_342)

et

- Florence Gross et consorts – Le processus de convergence des pratiques salariales dans le secteur sanitaire vaudois est-il réellement maîtrisé ? (19_INT_384)

portant sur le même objet, le Conseil d'Etat y répond d'un seul tenant.

Le Conseil d'Etat se réfère en préambule aux différentes informations figurant dans son rapport sur le postulat de M. Philippe Vuillemin « CHUV-EMS : relever le défi de la vieillesse passe aussi par l'égalité salariale des infirmières » et dans ses annexes, ainsi qu'à sa réponse à la simple question Alexandre Berthoud « Convergence des pratiques salariales dans le secteur sanitaire vaudois, quel est le mécanisme de la bascule ? » (19_QUE_037).

Les études menées d'entente entre la Commission paritaire (CPP) de la Convention collective de travail du secteur sanitaire parapublic (CCT San) et le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) ont confirmé l'existence d'un écart salarial important en défaveur des employés rattachés à la CCT San, tant vis-à-vis des employés du CHUV que de ceux de l'Hôpital intercantonal Riviera-Chablais (HRC). Le Conseil d'Etat a pris acte de ces écarts et, dans le prolongement de la position déjà exprimée par le passé, a confirmé sur le principe son souhait d'une convergence des pratiques salariales à terme dans ce secteur.

Il est en effet apparu nécessaire pour le Conseil d'Etat de réduire les inégalités de traitement qui subsistaient dans ce secteur pour des fonctions identiques, d'autant plus compte tenu des besoins en personnel liés au vieillissement de la population et de la nécessité de maintenir des conditions de travail attractives, pour des emplois souvent exercés à temps partiel, par du personnel majoritairement féminin.

Le Conseil d'Etat a ainsi formellement validé l'option d'une bascule des salaires des employé-e-s du secteur de la CCT San vers des salaires calqués sur la grille salariale de la CCT HRC, sur la base de l'étude menée en 2018, d'entente entre la CPP et le DSAS, par l'Institut de Hautes Etudes en Administration publique (IDHEAP). Fondé sur l'engagement pris par les partenaires de la CCT San de reprendre la grille salariale HRC, il a reconnu celle-ci comme constituant la norme à compter du 1^{er} septembre 2019 dans les EMS, et d'ici au 1^{er} janvier 2020 dans les hôpitaux de la Fédération vaudoise des hôpitaux (FHV) et à l'Association vaudoise d'aide et de soins à domicile (AVASAD).

Sous l'angle financier, le Conseil d'Etat s'est également référé à l'étude précitée de l'IDHEAP, qui a estimé le coût d'une telle bascule vers la grille salariale de la CCT HRC et pour le périmètre étudié à CHF 13 millions, soit CHF 7.5 millions pour les EMS, CHF 2.1 millions pour le domaine de l'aide et des soins à domicile et CHF 3.4 millions pour la FHV.

Ainsi, dans ses décisions du 1^{er} mai, le Conseil d'Etat s'est expressément fondé, à plusieurs reprises, sur cette étude de l'IDHEAP. Celle-ci figurait en annexe de son rapport précité sur le postulat Vuillemin et était résumée dans le corps de celle-ci. En outre, le Conseil d'Etat tient à souligner qu'à l'origine, les travaux de comparaison des conditions salariales entre la CCT San et le CHUV ont été lancés à l'initiative de la CPP. Par la suite, les différentes études menées en la matière, en particulier l'étude de l'IDHEAP, ont été conduites d'entente entre le DSAS et les partenaires de la CCT. Ainsi, les analyses effectuées par l'IDHEAP l'ont été sous l'égide d'un Comité de pilotage dans lequel des représentants de la plateforme des employeurs, respectivement des travailleurs de la CPP siégeaient. Dans ce cadre, les partenaires ont été non seulement informés du contenu du mandat donné à l'IDHEAP, mais ils l'ont également validée, et ont suivi l'ensemble des travaux. Ils avaient donc connaissance des résultats de ces études depuis plusieurs mois, voire plusieurs années en fonction des études concernées.

Le Conseil d'Etat répond aux questions de l'interpellatrice comme il suit.

Réponse aux questions

1. *Le Conseil d'Etat peut-il confirmer que le montant de 13 millions de francs est suffisant pour tenir compte des effets financiers et budgétaires de la bascule ?*

Le coût de CHF 13 millions de la bascule découle des études menées par l'IDHEAP d'entente avec les partenaires. Il a été calculé selon la méthode, les éléments et le périmètre figurant dans lesdites études. Ainsi, en particulier, cette étude, qui s'inscrivait dans le prolongement de la 1^{ère} étude menée par la CPP, a porté sur les 29 fonctions retenues par celle-ci, mais pas sur les autres fonctions des institutions de la CCT San. Il est dès lors logique que si les partenaires devaient privilégier une autre option (prise en compte d'autres fonctions ou d'autres éléments de la CCT HRC que la « seule » grille salariale, etc.), le coût ne serait plus le même.

2. *Le Conseil d'Etat peut-il indiquer précisément comment sera financée la « convergence » de la grille salariale CCT-SAN vers celle de l'HRC et quelles sont les aides budgétaires complémentaires qui devront être apportées par le canton dans le cadre de ce processus en 2020-2022, voire de manière pérenne?*

Le Conseil d'Etat ne s'est en l'état pas prononcé sur les modalités d'une « convergence » vers la CCT HRC, mais uniquement sur une bascule vers la grille salariale de cette CCT, selon les modalités figurant dans l'étude de l'IDHEAP, pour un coût de CHF 13 millions. Le financement à la charge de l'Etat et ses modalités sont actuellement encore en cours de discussion, mais, sur le principe, le Conseil d'Etat considère ce financement comme pérenne, sous réserve des compétences du Grand Conseil en la matière.

3. *Le Conseil d'Etat peut-il indiquer quel est l'impact que peut avoir ce financement, voire des financements complémentaires sur le montant de la facture sociale ?*

La seule partie du financement de la bascule qui relève de la facture sociale est liée au financement de la bascule dans les EMS dès 2020 (cf. réponse à la question n° 6 de la 1^{ère} interpellation de Mme Gross). La part de ce financement qui sera inscrite dans les tarifs socio-hôteliers s'élèvera à environ CHF 2 millions, dont environ CHF 0.6 million pour la facture sociale.

4. *En cas de perte/déficit des institutions concernées (Fédération des hôpitaux vaudois, Association vaudoise d'aide et de soins à domicile, EMS...), le Conseil d'Etat entend-il diminuer les dotations minimales imposées au détriment du bien-être du résident/patient ?*

Le Conseil d'Etat n'entend pas diminuer les dotations minimales des institutions. Il souhaite mettre leur marge de manœuvre à disposition pour financer les coûts des revalorisations salariales. Une « perte » ou un « déficit » lié à la mise en œuvre de la bascule peut donc être exclu.

5. *Le Conseil d'Etat peut-il confirmer que cette revalorisation salariale atteindra le but visé par le postulat Vuillemin, soit que le salaire des infirmières d'EMS, à diplômes, expériences et ancienneté égaux, soit aligné sur ceux du CHUV ?*

Suite aux différentes études menées, et fondé sur l'engagement pris par les partenaires, le Conseil d'Etat a préféré privilégier l'option d'une bascule des salaires des 29 fonctions retenues dans ces études vers la grille salariale de la CCT HRC à l'option d'un « alignement » des salaires des infirmières des EMS vers ceux du CHUV.

6. *Est-il envisageable de différer la mise en œuvre de cette décision afin de mesurer l'ensemble des paramètres et coûts y relatifs, mais également de permettre aux partenaires concernés de maîtriser l'ensemble des conséquences tant financières qu'opérationnelles ?*

Le Conseil d'Etat a pris une décision visant à assurer une bascule vers la grille salariale de la CCT HRC selon les études menées et il souhaite que cette décision soit mise en œuvre. Toutefois, si les partenaires de la CCT San s'accordaient sur d'autres modalités de revalorisation salariale, y compris s'agissant du calendrier, le Conseil d'Etat les examinerait avec attention et déterminerait sur cette base dans quelle mesure sa décision initiale doit être adaptée.

Conclusion

Le Conseil d'Etat est conscient que la décision de soutien de la bascule vers la grille salariale de la CCT HRC qu'il a prise le 1^{er} mai a suscité des questions chez certains partenaires. Il estime que les réponses à ces questions ont été apportées, autant par le DSAS que dans le cadre du présent document, et il attend dès lors que cette décision soit mise en œuvre. S'agissant des modalités et du périmètre, qui restent à définir, le DSAS reste bien entendu en tant que de besoin à disposition des partenaires. En tous les cas, si ces partenaires s'accordent sur d'autres modalités de revalorisation des conditions de travail dans le secteur de la CCT San que la « seule » bascule des salaires mentionnée jusqu'à présent, toujours dans l'optique d'une convergence générale en la matière dans le secteur sanitaire à terme, le Conseil d'Etat les invite à les faire connaître et à entamer les discussions à ce sujet avec le DSAS, en chargeant celui-ci de le tenir au courant et de revenir vers lui pour les décisions relevant de sa compétence.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 2 octobre 2019.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean

Motion Guy Gaudard et consorts – L’amiante est un problème de santé publique, il peut tous nous concerner

Texte déposé

Le changement de base légale de 2010 sur les permis de construire semble insuffisant à l’usage, puisque l’ensemble de l’amiante présent dans les bâtiments n’a, à ce jour, pas encore été détecté.

Etant donné la qualité des diagnostics déposés et acceptés par les communes dans le processus de l’octroi des permis de construire, trop fréquemment, les diagnostics complets sur l’ensemble des bâtiments n’ont pas été réalisés. Les diagnostics se sont limités, pour l’instant, à des diagnostics partiels avant travaux lors de permis de construire.

Pour améliorer et accélérer la connaissance de présence d’amiante, il est, de ce fait, indispensable de rendre obligatoire comme partout en Europe un diagnostic amiante de qualité pour chaque transaction immobilière. Il faut aussi que les urgences — telles que l’amiante faiblement aggloméré ou accessible — soient assainies sous la responsabilité du vendeur ou de l’acheteur. A cet effet, la Loi sur la santé publique doit être modifiée, probablement à son article 55 – Protection de la santé et sécurité au travail.

Lorsque tel sera le cas, l’existence de ces rapports de diagnostic complet permettra de renseigner efficacement les entreprises appelées à intervenir pour des travaux de maintenance ou des travaux non soumis à autorisation et de préserver au maximum la santé de leurs collaborateurs (électriciens, chauffagistes, carreleurs, sanitaires, faux-plafonds, etc.).

Concernant les locataires, il est indispensable qu’ils aient aussi connaissance de la salubrité de l’objet loué. Pour l’instant, le diagnostic amiante faisant défaut, ils n’ont aucun moyen de savoir si ce matériau est présent ou non dans leur logement.

Par anticipation, il est nécessaire que le diagnostic amiante englobe à terme tous les autres polluants, tels que le polychlorobiphényle (PCB) ou le plomb par exemple. Dans ce sens, le futur rapport amiante devra être ainsi élargi afin de préserver la santé de tout un chacun.

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures.

*(Signé) Guy Gaudard
et 37 cosignataires*

Développement

M. Guy Gaudard (PLR) : — A l’heure où de nombreux immeubles des années septante et huitante sont en phase de rénovation, il semble que le changement de base légale de 2010 sur les permis de construire soient insuffisants, puisque l’ensemble de l’amiante présent dans les bâtiments n’a pas encore été détecté à ce jour. Souvent, les diagnostics amiante acceptés par les communes sont incomplets et se limitent à des diagnostics partiels. Il est donc évident que, pour accélérer la connaissance de présence d’amiante, il faut rendre obligatoires, comme partout en Europe, un diagnostic amiante de qualité pour chaque transaction immobilière. Au même titre, on doit assainir en urgence l’amiante faiblement agglomérée et accessible dans des parties de bâtiments, sous la responsabilité du vendeur ou de l’acheteur. A cet effet, il faudra modifier la Loi sur la santé publique (LSP), probablement à son article 55 qui a pour titre « protection de la santé et sécurité au travail ». On pourra dès lors renseigner efficacement les entreprises appelées à intervenir pour des travaux d’entretien non soumis à autorisation et ainsi préserver la santé des travailleurs.

Concernant les locataires, il semble également indispensable qu’ils aient connaissance de la salubrité de l’objet loué. A l’heure actuelle, ils ne savent pas s’il y a de l’amiante ou non dans leur logement. Par

anticipation, il faut englober dans le rapport d'amiante tous les autres polluants tels que le polychlorobiphényle (PCB) ou le plomb, par exemple. C'est un problème de santé publique et nous devons être très vigilants.

La motion, cosignée par au moins 20 députés, est renvoyée à l'examen d'une commission.

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

**Motion Guy Gaudard et consorts - L'amiante est un problème de santé publique, il peut tous nous
concerner**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 18 janvier 2019.

Présent-e-s : Mmes Claire Attinger Doepper, Carole Dubois, Florence Gross, Jessica Jaccoud, Christelle Luisier Bordard, Léonore Porchet, Graziella Schaller. MM. Jean-Luc Chollet, Fabien Deillon (en remplacement de Thierry Dubois), Stéphane Montangero (en remplacement de Sonya Butera), Olivier Petermann, Vassilis Venizelos (présidence), Philippe Vuillemin, Marc Vuilleumier, Andreas Wüthrich (en remplacement de Rebecca Joly). Excusé-e-s : Mmes Sonya Butera, Rebecca Joly. M. Thierry Dubois.

Représentants de l'Etat : Mmes Stéphanie Monod, Cheffe du Service de la santé publique (SSP), Isabelle Rossi, Médecin cantonale adjointe. MM. Pierre-Yves Maillard, Conseiller d'Etat, Karim Boubaker, Médecin cantonal, Mathieu Carrel, Responsable du groupe juridique du Service du développement territorial.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Le motionnaire rappelle que l'amiante représente un problème récurrent dans le secteur de la construction. Aujourd'hui, il n'est pas encore possible de garantir la décontamination de tous les bâtiments qui ont été fabriqués avec des matériaux à base d'amiante. Celui-ci était utilisé, entre autres, dans les embrasures de fenêtres afin de protéger du froid, dans les colles de carrelages des faux-plafonds ou encore en vue d'isoler les tuyaux de chauffage. Les personnes ayant manipulé cette substance, notamment entre les années 1970 et 1980, n'avaient que peu d'informations et d'instructions par rapport à son traitement, tout comme ils ne portaient aucune protection ni masque. Une autre conséquence de l'exposition aux fibres d'amiante concerne le dépôt de ce matériau sur les vêtements des travailleurs, contaminant ainsi à leur insu d'autres membres de la famille, et entraînant parfois des cas de mésothéliome.

L'objectif de la présente motion est donc de garantir la prise en compte des aspects relevant de la santé publique pour l'ensemble des corps de métier intervenant dans le secteur de la construction, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. De plus, le diagnostic amiante devra englober à terme tous les polluants des bâtiments tels que le polychlorobiphényle (PCB), le pentachlorophénol (PCP) ou encore le radon. Malgré le changement de base légale de 2010 sur les permis de construire, l'ensemble de l'amiante présent dans les bâtiments n'a pas encore été détecté. Il convient également de souligner que les diagnostics amiante présentés aux communes sont souvent incomplets ou souffrent du fait que la personne traitant du document amiante n'est pas forcément suffisamment formée.

Afin d'améliorer et d'accélérer la connaissance de présence d'amiante, il est, de ce fait, indispensable de rendre obligatoire, comme partout en Europe, un diagnostic amiante de qualité complet, et non partiel, pour chaque transaction immobilière. Pour le motionnaire, le propriétaire doit prouver que son bien immobilier est désamianté ou ne contient pas d'amiante. Dès lors, l'article 55 de la loi sur la santé publique (LSP) pourrait

être modifié en vue d'introduire les éléments contenus dans la motion. Il est également indispensable de rendre attentifs les locataires à la salubrité de l'objet loué puisqu'ils n'ont aucun moyen de savoir, à l'heure actuelle, si ce matériau est présent, ou non, dans leur logement.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le conseiller d'Etat indique que l'amiante ne constitue pas qu'un problème pour les producteurs de matériaux amiantés et ne concerne pas uniquement les bâtiments publics. Il se retrouve également dans des bâtiments pourtant antérieurs à 1970 car ils ont été en partie rénovés. En outre, il est impossible d'exclure le risque de développer un cancer même en cas de faible inhalation d'amiante. Comme l'a auparavant mentionné le motionnaire, il serait ainsi judicieux d'instaurer une culture générale de lutte contre l'amiante en renforçant, notamment, le cadre légal afin d'imposer des diagnostics amiante fiables et de qualité pour toute transaction immobilière, ce qui pourrait avoir un impact sur le prix de la transaction, sans garantie formelle que l'acheteur effectue les travaux d'assainissement.

Dès lors, de l'avis du conseiller d'Etat, il serait même opportun d'étendre l'obligation légale de diagnostic et d'assainissement amiante avant travaux, qu'ils soient soumis, ou non, à une mise à l'enquête. La loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) pourrait ainsi constituer le siège de la matière plutôt que la LSP. Les autres points soulevés par le motionnaire pourraient également être traités dans le cadre de la réponse à son objet parlementaire, à savoir imposer des critères de qualité pour les diagnostiqueurs, élargir à d'autres polluants en couplant toutes ces modifications législatives en une information aux différents publics. Enfin, il est précisé que le Conseil d'Etat a mis en place un groupe de travail sur l'amiante, lequel est conduit sur le versant politique par le chef du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS).

A cet égard, le responsable du groupe juridique du Service du développement territorial (SDT) rappelle que l'article 103a de la LATC prévoit le diagnostic amiante. Il précise par ailleurs que son service a des contacts avec la Direction générale des immeubles et du patrimoine (DGIP) en vue d'un renforcement du contrôle cantonal des diagnostics amiante.

Le chef du DSAS indique que des forums ont eu lieu avec les représentants des associations de propriétaires immobiliers, la Fédération vaudoise des entrepreneurs (FVE) ou encore la SUVA. Il y a un fort consensus sur la nécessité d'agir. Cependant, il y a un problème économique, étant donné que, dans un marché concurrentiel, les acteurs ne souhaitent pas en faire plus que ce qui est obligatoire. Il est donc nécessaire de fixer des standards suffisamment élevés. Néanmoins, il convient de cesser de tourner autour du pot : tous les bâtiments contiennent de l'amiante et les risques continuent d'être bien présents. De plus, il est actuellement impossible de connaître la sinistralité ou encore l'évolution que prendra l'épidémiologie. Les législations et les politiques publiques doivent cesser d'être hésitantes et doivent être affinées afin de permettre une prise de conscience adéquate.

4. DISCUSSION GENERALE

LATC

Plusieurs commissaires estiment que la modification devrait figurer dans la LATC, et non pas dans la LSP. A ce titre, il est fait lecture de l'article 103a LATC :

« En cas de travaux de démolition ou de transformation soumis à autorisation et portant sur des immeubles construits avant 1991, le requérant joint à sa demande un diagnostic de présence d'amiante pour l'ensemble du bâtiment, accompagné, si cette substance est présente et en fonction de sa quantité, de la localisation et de sa forme, d'un programme d'assainissement ».

L'obligation d'effectuer un diagnostic amiante accompagné, cas échéant, d'un programme d'assainissement existe déjà même si cette obligation ne concerne pas les travaux qui ne seraient pas soumis à autorisation. De plus, les communes doivent « veiller à ce que le diagnostic et l'assainissement soient effectués conformément aux normes édictées en la matière par le département en charge des bâtiments de l'Etat » (art. 103a, al.2, LATC).

En outre, depuis la fin d'une phase transitoire échue au 1er juillet 2018, les communes doivent s'assurer que les diagnostiqueurs amiante figurent ad personam sur une liste établie par le Forum Amiante Suisse (FACH).

Un nouveau cahier des charges, intégrant tous les polluants du bâti, a par ailleurs été mis en ligne. Il s'agit donc clairement d'une problématique relevant de la LATC, et de sa mise en œuvre, plutôt que de la LSP.

Cellule « environnement et santé publique »

A la demande du Conseil d'Etat, la Cellule environnement et santé publique (Cellule ESP) a été mise en place en septembre 2016. Dirigée par le chef du DSAS et composée de plusieurs représentants du SSP ainsi que de la Direction générale de l'environnement (DGE), celle-ci est chargée de remplacer la Cellule amiante en reprenant son rôle et en l'élargissant à d'autres thématiques relevant de l'environnement ainsi que de la santé publique, comme le radon, la pollution de l'air extérieur ou encore le moustique tigre. Il est également relevé l'existence d'un groupe amiante, auquel a participé le motionnaire, qui s'appuie sur un projet de stratégie en collaboration avec des partenaires extérieurs afin de faire face à cette problématique. Par ailleurs, il est précisé que le Service immeubles, patrimoine et logistique (SIPaL) a procédé à un engagement à hauteur de 0,5 équivalent temps plein (ETP) afin de garantir le traitement des diagnostics amiante dans des délais convenables. Enfin, les « diagnostiqueurs » seront prochainement soumis, sous l'égide de l'association professionnelle, à un examen conduisant à une validation et à une attestation de qualité des compétences.

Etendre le périmètre de la modification envisagée

Un commissaire pense qu'il serait opportun d'étendre la réflexion, à savoir effectuer un diagnostic amiante lors d'un changement de locataire. En outre, il constate qu'il n'est pas aisé d'informer les « bricoleurs » : obliger les vendeurs de matériaux à munir leurs produits d'une explication visant à être précautionneux, notamment lors de transformations, pourrait ainsi constituer une piste intéressante.

S'appuyer sur les outils existants avant de changer la loi

Un autre membre de la commission se dit très partagé sur cette proposition. Il n'est pas sûr qu'une modification de la loi soit nécessaire pour atteindre les objectifs visés. Il conviendrait d'abord de s'assurer que les moyens actuels sont suffisamment mis en œuvre et de vérifier si toutes les municipalités possèdent les mêmes exigences en termes de diagnostic. De plus, il relève un problème de coût, dans la mesure où un diagnostic serait exigé à chaque changement de locataire. Il convient donc d'appliquer plus efficacement les outils existants avant de durcir la législation.

Proposition de transformation en postulat

Une commissaire estime qu'il conviendrait de transformer cette motion en postulat. Trois éléments plaident en ce sens :

- 1) la motion est floue dans son contenu, notamment dans sa demande de modification de la LSP. Cette commissaire s'opposera dès lors à des modifications uniquement dans l'article 55 de la LSP, la liste des modifications légales à apporter pouvant être extrêmement longue ;
- 2) le siège de la matière se situe dans l'article 103a de la LATC, ainsi que dans les règlements (entre autres l'article 26b RLATC) et les directives qui sont liées à sa mise en œuvre ;
- 3) la période transitoire venant de s'achever, il est nécessaire d'attendre une évaluation des changements légaux qui ont récemment eu lieu. Il lui paraît ainsi nécessaire, en termes de politiques publiques, d'obtenir en premier lieu un rapport sur l'ensemble des mesures prises, ou qui le seront à l'avenir, avant de se précipiter et de procéder à des modifications légales.

Sur le fond, personne ne conteste la nécessité de toucher à la LATC, le débat portant plutôt sur le renforcement, ou non, du dispositif existant.

Plusieurs commissaires considèrent qu'il est important de maintenir la forme de la motion à la proposition formulée, même si le siège de la matière relève sans doute principalement de la LATC. Le but fondamental de cette motion est de renforcer le dispositif actuel. Le Conseil d'Etat sera libre d'y donner la forme qui convient.

Une commissaire ne nie pas qu'il s'agisse d'un problème important dont il est nécessaire de se préoccuper. Cependant, avant de légiférer davantage, il convient d'évaluer ce qui vient d'être mis en place. De nombreuses discussions sont déjà en cours et il n'y aura pas de remise du dossier aux calendes grecques si la présente motion est transformée en postulat.

Le chef du DSAS affirme à nouveau qu'il s'agit de donner un signal fort au Conseil d'Etat dans son ensemble. Le travail se fera dès lors en bonne intelligence entre plusieurs services étatiques puisque cette problématique concerne trois départements. Certes, les membres de la commission peuvent se prononcer sur le fait de savoir quelle base légale sera modifiée, mais il est surtout question ici de santé publique et de santé au travail.

5. VOTES DE LA COMMISSION

La commission refuse de proposer au Grand Conseil la transformation de la motion en postulat par 9 voix contre 5 et 1 abstention.

La commission recommande au Grand Conseil de prendre partiellement en considération cette motion par 8 voix pour, 4 contre et 3 abstentions, et de la renvoyer au Conseil d'Etat. Conformément à la discussion, la prise en considération partielle correspond à une extension de la portée de la motion.

Yverdon-les-Bains, le 17 septembre 2019.

Le président :
(Signé) Vassilis Venizelos

Motion Valérie Induni et consorts – Pour un canton sans amiante ajoutée

Texte déposé

Dans le paquet d'ordonnances environnementales du printemps 2019 mis en consultation en d'avril à août 2018, figure une réintroduction « par la petite porte » de la possibilité d'utiliser des roches contenant de l'amiante pour des travaux de réparation et de restauration ponctuels. Le rapport explicatif de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) indique que la nouvelle réglementation « fournit aux entreprises la sécurité juridique requise... et garantit également la protection des travailleurs grâce à l'étiquetage spécial et à l'obligation d'informer ». Il indique ensuite que ces dérogations « font faire d'importantes économies aux propriétaires immobiliers concernés lorsque le remplacement ponctuel de certains éléments de construction permet d'éviter des mesures plus étendues ». Enfin, il précise que la dérogation à l'interdiction de mise sur le marché permettra d'effectuer des travaux ponctuels « sur des objets spécifiques lorsque, pour des raisons d'ordre visuel, il n'est pas envisageable d'utiliser du matériau sans amiante. ».

Cette modification de l'ordonnance, en ce qui concerne l'amiante, n'est pas due à un parallélisme avec des normes européennes, comme c'est le cas pour d'autres modifications figurant dans le paquet d'ordonnances, mais a été sollicitée par l'association Naturstein-Verband Schweiz (NVS).

Dans notre pays, l'utilisation d'amiante est interdite, depuis 1990, suite au scandale sanitaire causé par cette roche. Des millions de tonnes de roches ont été transformées à travers le monde au cours des décennies précédentes. Or, les fibres d'amiante, extrêmement fines, peuvent pénétrer dans les poumons et causer plusieurs maladies. Longtemps, la situation est restée peu connue, en raison du temps extrêmement long pouvant s'écouler entre le moment de l'exposition et celui où la personne touchée ressent les premiers symptômes de la maladie. Ce temps de latence peut durer entre 30 et 40 ans. Il fut donc extrêmement difficile pour les victimes de faire reconnaître leur maladie en tant que maladie professionnelle.

Lors de l'inhalation, les fibres d'amiante vont se fixer dans les poumons et s'y accrochent fermement. Elles peuvent causer divers types de maladies, reconnues en tant que maladies professionnelles par la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (SUVA) :

- des lésions telles que l'asbestose ou la fibrose pleurale ;
- des pathologies malignes telles que le mésothéliome ou le cancer du poumon.

Dans la fiche « maladies professionnelles causées par l'amiante », la SUVA indique que 80 à 90 % des mésothéliomes malins sont dus à une exposition ancienne à l'amiante. Cette maladie n'est pas guérissable et les traitements offrent uniquement un taux de survie de deux ans.

Sur son site, la SUVA indique avoir déjà versé 1,1 milliard de francs suisses aux victimes de ces maladies professionnelles et s'attend encore à un nombre de cas important, malgré l'interdiction de 1990, en raison des risques d'exposition dans le cadre de travaux de rénovation et de transformation d'immeubles construits avant 1991 ou de travaux de nettoyage, de collecte et de traitement des déchets, ainsi qu'à des annonces de maladie causée par un contact très ancien.

Dans notre canton, plusieurs lois et règlements traitent de l'amiante. On peut citer, en particulier, l'article 103a de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) qui traite de l'obligation d'effectuer un diagnostic amiante en cas de travaux de démolition ou de transformation soumis à autorisation dans les immeubles construits avant 1991, l'article 26b du Règlement sur la LATC (RLATC) et l'Ordonnance 832.311.141 sur la sécurité et la protection de la santé des travailleurs dans les travaux de construction. Le canton de Vaud a également organisé dernièrement une campagne sur les déchets amiantés et a édité une affiche d'information pour les déchetteries.

Lors de la consultation sur le paquet d'ordonnances du printemps 2019, en ce qui concerne l'amiante, le gouvernement vaudois a répondu qu'il n'était pas acceptable qu'une telle exception soit prise en considération pour des raisons visuelles. Le gouvernement a par ailleurs demandé que l'étiquetage indique clairement les dangers pour l'homme et pour l'environnement, ainsi que la description des mesures de protection requises.

L'Institut universitaire romand de santé au travail (IST) a fait part de son inquiétude par rapport à ce pas en arrière. Il a mis en doute l'objectivité de motifs d'ordre visuel qui laissent une large place à la subjectivité. Quant à la Ligue suisse contre le cancer, elle s'est également montrée critique par rapport au projet et a émis le souhait que les conditions d'octroi des autorisations exceptionnelles soient définies plus clairement et que les efforts pour trouver des matériaux de substitution soient renforcés.

Le parti socialiste et Unia se sont également prononcés en défaveur de ce projet.

A notre sens, il n'est pas acceptable que l'amiante soit réintroduite pour des raisons purement esthétiques et économiques. Les risques sont trop grands en comparaison de la plus-value annoncée. Même si l'OFEV estime que le nombre de demandes sera faible et exige une annonce auprès des cantons concernés et auprès de l'Office fédéral de la santé publique, ce retour de l'amiante est inquiétant et choquant si on tente de mettre en balance la question de l'esthétique d'un matériau avec sa dangerosité.

Nous avons donc l'honneur de demander au Conseil d'Etat de prononcer par voie de décret ou de loi spéciale, l'interdiction d'utiliser de l'amiante sur tout le territoire cantonal. Au cas où cette interdiction totale devait s'avérer impossible, nous demandons que le Conseil d'Etat étudie toutes les solutions légales possibles pour que le recours à l'amiante soit le plus réduit possible.

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures

*(Signé) Valérie Induni
et 41 cosignataires*

Développement

Mme Valérie Induni (SOC) : — Asbestose, mésothéliome : des mots qui font peur, car voilà bien deux des maladies causées, dans leur grande majorité, par une exposition aux fibres d'amiante. Un grand quotidien vaudois a attiré notre attention sur le retour en catimini de l'amiante, pour des travaux ponctuels de rénovation ou de transformation et pour des raisons d'ordre purement esthétique, dès le 1^{er} juin de cette année.

Lors de la séance de la commission qui examinait le postulat « Guy Gaudard et consorts – Amiante, ce n'est pas un problème du passé. Renforçons le principe de précaution (18_POS_029) » et l'a renvoyé au Conseil d'Etat à l'unanimité des membres présents, la stratégie cantonale « Amiante 2017–2022 » a été présentée. On y découvre, notamment, l'objectif A : « diminuer graduellement la présence d'amiante dans l'environnement bâti ». Voilà qui tranche avec la modification incluse dans le paquet d'ordonnances environnementales du Conseil fédéral, datant du printemps 2019 ! En effet, si l'amiante peut à nouveau être utilisée pour certains travaux de rénovation, il deviendra encore plus compliqué d'édicter des règles pour le « diagnostic amiante », étant donné que la limite de 1990 ne serait plus la seule valable. Cela risque de mettre en danger bien des personnes occupées à des travaux de construction.

Nous notons avec satisfaction que nos autorités cantonales se sont prononcées en défaveur de la modification concernant l'utilisation de pierres contenant de l'amiante. Cela vient encore de nous être confirmé par notre conseillère d'Etat Rebecca Ruiz, en réponse à la question orale de M. le député Régis Courdesse. Nous espérons qu'il sera possible de trouver une voie permettant d'interdire l'utilisation de l'amiante, dans notre canton, mais dans le cas où cela s'avérerait impossible pour des raisons juridiques, nous souhaitons que l'utilisation de l'amiante soit la plus restrictive possible. Nous nous réjouissons de pouvoir en parler en commission.

La motion, cosignée par au moins 20 députés, est renvoyée à l'examen d'une commission.

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

Motion Valérie Induni et consorts - Pour un canton sans amiante ajoutée

1. PRÉAMBULE

La commission nommée pour étudier cette motion s'est réunie le lundi 7 octobre 2019 à la Salle Cité, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Elle était composée de Mesdames les députées Joséphine Byrne Garelli, Valérie Induni, Valérie Schwaar ainsi que de Messieurs les députés Jean-Luc Chollet, Jean-Daniel Carrard, Fabien Deillon, Cédric Echenard, Guy Gaudard, Jean-Marc Genton, Yvan Luccarini et de la soussignée, confirmée dans son rôle de présidente-rapportrice.

Ont également assisté à la séance : Madame la Conseillère d'État Rebecca Ruiz, cheffe du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS), accompagnée de Madame Isabelle Dougoud, juriste spécialiste au DSAS et de Monsieur Florian Ruf, chef de projet à la division « Environnement et santé publique » de l'Office du médecin cantonal (OMC).

Les notes de séances ont été prises par Monsieur Fabrice Lambelet, secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC), ce dont nous le remercions.

2. POSITION DE LA MOTIONNAIRE

La problématique de l'amiante a été à l'ordre du jour du Grand Conseil à plusieurs reprises les mois précédant le dépôt de la présente motion (voici les principaux dépôts auxquels il a été fait référence lors de la séance : (18_POS_029) *Postulat Guy Gaudard et consorts - AMIANTE : ce n'est pas un problème du passé. Renforçons le principe de précaution* ; (18_MOT_051) *Motion Guy Gaudard et consorts - L'amiante est un problème de santé publique, il peut tous nous concerner* ; 19_HQU_238) *Question orale Régis Courdesse - Modification de l'Ordonnance fédérale sur la réduction des risques liés aux produits chimiques (ORRChim): que pense le Conseil d'État du retour de l'amiante ?*), elle fait l'objet également d'une attention au niveau fédéral ((19.3608) *Motion Brigitte Crottaz : Réintroduction de l'utilisation de l'amiante: les risques pour la santé sont trop importants pour la justifier par des raisons purement esthétiques et économiques.*). Le Grand Conseil a renvoyé le postulat (18_POS_029) au Conseil d'État et la Commission thématique de la santé publique (CTSAP), chargée d'examiner la motion (18_MOT_051) préavise son renvoi partiel au Conseil d'État.

La présente motion a été déposée suite au changement du cadre législatif fédéral avec l'entrée en vigueur, le 1^{er} juin 2019, d'une modification de l'ordonnance du 18 mai 2005 sur la réduction des risques liés à l'utilisation de substances, de préparations et d'objets particulièrement dangereux (Ordonnance sur la réduction des risques liés aux produits chimiques ; ORRChim; RS 814.81) qui permet l'utilisation à nouveau de pierres naturelles contenant de l'amiante, à certaines conditions. Ce retour par la petite porte de l'amiante a inquiété la motionnaire ; cela pose plusieurs questions. Tout d'abord celles liées au danger de l'amiante pour la santé publique et de sa gestion, mais également vis-à-vis du suivi pour les bâtiments contenant de l'amiante. En effet, jusqu'à présent comme l'amiante avait été interdite totalement en Suisse dès 1990, la loi vaudoise (LATC) prévoyait un diagnostic amiante pour les bâtiments construits avant 1991. Or, puisque la pose de pierres contenant de l'amiante sera possible dès 2019, le cadre vaudois ne semble plus adéquat.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

La Conseillère d'État indique tout d'abord à la commission que le Conseil d'État s'est opposé, lors de la consultation sur la modification de l'ORRChim, à cette réintroduction de l'amiante motivée par des

considérations économiques et esthétiques. Malheureusement, le canton a été minoritaire et la modification a été adoptée puis est entrée en vigueur. Le Conseil d'État partage les préoccupations de la motionnaire, mais indique d'emblée qu'une interdiction générale pour tout le territoire vaudois de pierres contenant de l'amiante est aujourd'hui impossible, car cela serait contraire au droit fédéral. Par contre, d'autres pistes sont envisagées, en lien également avec les autres dépôts parlementaires mentionnés par la motionnaire dans la LATC, la loi sur l'enseignement obligatoire (LEO), la loi sur la santé publique (LSP) ou éventuellement une loi spéciale. Pour cette raison, la Conseillère d'État est favorable au renvoi de cette motion dans les termes actuels, soit avec l'ouverture pour d'autres moyens de lutte contre l'amiante que la seule interdiction. Elle mentionne enfin d'autres projets en cours pour assainir le parc immobilier vaudois et protéger la population face aux dangers de l'amiante comme des travaux d'assainissement des bâtiments scolaires de la Couronne de la région Nord-Ouest lausannoise (CRENOL) ainsi que l'affinage et la concrétisation de la stratégie 2017-2022 sur l'amiante.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

Un-e commissaire s'étonne de la légèreté avec laquelle le Conseil fédéral semble traiter ce problème, en permettant la réintroduction de pierres contenant naturellement de l'amiante pour des raisons économiques et esthétiques. La santé publique devrait passer avant ces considérations. Cette opinion est partagée par plusieurs commissaires. La pierre dont il est question est notamment la serpentinite, pierre décorative utilisée notamment dans des bâtiments historiques (comme le musée de l'Hermitage à Lausanne). Or, aujourd'hui des matériaux de substitution qui ne contiennent pas d'amiante peuvent être créés. De plus, le mouvement d'assainissement de l'amiante contenu dans les bâtiments est en cours, comme à Lausanne où un budget de CHF 300 à 400 millions est prévu pour les bâtiments scolaires. Selon ce-tte commissaire, les politiques ne prennent pas suffisamment au sérieux cette problématique, raison pour laquelle il soutient cette motion.

Un-e autre commissaire soulève que ces pierres naturelles contenant de l'amiante ont pu être utilisées comme matériel de décoration ou comme pierre réfractaire pour les poêles. Il-elle pensait cependant que l'interdiction de l'amiante était absolue et que de telles possibilités n'étaient pas ouvertes. Or, comme ces travaux ne nécessitent pas de mise à l'enquête, ils sont inconnus des autorités publiques.

Un éclaircissement est demandé au département. Il en ressort deux choses principales. Tout d'abord, la mise sur le marché d'objets en serpentinite est bel est bien soumise à l'interdiction générale d'utilisation d'amiante. Toutefois, il est possible que les acteurs du marché, ignorant que l'interdiction de l'amiante touchait également ces pierres naturelles, n'aient pas limité la vente de produits en serpentinite. Cette situation est inquiétante, surtout que certains travaux d'intérieur n'étant pas soumis à un permis de construire, il pourrait en découler un danger pour les travailleurs en contact avec ces pierres. Les usagers ne sont cependant pas en danger. L'Office du Médecin cantonal propose ainsi d'identifier les produits contenant de la serpentinite comme soumise au diagnostic amiante. Toutefois, une certaine confusion étant de mise dans la désignation de certaines pierres, il est possible que des objets indiqués en serpentinite n'en contiennent finalement pas. Les représentant-e-s du département répondent qu'en tous les cas, le nombre de dérogations prévues par l'ancien droit (soit avant le 1er juin 2019) ont été très limitées, puisqu'aucune n'a été sollicitée depuis 1992.

Des commissaires ne comprennent pas bien la démarche de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). En effet, lors de la mise en consultation de la modification, le rapport explicatif semblait indiquer qu'il s'agissait de la légalisation d'une pratique existante. Il semblerait que des pierres contenant naturellement des fibres d'amiante puissent être trouvées dans le commerce et utilisées au détriment des autorités publiques. Il serait intéressant, dans le cadre de la réponse à cette motion, que, par exemple, une liste de matériaux contenant de l'amiante soit à disposition des communes. En principe, toutefois, cela n'était pas possible depuis 1990 et jusqu'en 2019 en tous les cas dans le domaine de la construction.

Un-e autre commissaire souligne qu'aujourd'hui le milieu de la construction cherche à éviter les pierres contenant de l'amiante et doit innover dans ce domaine. De plus, le mouvement est plutôt à l'assainissement qu'au réemploi de l'amiante. Il-elle se demande s'il n'y a pas un conflit d'intérêts au niveau de l'État notamment entre la protection des monuments (Département des finances et des relations extérieures - DFIRE) et la santé publique. Si tel est le cas, il faut trouver des solutions alternatives aux pierres contenant de l'amiante. D'après le DSAS toutefois, il y a peu de bâtiments historiques concernés dans le canton de Vaud.

La Centrale des autorisations en matière de construction (CAMAC) pourrait être un outil pour identifier les cas où un diagnostic amiante est nécessaire. Les commissaires abordent également d'autres actions au sujet de l'amiante comme la récupération des déchets amiantés organisée par le canton dont les précautions de sécurité ont été discutées par les membres de la commission (voir notamment *17_INT_029 Interpellation Guy Gaudard et consorts - Récolte publique d'amiante : Quelles précautions vis-à-vis de la population ?*)

Un-e commissaire se demande, puisque l'interdiction n'est pas possible, si la forme du postulat ne serait pas plus appropriée. Il-Elle ne dépose toutefois pas de demande formelle de transformation. La motionnaire indique dans tous les cas qu'elle souhaite conserver la forme d'une motion, puisque, selon elle, il faut pouvoir édicter des bases légales strictes à l'échelle cantonale pour limiter au maximum l'utilisation de l'amiante à des fins esthétiques.

Au contraire, un-e commissaire souhaiterait durcir le texte de la motion en supprimant la fin de la demande comme suit : *« Nous avons donc l'honneur de demander au Conseil d'État de prononcer par voie de décret ou de loi spéciale, l'interdiction d'utiliser de l'amiante sur tout le territoire cantonal. ~~Au cas où cette interdiction totale devait s'avérer impossible, nous demandons que le Conseil d'État étudie toutes les solutions légales possibles pour que le recours à l'amiante soit le plus réduit possible.~~ »*. Toutefois, comme la Conseillère d'État l'a déjà signalé, une telle interdiction pure et simple n'est juridiquement pas possible, une modification légale cantonale serait susceptible d'être contestée devant un tribunal et, au final, annulée par celui-ci. Ainsi, il est préférable de laisser plus de latitude au Conseil d'État. Dans ce cadre, le-la commissaire retire sa proposition d'amendement.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération de la motion

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération cette motion à l'unanimité des membres présents, et de le renvoyer au Conseil d'État.

Prilly, le 26 novembre 2019.

La présidente-rapportrice :
(signé) Rebecca Joly

Motion Georges Zünd et consorts – Améliorer la lutte contre les abus dans les assurances sociales en permettant l'accès au Registre cantonal des personnes (RCPers) à toutes les caisses de compensation AVS

Texte déposé

L'article 6 alinéa 1 de la Loi du 2 février 2010 d'application de la Loi fédérale du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (LVLHR) prévoit que, sous réserve d'exceptions légales, tous les services de l'Etat ainsi que les notaires soumis à la Loi vaudoise sur le notariat et la Caisse cantonale de compensation AVS ont, dans l'exercice de leurs tâches légales, accès aux données du Registre cantonal des personnes (RCPers).

Dans le cadre des travaux préparatoires relatifs à cette loi — voir le *Bulletin du Grand Conseil (BGC)*, Tome 13, Conseil d'Etat, Législature 2007–2012, pp. 801 *ss*, spécialement page 811 — seuls certains services de l'administration cantonale disposaient de cette faculté. Puis, le 9 décembre 2014, le Grand Conseil a adopté une modification de l'alinéa 1 de l'article précité en y incluant les notaires et la Caisse cantonale de compensation. Cette modification repose sur la volonté du législateur de permettre à la Direction générale de la fiscalité (DGF) de développer l'échange d'informations par voie électronique — voir *BGC*, Tome 12, Grand Conseil, Législature 2012-2017, p. 33 ; voir également exposés des motifs et projets de loi et de décret modifiant entre autres lois la LVLHR, *in BGC* Tome 12, Conseil d'Etat, Législature 2012-2017, pp. 66 et 187 *ss*.

Interpellée par la Caisse de compensation des entrepreneurs — agence AVS 66.1 — au sujet de l'ouverture de l'accès au prédit registre aux autres caisses de compensation, notamment les caisses professionnelles, l'Administration cantonale des impôts s'est contentée de renvoyer au contenu de l'article 6 alinéa 1 LVLHR, tout en considérant que cette caisse était une « association de droit privé ». Or, rien n'est plus faux. Les caisses de compensation professionnelles sont des organes institués par les articles 49 et suivants de la Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) et reçoivent dans ce cadre des prérogatives de puissance et de tâches publiques sous le contrôle de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). L'utilisation des données des assurés est encadrée de manière très stricte et, d'une manière générale, les caisses de compensation professionnelles ont exactement les mêmes obligations que les caisses cantonales de compensation, à ceci près que ces dernières ont l'obligation de veiller à l'affiliation de toutes les personnes tenues de payer des cotisations — selon l'article 63 LAVS. Dans ces conditions, il n'existe absolument aucune raison de traiter de manière différente — et partant, discriminatoire — le droit à l'accès des caisses de compensation professionnelles au Registre cantonal des données. Dès lors, il se justifie de modifier l'article 6 alinéa 1 LVLHR selon la teneur suivante :

« **LVLHR, Article 6** — alinéa 1 : Sous réserve de dispositions contraires de la présente loi, tous les services de l'Etat ainsi que les notaires soumis à la Loi vaudoise sur le notariat, la Caisse cantonale de compensation AVS et les caisses de compensation professionnelles ayant leur siège ou une agence sur le territoire cantonal ont, dans l'exercice de leurs tâches légales, accès aux données du registre cantonal des personnes, sous réserve :

- des données mentionnées aux articles 4, alinéa 1, lettres e) et h) et 9, alinéa 1, lettres c) à e) de la Loi sur le contrôle des habitants ;
- des données relatives à la détention dans un établissement pénitentiaire. »

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures

*(Signé) Georges Zünd
et 45 cosignataires*

Développement

M. Georges Zünd (PLR) : — En préambule à mon développement, je tiens à déclarer mes intérêts : je suis membre du comité de direction de l'Agence 66.1 de la Caisse de compensation de la Société suisse des entrepreneurs.

Le but de la motion est de :

- mettre fin à une inégalité de traitement entre la Caisse cantonale de compensation et les caisses professionnelles et interprofessionnelles de compensation, en leur donnant accès aux mêmes informations. Je rappelle qu'elles sont soumises exactement aux mêmes dispositions légales et réglementaires, à ceci près que les caisses cantonales ont l'obligation de veiller à l'affiliation de toutes les personnes tenues de payer des cotisations. Les caisses professionnelles ne sont donc pas de simples associations, mais des entités régies par le droit public, recevant des prérogatives de puissance et de tâches publiques et étant soumises à des obligations de même nature, notamment en ce qui concerne le respect du secret et la protection de la sphère privée.
- Mettre en œuvre des mesures de simplification administrative, à tous les niveaux — affiliation des assurés, employés et employeurs, calcul des rentes, adressage des attestations fiscales, divorces — en permettant aux caisses professionnelles et interprofessionnelles d'obtenir rapidement et à moindre coût des renseignements utiles et exacts de l'administration cantonale, sans avoir à passer par les bureaux de contrôle des habitants et à les surcharger davantage. Nous pensons ici, en particulier, à la surcharge créée par la mise en œuvre laborieuse de la nouvelle redevance découlant de la Loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV). Il en résulterait un gain de temps considérable et une optimisation du travail.
- Lutter activement contre le non-respect des obligations en matière d'assurances-sociales, notamment à l'égard de certains employeurs qui ne déclarent pas leurs travailleurs, ou les charges sociales relatives à ces derniers.
- Lutter plus efficacement contre le travail non-déclaré et la précarisation des travailleurs.
- Répondre plus rapidement aux sollicitations des assurés.

Dans ces conditions, il n'existe absolument aucune raison de traiter d'une manière différente — et, partant, discriminatoire — le droit des caisses de compensation professionnelles à l'accès au Registre cantonal des données. Dès lors, il se justifie de modifier l'article 6 alinéa 1 de la Loi vaudoise sur l'harmonisation des registres (LVLHR).

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 Georges Zünd et consorts -
Améliorer la lutte contre les abus dans les assurances sociales en permettant l'accès au
Registre cantonal des personnes (RCPers) à toutes les caisses de compensation (AVS)**

1. PREAMBULE

La Commission s'est réunie le 17 juin 2019, à la salle Cité, sise dans le Parlement vaudois, rue Cité-Devant 13 à Lausanne, pour traiter de cet objet. La commission était composée de M. le député François Cardinaux (confirmé dans le rôle de président-rapporteur), Mme la députée Anne Sophie Betschart et de MM. les députés Alexandre Berthoud, Jean-François Chapuisat, Maurice Treboux, Daniel Trolliet et Georges Zünd.

Mme Rebecca Ruiz, cheffe du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) a également participé à la séance, accompagnée de M. Fabrice Ghelfi, directeur général de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

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

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Le motionnaire a déposé une motion car les services de la direction générale de la fiscalité ont opposé une fin de non-recevoir à la demande de la Caisse de compensation des entrepreneurs (Agence AVS 66.1) d'accéder au Registre cantonal des personnes (RCPers), arguant que cette caisse était une « association de droit privé », alors que les caisses de compensation professionnelles sont soumises exactement aux mêmes dispositions légales et réglementaires que la Caisse cantonale de compensation, sauf celle d'accepter toutes les affiliations.

Le Grand Conseil a adopté une modification de l'alinéa 1 de l'article 6 de la LVLHR¹ qui concerne la consultation du RCPers et qui ouvre ainsi son accès aux notaires et à la Caisse cantonale de compensation.

Dans ces conditions, il n'existe absolument aucune raison de traiter de manière différente, et partant, discriminatoire, le droit à l'accès des caisses de compensation professionnelles au Registre cantonal des personnes (RCPers).

Il reprend brièvement les éléments clés de cette modification, déjà développés devant le Grand Conseil.

Dès lors, il trouve justifié de modifier l'article 6 alinéa 1 LVLHR de la manière suivante :

Sous réserve de dispositions contraires de la présente loi, tous les services de l'Etat ainsi que les notaires soumis à la Loi vaudoise sur le notariat, la Caisse cantonale de compensation AVS et les caisses de compensation professionnelles ayant leur siège ou une agence sur le territoire cantonal ont, dans l'exercice de leurs tâches légales, accès aux données du registre cantonal des personnes,...

¹ Loi du 2 février 2010 d'application de la Loi fédérale du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (LVLHR)

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La conseillère d'Etat explique qu'après une première analyse de la situation au sein de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), il apparaît compréhensible que, pour des questions de simplification administrative et d'égalité de traitement, les caisses de compensations professionnelles AVS qui ont un siège dans le canton puissent avoir accès au Registre cantonal des personnes (RCPers).

Elle demande uniquement qu'il soit bien précisé que la modification concerne *les caisses de compensation professionnelles AVS ayant leur siège ou une agence sur le territoire cantonal...*

Si la commission et le Grand Conseil décident de renvoyer ce texte au Conseil d'Etat, ce dernier pourra faire une analyse juridique plus approfondie en consultant l'OFAS (office fédéral des assurances sociales), l'autorité de protection des données, etc. La conseillère d'Etat confirme que, de prime abord, elle est favorable à la prise en considération de cette motion.

4. DISCUSSION GENERALE

Un député rappelle que, contrairement à la croyance populaire, il n'existe pas qu'une seule Caisse de compensation AVS, mais un certain nombre de caisses professionnelles AVS qui ont les mêmes pouvoirs et les mêmes devoirs que la Caisse cantonale. Il paraît dès lors logique d'étendre leurs droits à l'accès aux RCPers, ceci afin de garantir l'égalité de traitement.

Un autre député espère que dans la situation présente, relative à l'accès au RCPers, une solution sera facilement trouvée par rapport à la protection des données, qui est toujours complexe et sensible, car cet accès apparaît comme une bonne solution.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Pour la bonne forme, le président met au vote l'amendement proposé par la conseillère d'Etat qui consiste à ajouter le terme AVS à la modification soumise, soit *...et les caisses de compensation professionnelles AVS ayant leur siège ou une agence sur le territoire cantonal...*

Cette modification est adoptée à l'unanimité par la commission.

Recommandation de prise en considération de la motion ainsi modifiée

C'est à l'unanimité que la commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération la motion et de la renvoyer au Conseil d'Etat pour traitement.

Chailly-Montreux, le 25 juin 2019

*Le rapporteur :
(Signé) François Cardinaux*

Motion Pierre Volet et consorts – Des dépenses parcimonieuses et des investissements judicieux dans le domaine social

Texte déposé

Dans son document « Concepts et normes de calcul de l'aide sociale », la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) recommande les montants suivants pour le forfait d'entretien d'un ménage :

B.2.2 Montants recommandés pour le forfait pour l'entretien d'un ménage à partir de 2017*

Taille du ménage	Echelle d'équivalence	Forfait ménage/ mois en francs à partir de 2017	Forfait pers./ mois en francs à partir de 2017
1 personne	1.00	986.–	986.–
2 personnes	1.53	1'509.–	755.–
3 personnes	1.86	1'834.–	611.–
4 personnes	2.14	2'110.–	528.–
5 personnes	2.42	2'386.–	477.–
par personne supplémentaire		+200.–	

* Le forfait pour l'entretien 2017 correspond au forfait pour l'entretien 2013 et aux modifications des normes décidées au 01.01.2016. L'adaptation au renchérissement de 0.4% au 01.01.2015 n'a pas été reprise. En 2017, le montant destiné à couvrir les besoins de base des prestations complémentaires à l'AVS/AI ne sera pas adapté, par conséquent, le forfait pour l'entretien de l'aide sociale ne connaîtra pas d'adaptation au renchérissement.

Comme spécifié dans ce document « Le principe des montants forfaitaires permet aux bénéficiaires de gérer eux-mêmes leurs revenus et d'en assumer la responsabilité. »

Or, le canton de Vaud est nettement plus généreux avec ses forfaits. Selon le barème, le Revenu d'insertion (RI) en annexe du règlement d'application de la loi du 2 décembre 2003 sur l'action vaudoise (RLSAV), les montants suivants sont octroyés :

BAREME RI

FORFAIT : entretien et intégration sociale

Taille du ménage	Forfait par mois
1 personne	1'110.--
2 personnes	1'700.--
3 personnes	2'070.--
4 personnes	2'375.--
5 personnes	2'660.--
6 personnes	2'910.--
7 personnes	3'160.--
personne supplémentaire	+ 250.--

Supplément de Fr. 200.-- par personne dès la troisième personne âgée de 16 ans révolus dans le ménage (art. 22 al. 1, let. b et 28).

FORFAIT : frais particuliers

Fr. 50.-- pour une personne seule

Fr. 65.-- pour un couple

Fr. 65.-- pour une famille monoparentale

FORFAIT : entretien jeunes adultes 18-25 ans (art. 31 al. 2bis LASV)

Fr. 789.--

Supplément forfaitaire Fr. 197.--

Ces montants font du canton de Vaud (ex aequo avec le Liechtenstein) le canton qui octroie les montants les plus hauts en termes de forfait d'entretien. En comparaison pour une personne seule : Genève octroie 977 francs, Zurich 986 francs et Berne 977 francs, alors que Vaud octroie 1110 francs.

A la lumière de ces informations la motion demande la modification des forfaits d'entretien en annexe du RLASV afin de les faire correspondre aux recommandations du CSIAS.

Les sommes ainsi épargnées pourraient être réinvesties dans des programmes d'aide à la réinsertion professionnelle afin que leurs bénéficiaires puissent retrouver plus rapidement leur indépendance financière.

Commentaire(s)

Le canton de Vaud fait du « Vaud finish », il a un forfait supérieur aux normes CSIAS. Afin d'assurer la pérennité du filet social et par égard pour les contributeurs finançant ces mesures, le canton devrait privilégier des mesures efficaces pour la réinsertion. En effet, au vu des normes publiées par la Conférence suisse des institutions d'actions sociales, il ne fait aucun doute que des économies pourraient être réalisées sur les forfaits d'entretien du RI.

Les montants ainsi épargnés pourraient être utilisés dans des mesures d'insertion professionnelle qui permettraient à leurs bénéficiaires de retrouver plus vite une indépendance financière. L'idée étant d'investir davantage dans la formation.

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures

*(Signé) Pierre Volet
et 29 cosignataires*

Développement

M. Pierre Volet (PLR) : — Ma motion vise à ramener les forfaits pour l'entretien d'un ménage à des tarifs comparables à ceux d'autres cantons, comme c'est expliqué dans le texte déposé. On voit que même le canton de Genève, un canton très social, contribue pour des montants très inférieurs à ceux que l'on pratique dans notre canton.

Le but de mon intervention n'est pas de diminuer les aides, mais de mieux les répartir. Nous devons absolument encourager les personnes à retrouver du travail le plus vite possible, comme cela se fait avec le Revenu d'insertion (RI) pour les jeunes, afin d'optimiser leur insertion, qui est le meilleur moyen pour sortir du social. Je me réjouis de débattre en commission.

La motion, cosignée par au moins 20 députés, est renvoyée à l'examen d'une commission.

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

Motion Pierre Volet et consorts - Des dépenses parcimonieuses et des investissements judicieux dans le domaine social

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 21 août 2018 à la Salle Cité, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Sous la Présidence de Monsieur le Député Andreas Wüthrich, elle était composée de Mesdames les Députées Claire Attinger Doepper, Laurence Creteigny, Jessica Jaccoud, Christelle Luisier Brodard et Aliette Rey-Marion ainsi que de Messieurs les Députés Guy-Philippe Bolay, Vincent Keller, Denis Rubattel et Pierre Volet. Monsieur Jérôme Christen était absent.

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 Françoise Jaques, Cheffe du Service de prévoyance et d'aide sociales (SPAS) ; Madame Caroline Knupfer, Secrétaire générale adjointe du DSAS et Responsable de la section Politique sociale ; Monsieur Antonello Spagnollo, Chef de la Section Aide et insertions sociales (SAIS) au SPAS ; Monsieur François Vodoz, Chef du Service de l'emploi (SDE) ; Madame Aurélie Ziörjen, Chargée de projet à l'Unité Prévention, Appui social et insertion du SAIS.

Monsieur Florian Ducommun a rédigé les notes de séance et en est sincèrement remercié.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Le motionnaire explique que le présent objet parlementaire vise à ramener les forfaits pour l'entretien d'un ménage à des tarifs comparables à ceux d'autres cantons. Comme expliqué dans le texte déposé, on peut constater que même le canton de Genève, pourtant très social, y contribue pour des montants très inférieurs à ceux pratiqués dans le canton de Vaud. Le but de cette intervention n'est pas de diminuer les aides, mais de mieux les répartir. Il est absolument nécessaire d'encourager les personnes à retrouver du travail le plus vite possible afin d'optimiser leur insertion, comme cela se fait avec le Revenu d'insertion (RI) pour les jeunes, ce qui représente le meilleur moyen pour quitter l'aide sociale. De plus, les mesures édictées par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) sont approuvées par les directeurs cantonaux et constituent des valeurs de référence, sûres et reconnues.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Suite à la distribution d'une note aux membres de la commission, le Conseiller d'Etat indique qu'il convient d'observer l'ensemble des éléments contenus dans les normes CSIAS, ainsi que leurs évolutions depuis la fin des années 1990. Tel que mentionné à la page 2 de la note, les normes prévoyaient, avant 2015, un forfait de base unique allant de CHF 960.- (en 2005) à CHF 986.- (dès 2013), ainsi que deux suppléments d'intégration. Un supplément minimal d'intégration (SMI) se montant à CHF 100.- était prévu pour toute personne non active mais empêchée pour d'autres raisons de suivre une activité d'insertion (maladie, garde, etc.), et un supplément d'intégration variant entre CHF 100.- et CHF 300.- était également recommandé pour

les individus participant à une mesure d'intégration. Enfin, pour les personnes en emploi, une franchise sur le revenu, proposée dans une fourchette se situant entre CHF 400.- à CHF 700.-, a aussi été introduite.

Le canton de Vaud a partiellement adopté les nouvelles normes proposées. Le montant du forfait de base était similaire à ce que recommandait la CSIAS en 2005, mais l'octroi d'un supplément d'intégration forfaitaire de CHF 150.- a été généralisé à l'ensemble des bénéficiaires. Dès lors, le montant du forfait mensuel se monte à CHF 1'110.- et est toujours en vigueur en 2018. De plus, afin d'éviter les effets de seuils dans le calcul du droit au RI, le canton de Vaud a quant à lui décidé d'adopter une franchise de CHF 200.-, basse en comparaison intercantonale et inférieure aux recommandations de la CSIAS.

Par ailleurs, appliquer pleinement les normes CSIAS aurait les conséquences suivantes (cf. pages 4 et 5 de la note) :

- le forfait devra être revu à la hausse et passer de CHF 960.- à CHF 986.- ;
- le supplément d'intégration devra également être adapté puisque la CSIAS recommande désormais un seul supplément d'intégration, se situant entre CHF 100.- et CHF 300.-, pour toute personne qui manifeste une volonté de se réinsérer ou qui prend part à une mesure. Cependant, au-delà des coûts directs liés à l'octroi des suppléments, c'est également leur gestion et leur suivi qui causeraient un nouveau coût administratif dont il faudrait aussi tenir compte dans les estimations (contrôler le bon octroi de la mesure, déclencher le paiement, l'arrêter le cas échéant, voire non seulement supprimer le supplément mais éventuellement le sanctionner, etc.) ;
- le montant des franchises sur l'activité lucrative augmenterait, passant d'une somme maximale de CHF 200.- à une franchise allant de CHF 400.- à CHF 700.-. Le canton de Vaud s'est ainsi distingué en plafonnant la franchise à ce montant, tout comme il s'est distingué en plafonnant les loyers pris en charge par le RI pour les ménages de plus de 5 personnes, ce que ne préconise pas la CSIAS.

De plus, en comparant les dépenses annuelles nettes d'aide sociale au niveau intercantonal, il peut être constaté que les dépenses en francs par bénéficiaire sont aujourd'hui dans le canton de Vaud quasiment égales à celles de Genève (CHF 10'600.- contre CHF 10'446.-) alors qu'elles sont plus élevées à Zurich, Berne et Bâle-Ville. En dehors du loyer qui influence ce coût, ces montants indiquent encore une fois que le forfait n'est qu'un élément parmi d'autres d'un ensemble de normes qui font système. Par ailleurs, au 30 juin 2018, CHF 16,2 millions prévus au budget du RI n'ont pas été dépensés.

Enfin, il convient de noter que pour la première fois depuis l'introduction du RI, la tendance s'inverse au niveau de l'évolution des dossiers au RI, puisqu'une baisse du nombre de dossiers a été constatée en 2018 en comparaison à l'année passée. A titre d'exemple, une baisse de 2,4% du nombre de dossiers a été enregistrée en mai 2018 par rapport au même mois en 2017.

4. DISCUSSION GENERALE

Une membre de la commission remercie le Conseiller d'Etat pour toutes les explications fournies et relève le passage suivant contenu en page 5 de la note : « *Pour rappel, la norme C.2 des normes CSIAS recommande de verser un supplément "aux personnes sans activité lucrative, ayant 16 ans révolus, qui font des efforts particuliers d'intégration sociale et professionnelle, pour elles-mêmes ou en faveur de leurs proches.* », la commissaire se demandant ainsi comment les autres cantons interprètent cette norme. En outre, elle constate que plus de 9'000 sanctions ont été prononcées depuis 2010 et souhaite donc savoir à combien se monte le pourcentage de bénéficiaires que ce chiffre représente.

Le Conseiller d'Etat indique que certains cantons octroient le supplément d'intégration à l'ensemble des bénéficiaires du RI. Suite à une récente révision des normes, la CSIAS recommande d'allouer celui-ci aux personnes effectuant des efforts objectivables.

La Cheffe du SPAS ajoute que certains cantons ont mis en place des contrats d'insertions : la personne s'engage à tout mettre en œuvre pour, par exemple, trouver un loyer meilleur marché ou améliorer ses compétences linguistiques. Cependant, cette méthode amène des coûts de gestion relativement importants. Elle souligne ainsi que le canton de Vaud a limité ce type de contrats aux bénéficiaires qui entrent dans les mesures, et ce afin d'orienter les assistant-e-s sociaux/les sur l'accompagnement des personnes dans un processus d'insertion concret permettant ensuite de sortir de l'aide sociale.

En ce qui concerne les sanctions, le Chef du DSAS indique que le canton de Vaud a opté pour un système inverse : verser un supplément forfaitaire à tous les bénéficiaires, y compris celles et ceux qui ne peuvent suivre une mesure, et instaurer en revanche un régime sévère de sanctions pour celles et ceux qui, pourtant aptes au placement, refuseraient sans raison valable de suivre une mesure d'insertion sociale (MIS). Cette dernière est relativement rare et précieuse, et une manière de les valoriser consiste à sanctionner les bénéficiaires réfractaires. Le canton de Vaud compte ainsi environ 6% d'individus à l'aide sociale sanctionnés en permanence et qui ne bénéficient donc pas du montant de CHF 1'110.-. Si les personnes suivent une MIS, ce n'est pas pour gagner quelques centaines de francs supplémentaires pendant 6 mois, mais pour quitter l'aide sociale.

Par ailleurs, la consolidation du programme FORJAD introduit, notamment, une forme de délai de carence de trois mois pour les jeunes de 18 à 25 ans. Lorsque ceux-ci se présentent à un Centre social régional (CSR), leurs dossiers sont tout d'abord instruits pendant trois mois. Quand un jeune vit chez ses parents, il n'a en principe pas droit à un forfait loyer. En outre, avant même qu'un droit lui soit ouvert, le jeune va être orienté vers des MIS, ces dernières étant désormais qualifiées comme éligibles pour des bourses d'études. Cette mesure a donc permis de constater une chute des inscriptions de jeunes à l'aide sociale.

Enfin, le Chef du DSAS se dit toutefois prêt à renseigner le Grand Conseil s'agissant de la politique cantonale en matière d'aide sociale. Dès lors, un postulat demandant au Conseil d'Etat d'examiner l'opportunité de passer aux normes CSIAS serait davantage opportun, ce qui permettrait également d'expliquer les transferts aux autres aides sociales (PC-Familles, rente-pont, bourses, etc.).

La Secrétaire générale adjointe du DSAS relève qu'il est toutefois compliqué de comparer l'application des normes étant donné que chaque canton crée son propre système, même si la CSIAS effectue un monitoring sur certains éléments. En ce qui concerne la question des suppléments d'intégration, seuls 9 cantons sur 25 n'appliquent pas le montant maximal de CHF 300.-, Vaud octroyant quant à lui un montant unique de CHF 150.-. S'agissant des franchises sur l'activité lucrative, elle remarque que les systèmes d'application varient davantage, d'un canton à l'autre, que les suppléments d'intégration.

Une membre de la commission estime que les autres cantons doivent rencontrer des problématiques similaires en matière d'effets de seuils et se demande dès lors pourquoi le canton de Vaud n'a pas imaginé des franchises sur l'activité lucrative qui seraient évolutives en fonction des réalités des bénéficiaires, liées par exemple au taux d'activité professionnelle. Il lui est alors indiqué que pour bénéficier de la franchise maximale se montant à CHF 200.-, il est nécessaire que la personne travaille pour au moins CHF 400.-, soit 1 franc sur 2. De plus, il convient d'observer que la franchise n'est pas calculée en fonction du taux d'activité puisque très peu de bénéficiaires de l'aide sociale travaillent à plus de 50%.

Cette même commissaire relève également qu'il serait intéressant d'obtenir des compléments ainsi que des chiffres sur la différence entre un système de sanctions et un système incitatif. En outre, elle souhaite savoir à combien se monte la part du loyer dans la répartition des charges de l'aide sociale, ce à quoi il lui est répondu que celle-ci représente environ 50% des dépenses de l'aide sociale et qu'il serait essentiel d'avoir des chiffres consolidés au niveau national. Il est également précisé que les budgets d'aide sociale dépendent évidemment du niveau médian des loyers dans un canton, tout comme il est souligné que le coût moyen du dossier RI est fortement impacté par le prix du loyer.

Dès lors, cette membre de la commission se demande s'il serait possible d'obtenir des chiffres distinguant frais de loyer et frais d'entretien, ce qui permettrait d'affiner les comparaisons, ce à quoi il lui est répondu que l'Office fédéral de la statistique (OFS) pourrait fournir quelques indications à l'attention de l'administration sur ce sujet.

Un commissaire comprend que des comparaisons intercantionales sont parfois compliquées à effectuer puisque chaque canton est régi par des critères particuliers. Néanmoins, en se référant à la dernière page de la note, il se demande si les chiffres mentionnés sont tirés d'un document spécifique. Il lui est alors indiqué que ces chiffres ont été publiés par l'OFS et représentent les dépenses nettes annuelles pour l'aide sociale au sens strict, par bénéficiaire en 2016¹. Celles-ci comprennent le forfait d'entretien, les suppléments, le loyer ainsi que les primes d'assurance-maladie, desquelles sont soustraits les subsides.

¹ [Dépenses nettes annuelles pour l'aide sociale au sens strict, en 2016](#), site web de l'OFS, mars 2018

Au vu des discussions, un autre membre de la commission souhaite savoir si le motionnaire envisage la possibilité de transformer sa motion en postulat, puis, cas échéant, conçoit de prendre partiellement en considération ce postulat, étant donné que la réponse du Conseil d'Etat tiendrait compte de l'ensemble du système et pas uniquement de la question des forfaits d'entretien. Il conviendrait par conséquent d'élargir les conclusions du postulat.

Le motionnaire consentirait à transformer la présente motion en postulat, pour autant que des données chiffrées et des tableaux supplémentaires soient apportés par l'administration.

Après quelques échanges entre les membres de la commission, il est décidé de modifier la demande initiale du texte comme suit :

« A la lumière de ces informations ~~la motion le postulat~~ demande ~~la modification des forfaits d'entretien en annexe du RLASV afin de les faire correspondre aux recommandations du CSIAS d'examiner l'intérêt d'adopter les normes CSIAS et de comparer les différents dispositifs cantonaux.~~ »

Au vote, cet amendement est accepté à l'unanimité des membres présent-e-s (10).

5. VOTE DE LA COMMISSION

Transformation de la motion en postulat (avec l'accord du motionnaire) et prise en considération partielle du postulat.

La commission recommande au Grand Conseil de prendre partiellement en considération et de renvoyer au Conseil d'Etat la motion transformée en postulat par 9 voix pour, aucune voix contre et 1 abstention.

Puidoux, le 21 mars 2019

*Le rapporteur :
(Signé) Andreas Wüthrich*

Annexe :

- Note remise par l'administration lors de la séance de commission

NOTE A	Pierre-Yves Maillard, Chef du DSAS
DE	Caroline Knupfer, Secrétaire générale adjointe
DATE	20.08.2018
Objet	Des dépenses parcimonieuses et des investissements judicieux dans le domaine social (18_MOT_036)

1 Texte de la motion

Le député Volet demande dans sa motion que le canton de VD adopte les montants édictés par les normes CSIAS pour les forfaits de base des bénéficiaires du RI, soit :

B.2.2 Montants recommandés pour le forfait pour l'entretien d'un ménage à partir de 2017*

Taille du ménage	Echelle d'équivalence	Forfait ménage/ mois en francs à partir de 2017	Forfait pers./ mois en francs à partir de 2017
1 personne	1.00	986.-	986.-
2 personnes	1.53	1'509.-	755.-
3 personnes	1.86	1'834.-	611.-
4 personnes	2.14	2'110.-	528.-
5 personnes	2.42	2'386.-	477.-
par personne supplémentaire		+200.-	

Aujourd'hui, le canton applique les montants suivants pour le calcul du RI :

BAREME RI

FORFAIT : entretien et intégration sociale

Taille du ménage	Forfait par mois
1 personne	1'110.--
2 personnes	1'700.--
3 personnes	2'070.--
4 personnes	2'375.--
5 personnes	2'660.--
6 personnes	2'910.--
7 personnes	3'160.--
personne supplémentaire	+ 250.--

Supplément de Fr. 200.-- par personne dès la troisième personne âgée de 16 ans révolus dans le ménage (art. 22 al. 1, let. b et 28).

FORFAIT : frais particuliers

Fr. 50.-- pour une personne seule

Fr. 65.-- pour un couple

Fr. 65.-- pour une famille monoparentale

FORFAIT : entretien jeunes adultes 18-25 ans (art. 31 al. 2bis LASV)

Fr. 789.--

Supplément forfaitaire Fr. 197.--

Ces montants font du canton de Vaud (ex aequo avec le Liechtenstein) le canton qui octroie les montants les plus hauts en termes de forfait d'entretien. En comparaison pour une personne seule : Genève octroie 977 francs, Zurich 986 francs et Berne 977 francs, alors que Vaud octroie 1110 francs.

A la lumière de ces informations la motion demande la modification des forfaits d'entretien en annexe du RLASV afin de les faire correspondre aux recommandations du CSIAS.

Les sommes ainsi épargnées pourraient être réinvesties dans des programmes d'aide à la réinsertion professionnelle afin que leurs bénéficiaires puissent retrouver plus rapidement leur indépendance financière.

Commentaire(s)

Le canton de Vaud fait du « Vaud finish », il a un forfait supérieur aux normes CSIAS. Afin d'assurer la pérennité du filet social et par égard pour les contributeurs finançant ces mesures, le canton devrait privilégier des mesures efficaces pour la réinsertion. En effet, au vu des normes publiées par la Conférence suisse des institutions d'actions sociales, il ne fait aucun doute que des économies pourraient être réalisées sur les forfaits d'entretien du RI.

Les montants ainsi épargnés pourraient être utilisés dans des mesures d'insertion professionnelle qui permettraient à leurs bénéficiaires de retrouver plus vite une indépendance financière. L'idée étant d'investir davantage dans la formation.

*a. Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures
(Signé)*

2 Les normes CSIAS et le canton de Vaud : 1998-2018

En 1998, la CSIAS édicte de nouvelles normes qui prévoient, pour une personne individuelle majeure vivant seule, un forfait de base (dit forfait 1) de 1010 francs auquel s'ajoute un forfait complémentaire (dit forfait 2) entre 50 et 150 francs permettant aux cantons d'adapter les montants aux conditions socio-économiques locales. Après une révision menée en 2003 et justifiée par l'adaptation du forfait au coût de la vie (les forfaits 1 et 2 passent à 1130 francs cumulés entre un forfait augmenté de CHF 20 et un forfait 2 en moyenne à CHF 100), c'est en 2005 qu'un changement de système apparaît.

Les normes prévoient désormais un forfait de base unique, mais réduit de 7%, soit 960 francs. C'est à cette date que deux suppléments d'intégration sont introduits, ainsi que la franchise sur le revenu proposée dans une fourchette de CHF 400 à CHF 700. Un supplément minimal d'intégration (SMI) de CHF 100 est prévu pour toute personne non active mais empêchée pour d'autres raisons de suivre une activité d'insertion (maladie, garde, etc.). Un supplément d'intégration variant entre CHF 100 et 300 est également recommandé pour les individus qui participent à une mesure d'intégration.

Le canton de Vaud a adopté partiellement les nouvelles normes proposées. Le forfait de base de 960 francs est repris tel quel, mais il est décidé par ailleurs de généraliser l'octroi d'un supplément d'intégration forfaitaire de 150 francs pour l'ensemble des bénéficiaires. Au total, ce forfait, amélioré du supplément, se monte à 1110 francs et est toujours en vigueur en 2018. Par ailleurs, le Canton décide d'adopter une franchise de 200 francs, basse en comparaison inter-cantonale et inférieure aux recommandations de la CSIAS.

Résumé de l'évolution du forfait d'entretien pour une personne seule (en francs)

CSIAS	Forfait 1	Forfait 2	Forfait unique*	Supp. Minimal Intégration	Supp. Intégration	Franchise
1998	1010	100-150				
2003	1030	100-150				
2005			960	100	100-300	400-700
2010			977			
2013			986			
2015			986	100-300		

*le forfait sera indexé au coût de la vie en 2010 et 2013.

VAUD	Forfait 1	Forfait 2	Forfait unique	Supp. Intégration unique	Franchise
1998	1010	100			
2003	1030	103			
2005			960**	150***	200*
2010					
2013					
2015					

**Le Canton de Vaud n'a jamais indexé le forfait au coût de la vie.

***Au total, le Canton de Vaud propose un forfait de CHF1110 qui cumule, techniquement, le forfait de CHF 960 (CSIAS 2005) avec un supplément d'intégration unique fixé à CHF 150.

*400 dans certains cas

3. Les raisons d'une application partielle des normes de 2005 hier comme aujourd'hui

3.1. Se donner les moyens d'une politique d'insertion équitable et accessible au plus grand nombre

En 2005, nous avons relativement peu de mesures d'insertion sociale (MIS) à offrir aux bénéficiaires du RI. Offrir un supplément aux seuls participants de MIS nous semblait contrevenir au principe de l'égalité de traitement du moment que l'offre insuffisante nous empêchait d'instaurer un vrai droit à une mesure. Or, à titre de rappel, les normes CSIAS (chapitre D.2) précisent le contenu de l'obligation suivante des services d'aide sociale :

« Les services de l'aide sociale doivent veiller à ce que tout demandeur puisse bénéficier de mesures adaptées aux conditions locales et cantonales ou qu'elles soient mises à sa disposition. »

Le budget dévolu aux MIS est à 40 millions en 2018. Nous savons qu'une personne sur deux qui suit une mesure d'insertion trouve une place de formation ou un emploi. Pourtant, à ce jour, l'offre à disposition ne permet de proposer des MIS qu'à environ 15% des bénéficiaires du RI. C'est une vraie politique incitative qui a débouché jusqu'ici sur des résultats positifs en matière d'insertion socio-professionnelle. Environ 20% de la population des bénéficiaires au

RI ne sont pas, pour diverses raisons, surtout de santé (refus de prestations AI par exemple), éligibles aux MIS. Et 600 personnes sont inscrites en moyenne par mois sur des listes d'attente. Il nous a semblé respecter là aussi un principe de justice sociale en conservant ce supplément et en tablant plutôt sur un développement de l'offre de MIS.

Enfin, si la politique d'activation appliquée par le Canton de Vaud apporte des résultats positifs en valorisant l'importance de l'effort individuel que chaque bénéficiaire doit fournir en vue d'une insertion socio-professionnelle, il est utile de redire que les causes de la pauvreté sont d'abord de nature structurelle. Elles renvoient à des ruptures de trajectoires de vie, à une insuffisante couverture assurantielle en amont de l'aide sociale (perte de gain en cas de maladie par exemple) ou à des durcissements récents des régimes assurantiels fédéraux (LACI, LAI notamment).

3.2. Eviter de créer une surcharge bureaucratique

Faire dépendre, comme le prévoient les normes CSIAS, l'attribution d'un supplément au fait de fournir un effort individuel d'intégration (en suivant une MIS), comporte le risque de surcharger inutilement les administrations en charge du RI. En effet, s'assurer que le bénéficiaire s'est montré disposé à suivre une mesure, à la suivre avec ponctualité, bref qu'il a rempli une série de conditions avant de lui octroyer un supplément n'est pas efficace. De même, contrôler son bon versement, voire son retrait avant éventuellement de le reverser au moment où une nouvelle mesure est suivie conduirait sans doute à des opérations de contrôle lourdes et inutiles (notamment la multiplication des rendez-vous dans les CSR).

3.3. Privilégier un régime de sanctions

Le Canton de Vaud a opté pour un système inverse : verser un supplément forfaitaire à tous les bénéficiaires, y compris celles et ceux qui ne peuvent suivre une mesure, et instaurer en revanche un régime sévère de sanctions pour celles et ceux qui, pourtant aptes au placement, refuseraient sans raison valable de suivre une mesure. Une MIS est relativement rare et précieuse et une manière de les valoriser consiste à sanctionner les bénéficiaires réfractaires. Ce système a permis le prononcé de plus de 9'000 sanctions depuis 2010. Elles ont permis à l'Etat d'économiser plus de 2 millions par an.

4. Appliquer pleinement les normes de la CSIAS : analyse coûts/bénéfices

Il est erroné de ne considérer que l'effet financier d'une baisse du forfait d'entretien au niveau des normes CSIAS. Les normes CSIAS constituent un système qui est cohérent et qui se construit par le forfait d'entretien, le supplément d'intégration et la franchise sur le revenu. Par conséquent, une modification de la base légale vaudoise de la LASV ne pourrait pas uniquement viser une baisse du forfait d'entretien mais devrait corollairement introduire des nouveaux suppléments d'intégration et améliorer les franchises sur le revenu. Au final, les économies directes seraient très faibles en regard des coûts, directs et indirects, engendrés par la baisse du forfait d'entretien.

4.1 Un forfait adapté aux coûts de la vie

Première conséquence de l'adaptation aux normes CSIAS, le forfait devra être revu à la hausse. En effet, le Canton de Vaud a choisi en 2005 une solution originale en fusionnant d'emblée le forfait de CHF 960 avec un supplément unique de CHF 150. Le total de CHF 1110 ainsi obtenu n'a jamais été modifié depuis. Or, techniquement, la CSIAS a adapté à plusieurs reprises le forfait qui se monte aujourd'hui à CHF 986 et le Canton de Vaud devrait le reprendre.

4.2 L'introduction et la gestion des nouveaux suppléments

Deuxième corollaire de cette adoption pleine et entière des normes CSIAS, le supplément d'intégration prévu par les normes doit être adapté. La CSIAS recommande désormais un seul supplément d'intégration (entre CHF 100 et 300) pour toute personne qui manifeste une volonté de se réinsérer ou qui prend part à une mesure. Ceci concerne les 15% des bénéficiaires actuellement en mesure mais également les personnes en liste d'attente (environ 600 personnes).

Pour rappel, la norme C.2 des normes CSIAS recommande de verser un supplément « *aux personnes sans activité lucrative, ayant 16 ans révolus, qui font des efforts particuliers d'intégration sociale et professionnelle, pour elles-mêmes ou en faveur de leurs proches* ». Selon cette recommandation et en fonction des exigences d'égalité de traitement au cœur de la politique sociale cantonale, il convient également de prévoir alors un supplément éventuel pour les personnes qui ont théoriquement droit à une mesure mais qui ne peuvent la suivre, soit parce que l'offre est insuffisante (pour 65% des bénéficiaires) ou qu'ils ne peuvent pas le faire pour des raisons indépendantes de leur volonté (environ 20% des bénéficiaires disposent d'un certificat médical). Il n'y a pas de raison de penser qu'une part non négligeable de cette population pourrait être malgré tout éligible à un supplément selon la définition de la CSIAS.

Au-delà des coûts directs liés à l'octroi des suppléments, c'est également leur gestion et leur suivi qui causeraient un nouveau coût administratif dont il faudrait aussi tenir compte dans les estimations. Si le suivi d'une MIS suffit à garantir le supplément prévu, il y aura des cas où ce supplément sera suspendu parce que le bénéficiaire aura interrompu sans raison sa MIS ou parce qu'il n'aurait pas été régulier dans son travail ou aurait fait preuve d'un manque de motivation. Ainsi, l'assistant-e social-e devrait tous les mois contrôler le bon octroi de la mesure, déclencher le paiement, l'arrêter le cas échéant, voire non seulement supprimer le supplément mais éventuellement le sanctionner, etc. Si cette gestion ne serait pas très différente de celle aujourd'hui conduite dans le cadre des sanctions, elle impacterait de manière forte le travail social nécessaire au suivi et à l'octroi d'éventuels suppléments aux personnes qui ne suivent pas de MIS mais qui fournissent des « efforts particuliers d'intégration ».

4.3 Des franchises plus élevées et des loyers dé plafonnés

Enfin, l'adoption des normes CSIAS de 2015 obligerait le canton à adapter vers le haut le montant des franchises sur l'activité lucrative. D'un montant maximal de CHF 200 aujourd'hui, il faudrait les augmenter, la CSIAS recommandant une franchise entre CHF 400 et 700. Le Canton de Vaud s'est distingué ici en plafonnant la franchise à ce montant comme il s'est distingué en plafonnant les loyers pris en charge par le RI pour les ménages de plus de 5 personnes, ce que ne préconise pas la CSIAS.

5 Conclusions : les coûts maîtrisés d'un régime performant

Les normes CSIAS constituent un système qui est cohérent et qui se construit sur trois éléments interdépendants : le forfait d'entretien, le supplément d'intégration et la franchise sur le revenu. Les raisons évoquées ci-dessus montrent que la modification du forfait serait techniquement une adaptation vers le haut, compensée sans doute par le versement d'un supplément plus ciblé. Toutefois, ces éventuelles économies seraient compensées par des surcoûts liés à l'application des normes relatives au supplément (hors MIS notamment), à la franchise, et aux coûts indirects liés à la réorganisation du dispositif.

Surtout, cela montre que c'est l'application concrète des normes CSIAS par les cantons disposant d'une grande marge de manœuvre à cet égard qui impacte prioritairement les dépenses. Une adaptation au niveau des normes CSIAS n'induit donc pas forcément une économie et ne garantit pas en tant que telle une efficacité plus grande du régime de l'aide sociale vaudoise.

Si l'on compare les dépenses annuelles nettes d'aide sociale au niveau intercantonal, on constate que les dépenses en francs par bénéficiaire sont aujourd'hui dans le canton de Vaud quasi égales à celles de Genève (10'600 francs contre 10'446 francs) alors qu'elles sont plus élevées à Zurich, Berne et Bâle-Ville. En dehors du loyer qui influence ce coût, ces montants indiquent encore une fois que le forfait n'est qu'un élément parmi d'autres d'un ensemble de normes qui font système. Par ailleurs, au 30 juin 2018, il y a 16,2 millions prévus au budget du RI qui ne sont pas dépensés. Enfin, il faut noter que pour la première fois depuis l'introduction du RI, la tendance s'inverse au niveau de l'évolution des dossiers au RI. On constate ainsi en 2018 une baisse du nombre de dossiers en comparaison à l'année passée. A titre d'exemple, on a enregistré en mai 2018 une baisse de 2.4% du nombre de dossiers par rapport au même mois en 2017.

Caroline Knupfer, Secrétaire générale adjointe

Postulat Laurence Cretegy et consorts – Travail précédant l'aide sociale, quels résultats ?

Texte déposé

En 2009 la députée PLR Catherine Labouchère déposait un postulat intitulé « Travail précédant l'aide sociale, une mesure adéquate pour notre canton. » (09_POS_162)

Afin de répondre au postulat de Mme la députée Catherine Labouchère qui demandait une étude sur la faisabilité d'instituer dans le canton de Vaud un concept s'inspirant de ce qui se fait dans plusieurs villes alémaniques, à savoir un programme de travail avec coaching d'un mois pour les personnes qui demandent l'aide sociale, le Conseil d'Etat indiquait vouloir développer un programme vaudois d'orientation et d'activation pour les bénéficiaires de l'aide sociale.

Il est temps, aujourd'hui de faire une première analyse des résultats des mesures prises.

Je remercie donc par avance le Conseil d'Etat de sa réponse.

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures.

(Signé) Laurence Cretegy
et 42 cosignataires

Développement

Mme Laurence Cretegy (PLR) : — Comme nous le savons toutes et tous, si l'aide sociale doit servir de canne pendant un temps donné, il est souhaitable pour toute personne de pouvoir marcher un jour sans elle. Et surtout, il faut pouvoir en faire bénéficier ceux qui en ont réellement besoin.

En novembre 2009, un postulat est déposé par Mme la députée Catherine Labouchère, intitulé « Travail précédant l'aide sociale, une mesure adéquate pour notre canton » (09_POS_162). En février 2010, ce postulat est renvoyé à l'examen d'une commission. En novembre de la même année, le Grand Conseil renvoie cet objet au Conseil d'Etat. Au mois de mai 2013, une commission statue sur le rapport du Conseil d'Etat concernant le postulat en question. Lors de cette séance, en réponse au postulat Catherine Labouchère, le Conseil d'Etat a proposé un projet pilote sur deux ans et demi, consistant à orienter rapidement les nouveaux demandeurs de l'aide sociale, en particulier ceux qui viennent de l'Office régional de placement (ORP), vers la mesure la plus adéquate plutôt que vers une seule mesure. Financés par le Fonds de lutte contre le chômage et par le budget ordinaire du Service de l'emploi (SDE), il existe des mesures d'insertion professionnelle et un revenu d'insertion (RI). Pour des raisons opérationnelles, le Conseil d'Etat informe que le projet pilote sera mis en œuvre dans deux régions : Morges et le nord vaudois, pour une durée de deux ans et demi. Ce projet sera évalué scientifiquement par un organisme neutre.

Et maintenant, en avril 2018, à quoi en sommes-nous, cinq ans après la mise en œuvre du projet pilote ? Je remercie le Conseil d'Etat de bien vouloir informer le Grand Conseil des résultats des mesures entreprises.

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 Laurence Creteigny et consorts - Travail précédant l'aide sociale, quels résultats ?

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 21 août 2018 à la Salle Cité, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Sous la Présidence de Monsieur le Député Andreas Wüthrich, elle était composée de Mesdames les Députées Claire Attinger Doepper, Laurence Creteigny, Jessica Jaccoud, Christelle Luisier Brodard et Aliette Rey-Marion ainsi que de Messieurs les Députés Guy-Philippe Bolay, Vincent Keller, Denis Rubattel et Pierre Volet. Monsieur Jérôme Christen était absent.

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 Françoise Jaques, Cheffe du Service de prévoyance et d'aide sociales (SPAS) ; Madame Caroline Knupfer, Secrétaire générale adjointe du DSAS et Responsable de la section Politique sociale ; Monsieur Antonello Spagnollo, Chef de la Section Aide et insertions sociales (SAIS) au SPAS ; Monsieur François Vodoz, Chef du Service de l'emploi (SDE) ; Madame Aurélie Ziörjen, Chargée de projet à l'Unité Prévention, Appui social et insertion du SAIS.

Monsieur Florian Ducommun a rédigé les notes de séance et en est sincèrement remercié.

2. POSITION DE LA POSTULANTE

La postulante rappelle qu'une commission parlementaire s'est chargée d'examiner en mai 2013 un rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif à un postulat déposé par Madame la Députée Catherine Labouchère et intitulé « Travail précédent l'aide sociale, une mesure adéquate pour notre canton ». Lors de cette séance de commission, le Conseil d'Etat avait indiqué qu'un projet pilote serait mis en œuvre sur une période de deux ans et demi. Cependant, depuis 2013, aucune information du terrain n'est revenue au niveau du Grand Conseil. Il serait ainsi opportun de posséder des chiffres et de connaître les conséquences d'une telle mise en place dans le canton.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Suite à la distribution d'un document à l'attention des membres de la commission, le Conseiller d'Etat observe que cette note dépasse le projet de l'époque exposé dans le postulat de Madame Labouchère. Celui-ci mettait en lumière un modèle en vigueur à Winterthour dénommé « Projet passage », lequel consistait à systématiquement proposer des activités à l'ensemble des demandeurs de l'aide sociale tout en vérifiant leur disponibilité, ce qui peut avoir un effet dissuasif et donc éviter les fraudes. Ainsi, le reportage télévisé présentait des personnes qui effectuaient des activités en forêts ou des travaux d'utilité publique. Cependant, seule une minorité des dossiers, environ 20%, ont pris part à ce dispositif puisqu'il ne s'appliquait qu'à des volontaires : les personnes sous certifications médicales, déjà en emploi ou réticentes n'y participaient donc pas, quand bien même ces dernières étaient évidemment sanctionnées financièrement.

De plus, le Chef du DSAS souhaite insister sur le fait que proposer du travail à une personne bénéficiant de l'aide sociale représente un certain coût, notamment en termes d'encadrement. Par ailleurs, l'activité à générer ne doit pas être en concurrence avec le marché du travail, ni avec les services publics. Finalement, les services étatiques ont renoncé à une telle option au profit des mesures décrites dans la note. Celles-ci ont eu un effet positif puisqu'elles aboutissent à une accélération du processus d'insertion, à savoir que les personnes ayant effectué ce mois de travail ont pu, majoritairement, rejoindre rapidement une mesure d'insertion sociale (MIS) de 6 mois contenue dans le catalogue, chaque mesure représentant ainsi un taux de réussite de 50% de sortie de l'aide sociale. Le processus de mise en action des MIS est par conséquent accéléré si les personnes sont immédiatement activées.

Le Chef du SDE ajoute qu'un dispositif d'évaluation-orientation, également présenté dans la note, a été réalisé en collaboration avec l'Organisation romande pour la formation et l'intégration professionnelle (ORIF). Il s'agit d'une mesure d'évaluation structurée et structurelle qui permet de mieux déterminer, à la fois pour les assistant-e-s sociaux/les et pour les conseillers/ères des Offices régionaux de placement (ORP), une cible professionnelle ainsi qu'un objectif de réinsertion réaliste en regard des difficultés éprouvées par la personne dans le marché du travail.

Cette mesure se poursuit et remplit bien son objectif de diagnostic et permet une meilleure utilisation des différentes mesures afin de favoriser l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi. Actuellement, environ 2'800 personnes sont mensuellement prises en charge par les ORP, avec une moyenne de sortie du dispositif, par le biais d'un emploi, de 146 personnes par mois. Environ 1'600 personnes sont donc réinsérées dans le marché du travail chaque année : depuis le début de l'année 2018, une très nette évolution en termes d'insertion professionnelle a ainsi été constatée.

Enfin, il est également précisé que les bénéficiaires du RI sont intégrés dans la statistique relative au taux de chômage puisqu'il convient d'être inscrit auprès d'un ORP et d'être immédiatement disponible.

4. DISCUSSION GENERALE

Un commissaire souhaite savoir si le calcul du taux de chômage est similaire pour l'ensemble des cantons et si les ORP des différents districts transmettent les dossiers des personnes au chômage. Enfin, il souhaite savoir si chaque ORP a ses propres objectifs à atteindre.

Le Chef du SDE répond que le calcul du taux de chômage est réalisé par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et est donc identique sur l'ensemble du territoire helvétique, tout en se basant sur le nombre de personnes inscrites dans les ORP en Suisse. Ce taux est publié chaque mois par le SECO, avec des déclinaisons cantonales. La spécificité vaudoise, qui apparaît systématiquement dans les communiqués de presse mensuels, est l'intégration des bénéficiaires de l'aide sociale dans cette statistique. C'est pourquoi entre 65% et 70% des usagers de l'aide sociale en Suisse sont enregistrés dans les ORP du canton de Vaud. Si ceux-ci n'étaient pas intégrés dans une prise en charge des ORP, à l'instar de la plupart des cantons, Vaud connaîtrait un différentiel de 0.5 points de taux de chômage, et se situerait donc à 3% au mois de juillet 2018.

En outre, il est précisé que le taux de chômage au sens des normes du Bureau international du travail (BIT) se calcule par sondage, à savoir toute personne ayant déclaré qu'elle se trouvait, dans la semaine précédente, sans emploi et en recherche d'emploi. Le différentiel est donc plus important car il s'élève aux alentours des 5% sur l'ensemble du territoire helvétique.

S'agissant des dossiers des demandeurs d'emplois, ceux-ci transitent effectivement entre les différents ORP puisque l'ensemble des dossiers sont dématérialisés dans l'assurance chômage. En l'occurrence, l'accès à une place vacante offerte par un employeur est visible pour l'ensemble des conseillers/ères des ORP du canton de Vaud, ces derniers ayant ainsi la faculté de l'annoncer auprès de leurs demandeurs d'emploi. L'accès aux places vacantes est ainsi garanti aux personnes prises en charge par les ORP. Depuis le 1^{er} juillet 2018, l'obligation de communiquer les places vacantes est entrée en vigueur, avec la mise à disposition d'une plateforme internet dénommée *travail.swiss*¹, laquelle permet à tous les demandeurs d'emploi et employeurs d'accéder à l'ensemble des offres annoncées en Suisse. Actuellement, il existe plus de 160'000 profils et un employeur peut donc lui-même trouver les compétences recherchées en Suisse. Ce dispositif est fluide, n'a pas de restriction régionale et valorise les différents profils mis en avant par les ORP.

¹ Plateforme pour les [demandeurs d'emploi](#) ainsi que pour les [employeurs](#)

Enfin, l'ensemble des ORP ont effectivement des objectifs, lesquels découlent, notamment, d'une évaluation organisée au niveau fédéral s'agissant des prestations et des performances des ORP sur la base de quatre critères : la durée moyenne du taux de chômage, l'entrée dans le chômage de longue durée (dès 12 mois), les arrivées en fin de droit, le taux de réinscription à 12 mois. Ces éléments permettent d'organiser le pilotage des ORP dans les cantons et de fixer des objectifs individuels à chaque conseiller/ère ORP afin d'améliorer les prestations du dispositif de manière globale.

Suite à l'entrée en vigueur de la préférence indigène au 1^{er} juillet 2018, un autre membre de la commission se demande si des résultats sont déjà disponibles.

Le Chef du SDE estime qu'il est trop tôt pour apprécier cette mesure. Néanmoins, un doublement des places vacantes annoncées a été constaté en l'espace d'un mois, notamment grâce à l'inscription de nombreux employeurs sur la plateforme *travail.swiss*. Plus de 4'000 places vacantes ont ainsi été publiées au mois de juillet, parmi lesquelles environ 1'600 faisaient l'objet d'une obligation d'annonce. Il conviendrait cependant d'attendre au moins 6 mois avant d'avoir une idée de l'efficacité réelle de la préférence indigène à l'embauche.

La postulante souhaite savoir si les employés du RI suivent les dossiers sur le long terme ou s'il y a davantage de rotation dans le personnel des RI en vue d'assister les bénéficiaires.

Tout en relevant que de nombreux changements ont été introduit dans le RI ces dernières années, le Chef du DSAS considère que cela dépend du climat et de la conduite du CSR. De plus, les assistant-e-s sociaux/les n'ont pas un travail facile puisqu'ils sont en contact de bénéficiaires se trouvant dans des situations de dénuement ou de détresse et qui ne comprennent pas toujours les décisions. Il est également précisé que les charges administratives ont été reportées sur les adjoint-e-s administratifs/ves afin de libérer les assistant-e-s sociaux/les de ces tâches. C'est à ce moment-là qu'une courte phase de rotation de l'emploi s'est manifestée suite au fait que des signaux d'épuisement ont été relevés chez les agent-e-s administratifs/ves, ce qui a finalement amené les services concernés à repondérer les clés de répartition en réduisant le taux de dossier par collaborateur/trice. En résumé, le suivi au niveau du CSR est désormais effectué par un-e adjoint-e administratif/ve, secondé pour une partie des dossiers par un-e assistant-e social-e qui se charge, notamment, d'élaborer un projet d'insertion pour le bénéficiaire.

Afin de prendre en charge de manière plus intensive et spécialisée les bénéficiaires du RI, parfois également suivis par les ORP, un projet dénommé Unité commune a été mis en place. Celui-ci consiste à regrouper dans un même lieu physique les compétences et les outils des conseillers/ères en personnel de l'ORP ainsi que les assistant-e-s sociaux/les du CSR, permettant ainsi d'obtenir un suivi davantage coordonné des dossiers. Suite à une évaluation menée par des professeurs de l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), il a été constaté que la prise en charge commune s'est montrée plus efficace pour les usagers et a permis de diminuer la durée moyenne du RI, tout en offrant un intérêt sur le plan coûts-bénéfices. Ainsi, un suivi dans l'Unité commune a coûté en moyenne 11% de moins en matière de prestations RI comparé à un suivi ordinaire. Après 22 mois, les chercheurs ont par ailleurs constaté que le taux de prise d'emploi s'est accru de 9,2% par rapport à la prise en charge habituelle (*cf. page 7 de la note*).

La postulante demande alors quelles seront les conséquences pour les autres ORP.

Le Chef du DSAS indique que des discussions ont lieu, entre autres, avec le Conseil des régions d'action sociale du Canton de Vaud (C RAS VD) et les conseils de certaines municipalités. L'Unité commune de la Ville de Lausanne entrera en fonction au mois d'octobre 2018 et concernera environ 40% des bénéficiaires du RI dans le canton. En ce qui concerne la Ville d'Yverdon, les locaux des CSR et des ORP se trouvent dans le même bâtiment, ce qui permettra ainsi de créer une Unité commune pour le Nord-Vaudois dès l'année prochaine. Pour les autres régions, cela s'avérera probablement plus compliqué étant donné que les services souhaitent mettre en place 5 à 6 Unités communes au maximum. L'objectif est ainsi de concevoir une cartographie permettant d'effectuer les arbitrages les plus adéquats.

Remerciant l'administration pour toutes ses explications, la postulante indique maintenir pour le moment son postulat afin de mieux prendre connaissance de la note fournie par l'administration et souhaite garder sa décision pour le plénum.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération du postulat

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat par 6 voix pour, aucune contre et 4 abstentions, et de le renvoyer au Conseil d'Etat.

Puidoux, le 21 mars 2019

*Le rapporteur :
(Signé) Andreas Wüthrich*

Annexe :

- Note remise par l'administration lors de la séance de commission

DEPARTEMENT DE LA SANTE ET DE L'ACTION SOCIALE
Service de prévoyance et d'aide sociales

NOTE A: M. Pierre-Yves Maillard

DE: Mme Françoise Jaques

DATE: 16 août 2018

OBJET : Postulat Cretegny (18_POS_054) - préparation de la séance de Commission

Monsieur le Chef de Département,

Dans le cadre du postulat Cretegny (18_POS_054) et en vue de la séance de Commission Parlementaire du 21 août prochain, vous trouverez ci-dessous une proposition de stratégie de réponse au postulat qui sera construite comme suit :

1. Rappel du contexte
2. Dispositif Evaluation-Orientation de l'ORIF
 - a. En chiffre
 - b. Evaluation intermédiaire
3. Rappel des mesures favorisant la réinsertion professionnelle des bénéficiaires du RI
 - a. Insertion professionnelle
 - b. Insertion socioprofessionnelle
 - i. Insertion par l'emploi
 - ii. Insertion par la formation
 - iii. Programme Test de la disponibilité
 - c. Unité commune
4. Des bourses d'études au lieu du RI pour les jeunes de 18 à 25 ans
5. Lutte contre les abus et les fraudes
6. Conclusion

1. Rappel du contexte

Le postulat déposé par Mme Labouchère intitulé « Travail précédant l'aide sociale, une mesure adéquate pour notre canton. » (09_POS_162) visait à analyser l'opportunité d'instituer dans le canton de Vaud un concept s'inspirant de ce qui se faisait dans plusieurs villes suisse-alsémaniques, à savoir un programme de travail d'un mois pour les personnes qui demandaient l'aide sociale. Le dispositif souhaité dans ce cadre visait deux objectifs : la réinsertion professionnelle des bénéficiaires du Revenu d'insertion (RI) et la lutte contre les fraudes et abus.

L'analyse détaillée des différents modèles cantonaux et de leurs résultats avaient permis de mettre en évidence plusieurs points intéressants à retenir pour le canton de Vaud, dont notamment une meilleure prise en charge des bénéficiaires, une évaluation de leur motivation et une définition rapide d'objectifs d'insertion. Certains aspects de ces programmes n'avaient toutefois pas été retenus faute d'adéquation avec l'organisation vaudoise de l'aide sociale. C'est le cas notamment de la création de places de travail à durée limitée dont le financement supérieur aux normes RI aurait nécessité des budgets supplémentaires. A cela s'ajoutait le fait que le financement des salaires aux participants-es posait questions quant aux cotisations pour les assurances sociales en ceci que, depuis la révision de la Loi fédérale sur l'assurance-chômage (LACI), les salaires subventionnés ne permettent plus de reconstituer un droit à l'assurance-chômage. De plus, de nombreuses mesures existaient déjà en matière d'insertion professionnelle et de lutte contre les fraudes et abus.

Compte tenu de ces éléments, le postulat avait alors débouché sur la volonté de développer un dispositif d'orientation et d'activation visant à réaliser une évaluation rapide des capacités de travail des bénéficiaires du RI, et à proposer une stratégie d'insertion adéquate.

C'est dans ce contexte que le postulat Cretegy (18_POS_054) nous demande aujourd'hui de « *faire une première analyse des résultats des mesures prises* ».

2. Dispositif Evaluation-Orientation de l'ORIF

Le dispositif d'évaluation-orientation faisant suite au postulat de Mme Labouchère a été réalisé en collaboration avec l'ORIF. Intitulé Evaluation-Orientation de l'ORIF, ce dispositif, financé par le budget ordinaire du Service de l'emploi (SDE), permet de réaliser un bilan des compétences personnelles et transversales en 4 semaines, tout en permettant une mise en situation proche des conditions réelles du 1^{er} marché du travail au niveau des horaires, de la progressivité et de la complexité des tâches. Il peut être utilisé à tout moment par les professionnels-les afin de vérifier la motivation et définir des objectifs d'insertion avec un-e bénéficiaire RI. Les objectifs principaux de ce dispositif sont les suivants :

1. Evaluer les compétences professionnelles et transversales des participants-es ;
2. Etablir un bilan de l'évaluation sur les capacités cognitives, les compétences professionnelles et transversales ainsi que sur les obstacles détectés ;
3. Stimuler la motivation.

Doté initialement d'un-e encadrant-e pour 12 bénéficiaires, le dispositif a été augmenté d'un-e encadrant-e supplémentaire en 2018 afin d'accueillir 16 bénéficiaires venant tant des Offices régionaux de placement (ORP) que des Centres sociaux régionaux (CSR).

a. En chiffre:

Au total, 581 bénéficiaires ont été orientés dans le programme depuis 2014 jusqu'à ce jour, dont 284 ont été orientés par les CSR, 287 par les ORP et 10 par l'Unité commune de Lausanne. Parmi les 581, 28 n'ont pas participé au programme, soit moins de 5%.

Les objectifs spécifiques définis par les mandants pour les bénéficiaires orientés dans ce programme sont les suivants :

- évaluation de la pertinence de mettre en place une mesure ;
- évaluation du niveau scolaire en vue d'un projet de formation ;
- bilan de compétences professionnelles et transversales ;
- validation de compétences pour un domaine professionnel particulier ;
- définition de cibles professionnelles ;
- vérification de l'employabilité ;
- vérification de l'aptitude à reprendre un rythme ;
- identification d'éventuels freins à l'emploi, etc.

Grâce à cette évaluation, l'ORIF émet des recommandations en terme d'orientation aux professionnels ayant proposé le programme aux bénéficiaires.

553 bénéficiaires ont participé au programme. Le taux d'interruption est faible et s'explique principalement par des reprises d'emploi ou encore par des raisons de santé. Le taux de participation moyen à la mesure se monte à 94% et le taux de présence moyen à 82%. Le taux de participation et de présence démontrent que les participants, bien qu'en situation difficile, maintiennent une forte motivation et souhaite trouver une solution en terme d'insertion.

Nous estimons que le nombre de places actuel correspond au besoin en ce sens que le programme a toujours bien été rempli tant par les assistant·e·s sociaux·les que par les conseiller·ères ORP et qu'il ne connaît aucune liste d'attente.

b. Evaluation intermédiaire:

Une première évaluation a été réalisée par le Prof. Knüsel en 2016, elle visait à :

- décrire et comprendre les modes opératoires privilégiés par l'organisateur de la mesure ;
- comprendre l'utilisation de la mesure par les mandants et les apports de celle-ci dans leur pratique ;
- mesurer les répercussions et formuler un état quantifié de la situation.

Les conclusions quant à ce programme avaient été positives, de même que les retours des professionnel·les ainsi que des bénéficiaires. Le Prof. Knüsel recommandait ainsi de pérenniser le dispositif dans le Canton de Vaud. L'évaluation n'avait toutefois pas permis de mesurer l'impact du dispositif sur le retour à l'emploi des bénéficiaires, notamment en raison de la courte période d'observation (6 mois).

Suite aux évaluations internes complémentaires faites par le SDE et le SPAS¹, il ressort que sur les 304 personnes ayant participé au programme, plus de une sur deux était ensuite orientée vers une mesure d'insertion professionnelle ou socioprofessionnelle après les 4 semaines

¹ Evaluations basées sur les données de 2014 à 2016 portant sur 163 bénéficiaires orientés par les CSR et 141 par les ORP (n=304).

d'évaluation, dans le but de concrétiser le projet d'insertion. Ce taux de participation à une mesure est particulièrement satisfaisant compte tenu du fait que les bénéficiaires orientés vers ce mois d'évaluation sont des bénéficiaires RI avec lesquels les professionnels peinent à trouver des solutions en termes d'insertion.

Le système d'aide sociale est construit sur plusieurs piliers pour assurer efficacité et efficience, un pilier visant à favoriser l'insertion des bénéficiaires et un pilier visant à sécuriser le système par une surveillance de la bonne allocation des ressources.

Comme évoqué dans le rappel du contexte, le dispositif Evaluation-Orientation de l'ORIF vient ainsi compléter l'éventail des mesures d'insertion déjà existant mis en place par le Département de l'Economie, du Sport et de l'Innovation (DEIS) et le Département de la Santé et de l'Action sociale (DSAS) et dont les bons résultats sont aujourd'hui à mettre en avant.

3. Mesures favorisant la réinsertion professionnelle des bénéficiaires du RI

a. Insertion professionnelle

Le texte ci-dessous a été repris du postulat initial. Nous nous coordonnerons avec le SDE pour qu'il soit mis à jour au moment de la réponse au postulat.

Les mesures d'insertion professionnelle (MIP) ont pour but de favoriser le retour en emploi des bénéficiaires aptes au placement. En 2011, 4'100 bénéficiaires du RI se sont inscrits à l'ORP et 3'300 l'ont quitté. En moyenne, 3'200 bénéficiaires du RI étaient inscrits par mois dans un ORP. Les mesures proposées aux bénéficiaires sont des prestations de formation, des emplois d'insertion, des stages professionnels ou des allocations cantonales d'initiation au travail. Au total, ces différentes mesures ont permis d'accueillir 3'568 participants en 2011 (Formation : 2159, Emploi d'insertion : 1202, Allocations d'initiation au travail : 195 et Stages : 12). Plus particulièrement, des mesures spécifiquement adaptées aux besoins des bénéficiaires du RI ont été mises en œuvre, notamment :

- une entreprise sociale qui offre une trentaine de postes de travail aux personnes durablement éloignées du marché du travail ;*
- un projet pilote, en collaboration avec l'AVDEMS, combinant formation et emploi dans un EMS en vue d'une insertion durable dans un secteur professionnel en essor a concerné 98 personnes en 2011 ;*
- des mesures de coaching intensif à la recherche d'emploi, en collaboration avec des partenaires spécialisés et actifs dans le domaine du reclassement professionnel, ont intégré 1335 personnes en 2011.*

Globalement, un budget de 24 millions de francs a été consacré à l'ensemble de ces mesures en 2011. Enfin, 41% des bénéficiaires du RI ayant quitté l'ORP ont retrouvé un emploi (ce chiffre comprend les CDI et CDD de plus de 3 mois, indépendamment du taux d'activité et du droit au RI).

b. Insertion socioprofessionnelle

Depuis dix ans, le DSAS conduit une politique active d'insertion par l'emploi ainsi que par la formation professionnelle ceci notamment par le biais d'un dispositif de mesures d'insertion sociale (MIS) et de projets spécifiques. Cette politique volontariste permet ainsi de répondre au plus près des besoins des bénéficiaires, que ce soit dans un objectif de reprise de confiance, de recouvrement de l'aptitude au placement, d'élaboration d'un projet professionnel, d'accès à l'emploi ou à la formation.

En 2018, un budget de 46 millions de francs a été alloué à l'insertion socioprofessionnelle des bénéficiaires RI par le DSAS dont 25 millions de francs pour des mesures d'insertion sociale et 20 millions de francs pour des projets spécifiques destinés à des publics particuliers tels que les familles monoparentales ou encore les jeunes adultes (JAD). Cet investissement permet ainsi de financer en permanence plus de 1270 places au sein des mesures d'insertion, toutes catégories confondues.

Ces mesures génèrent de réelles opportunités de renouer avec l'emploi puisqu'une personne sur deux qui achève une mesure socioprofessionnelle ou une mesure destinées aux jeunes adultes décroche un emploi ou une formation à l'issue de cette dernière.

i. Insertion par la formation

• *Programme FORJAD*

Mis en place depuis 2006, le programme FORJAD permet aux jeunes bénéficiaires de l'aide sociale d'accéder à une formation professionnelle initiale tout en quittant le RI pour le régime des bourses d'études. Il offre également aux jeunes en formation ainsi qu'à leur entreprise formatrice concernée un appui individualisé visant à prévenir les ruptures d'apprentissage.

La plus-value de ce programme réside dans l'accompagnement individualisé offert pendant toute la durée de la formation. En effet, en intégrant une formation professionnelle, par exemple à l'issue d'une MIS, chaque jeune se voit proposer l'appui d'un coach professionnel qui le soutient en fonction des besoins : scolaire, professionnel, socio-administratif et personnel. Ce suivi contribue ainsi au maintien en formation professionnelle et à la réussite de celle-ci. A la fin de leur formation, les jeunes peuvent continuer à bénéficier du suivi de leur coach durant trois mois supplémentaires afin de les soutenir dans la recherche d'emploi.

En juillet 2018, près de 3'700 jeunes avaient entamé une formation avec le suivi FORJAD. Compte tenu d'un taux de réussite de 65% (maintien en formation et obtention du diplôme), plus de 2'400 d'entre eux ont pu quitter le RI grâce à une bourse d'étude. Depuis le début du programme, près de 1'200 jeunes ont obtenu leur diplôme et 85% d'entre eux se sont complètement affranchis du RI.

Le programme FORJAD permet ainsi d'apporter une réponse économiquement supportable pour la collectivité. En effet, il a été observé que lorsque les jeunes diplômés intègrent le marché du travail, il suffit seulement d'une année et demi pour que les coûts du programme soient totalement neutralisés.

• *Projet-pilote FORMAD*

Ce projet-pilote est destiné à favoriser l'insertion des bénéficiaires de l'aide sociale âgés de 25 à 40 ans sans formation, via une formation professionnelle assortie d'un suivi spécifique.

A cet effet, plusieurs voies de formation s'offrent aux bénéficiaires du programme FORMAD :

- Apprentissage CFC/AFP : permet aux bénéficiaires sans formation professionnelle initiale d'acquérir une formation certifiante tout en leur garantissant un revenu suffisant pour vivre ainsi que la prise en charge de leurs frais de formation.
- Formation courte : les bénéficiaires qui sont dans une démarche d'insertion via une mesure d'insertion sociale peuvent se voir proposer une formation courte afin d'acquérir des compétences pour consolider leurs chances de retour sur le marché de l'emploi (ex : cours cariste, cours Croix-Rouge, etc.). En parallèle, la mesure continue de suivre les

bénéficiaires tout en les accompagnant dans leurs recherches d'emploi en lien avec leurs nouvelles qualifications.

- Formation par l'entreprise : il s'agit de financer une formation permettant l'acquisition de compétences spécifiques, nécessaires pour un poste donné, soit en finançant des formations internes ou externes à l'entreprise, soit en prenant en charge le salaire (au min. de la CCT du domaine) à hauteur de 80% pendant 3 mois, ce qui correspond à la durée de formation pour la prise d'emploi.
- Validation des Acquis de l'Expérience (VAE) : permet aux bénéficiaires qui ont acquis de solides compétences d'obtenir une certification dans la formation professionnelle initiale choisie (CFC/AFP) soit par validation des acquis de l'expérience, soit par un examen selon l'article 32 de l'ordonnance sur la formation professionnelle (OFPr).

ii. Insertion par l'emploi

• *Coaching Familles (CoFa)*

Adoptée en votation populaire le 15 mai 2011, les PC Familles sont entrées en vigueur le 1^{er} octobre 2011. Ces prestations consistent en une aide financière aux familles afin d'éviter le recours à l'aide sociale et de favoriser le maintien ou l'augmentation de l'activité lucrative.

Pour les familles bénéficiant du RI, les PC Familles représentent une réelle opportunité de quitter l'aide sociale. Toutefois, lorsque les familles ne disposent que d'un revenu d'activité très faible, la prestation PC Familles peut s'avérer insuffisante pour permettre de s'affranchir de l'aide sociale.

L'objectif du programme CoFa est ainsi de permettre aux familles exerçant une activité lucrative mais ayant un complément par le RI d'accéder aux PC familles en bénéficiant d'un coaching professionnel de 12 mois visant l'augmentation et la stabilisation de leurs revenus afin qu'elles puissent se maintenir aux PC Familles ou être autonomes financièrement. Durant la durée du programme, les familles sont transférées du RI aux PC Familles. Les participants ont également accès, selon les besoins, à des formations courtes, afin de compléter ou mettre à jour leurs compétences.

Par ailleurs et à titre préventif, l'accès au programme a été élargi en 2016 aux ménages PC familles qui se voient être touchés par le plafonnement de la PC familles lors du 6^{ème} anniversaire du plus jeune enfant.

Ainsi, au 1^{er} mai 2018, 519 familles étaient entrées dans le programme depuis son lancement et 401 sont déjà arrivées au terme du suivi. Les résultats de ce programme sont très positifs puisque 72% des familles sont désormais autonomes financièrement ou se maintiennent aux PC Familles.

• *ProLog-Emploi*

L'objectif de ce programme est d'offrir des emplois d'insertion d'une durée de 10 mois au sein d'institutions subventionnées par le DSAS (hôpitaux, établissements médico-sociaux, établissements socio-éducatifs) en sélectionnant des candidats parmi les bénéficiaires du revenu d'insertion pour favoriser leur requalification professionnelle tout en assurant une préparation et un suivi. Les candidats ont également accès, selon les besoins, à des formations courtes afin de compléter ou mettre à jour leurs compétences (ex : formation Croix-Rouge). Les bénéficiaires sont accompagnés par un organisme de coaching (ProLog-Emploi) avant, pendant et après l'emploi, ceci afin de prévenir les interruptions et maximiser le taux de placement au terme des 10 mois.

L'objectif final est ainsi de favoriser l'engagement du bénéficiaire au sein de la structure où il effectue son CDD. Toutefois, si cette embauche n'est pas possible, le candidat est accompagné

dans la recherche au sein d'autres établissements socio-sanitaires du réseau. Dans tous les cas, l'achèvement du programme doit permettre à celui qui l'a suivi de certifier son aptitude au placement.

Durant le programme, le bénéficiaire reçoit un salaire correspondant au salaire minimum garanti par la convention collective de travail dans le secteur sanitaire parapublic vaudois. Le financement des salaires est assuré via un fonds spécial alimenté par les institutions partenaires.

Ainsi, en juin 2018, sur les 758 participants entrés dans le programme depuis 2010, 578 sont arrivés au terme de leur CDD. 54% des participants qui achèvent ce programme accèdent à un emploi directement après le CDD, que ce soit au sein même de l'institution ou à l'externe.

iii. Programme Test de la disponibilité

Mis en place en 2015, le programme test de la disponibilité a pour objectif de mettre à la disposition des CSR un outil permettant de tester la disponibilité à la reprise d'emploi, l'entrée en formation ou la participation à une mesure d'insertion, de bénéficiaires du RI dont ils soupçonnent qu'ils exercent un travail non déclaré.

Les bénéficiaires entrant dans le dispositif signent un CDD d'une durée de 3 mois parmi les 11 postes proposés au sein d'organismes partenaires du SPAS et assortis d'un salaire fixé au minimum de la convention collective de travail dans le secteur sanitaire parapublic vaudois.

En cas de refus de la part du bénéficiaire de prendre le poste, d'abandon de poste ou de certificat médical l'AA peut solliciter une enquête afin de vérifier que le bénéficiaire n'exerce pas une autre activité et il peut également supprimer le versement du RI.

Ainsi depuis 2015, sur les 75 bénéficiaires inscrits, 46 ont participé au programme durant les 3 mois, 29 autres ont interrompu. Près de la moitié des interruptions ont eu pour conséquence une suppression du RI.

c. Unité Commune

Un projet pilote destiné à favoriser l'insertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale (RI) a été mené conjointement par le canton et la Ville de Lausanne de février 2015 à janvier 2017. L'objectif du projet était de tester une nouvelle politique de prise en charge des bénéficiaires du RI, plus intensive et spécialisée, dans le but de favoriser leur insertion professionnelle. L'Unité commune réunissait dans le même lieu les compétences et les outils des conseillers en personnel de l'ORP (CP) et celles des assistants sociaux du CSR (AS). Les CP suivaient 65 dossiers dans l'Unité au lieu de 120 à 130 dans le cadre d'un encadrement ordinaire. Quant aux AS, ils prenaient en charge la même quantité de dossiers qu'à l'habituel, soit 90 dossiers. Durant la phase pilote, l'unité commune a suivi 1'200 bénéficiaires.

Une évaluation menée par les professeurs G. Bonoli, D. Oesch et R. Lalive de l'IDHEAP et de l'UNIL a démontré un bilan positif et des résultats prometteurs : la prise en charge commune s'est montrée plus efficiente pour les usagers et a permis de diminuer la durée moyenne du RI, tout en offrant un intérêt sur le plan coûts-bénéfices. Un suivi dans l'Unité a coûté en moyenne 11% en moins de prestations RI comparé à un suivi ordinaire. Après 22 mois, les chercheurs ont par ailleurs constaté 9,2% de prises d'emploi supplémentaires par rapport à la prise en charge habituelle. Enfin, le taux de satisfaction des bénéficiaires est également à relever, tout comme leur perception de l'adéquation des postes proposés. De leur côté, les professionnels ont également vécu favorablement cette expérience commune en termes de cohérence d'action et d'efficacité.

Compte tenu de des résultats positifs, le canton a prévu de généraliser les Unités communes à l'ensemble du canton en collaboration avec les Régions d'Action Sociale (RAS). La création de

ces nouvelles Unités intégrera les recommandations émises par l'évaluation, plus particulièrement concernant l'adaptation des taux d'encadrement (augmentation du nombre de bénéficiaires suivis par un CP et diminution de celui des AS), la question de l'établissement d'une limite temporelle du suivi dans les Unités et l'amélioration de certaines procédures.

Selon le calendrier de mise en œuvre, les nouvelles Unités seront introduites en 2018 en Ville de Lausanne (généralisation à l'ensemble des bénéficiaires) et dans le Jura-Nord Vaudois puis dès 2019 au sein des autres régions.

4. Des bourses d'études à la place du RI pour les jeunes de 18 à 25 ans

L'un des objectifs prioritaires visés par les modifications de la Loi sur l'aide sociale vaudoise (LASV), adoptées en janvier 2017, était de transformer l'aide sociale pour les jeunes adultes âgés de 18 à 25 ans en soutien à la formation, par l'attribution notamment d'une bourse d'études au lieu du RI, sous condition de ressources des parents.

Depuis janvier 2017, les jeunes adultes sans formation professionnelle sollicitant le RI sont désormais systématiquement orientés vers un dispositif d'entrée en formation (Mesure dites de transition ou formation professionnelle) afin de définir rapidement un projet de formation et de leur permettre d'accéder à une place d'apprentissage. Afin de rendre les mesures d'insertion accessibles à des personnes ayant des difficultés sociales et de prévenir un recours au RI, la nouvelle Loi sur l'Aide aux Etudes et à la Formation (LAEF) les reconnaît comme des formations à part entière. Appelées aussi « mesures de transition », elles donnent accès à une bourse d'études. Les autorités ne pouvant se substituer totalement aux obligations parentales, le nouveau dispositif légal (Art. 3 LASV) prévoit également l'implication des parents dans le soutien apporté à leurs enfants demandeurs du RI afin de solliciter leur participation financière et ainsi garantir le principe de subsidiarité.

Cet ensemble de dispositions dans la prise en charge des jeunes bénéficiaires du RI a déjà démontré son efficacité. En effet, de janvier 2017 à mars 2018, quelques 1000 jeunes ont été orientés vers l'insertion par la formation plutôt que vers l'aide sociale (mesures de transition, préapprentissage ou études). Parmi eux, 800 ont déposé une demande de bourse avec un taux d'octroi de 49%.

Cet ensemble de mesures dans un contexte de bas taux de chômage a produit une baisse générale du nombre de bénéficiaires RI de 2,2% entre janvier 2017 et janvier 2018, première diminution depuis l'instauration du RI en 2006. Cette variation pour la même période représente -17,2% pour les jeunes de 18-25 ans.

Par ailleurs, le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) et le Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC) projettent, de créer environ 310 nouvelles places d'apprentissage dans le courant 2018. Cet objectif s'inscrit dans la concrétisation de l'objectif plus ambitieux d'ouvrir 1000 places d'apprentissage fixé dans le programme de législature 2017-2022 du Conseil d'Etat.

5. Lutte contre les abus et les fraudes

Dès l'entrée en vigueur du Revenu d'Insertion, un dispositif d'enquête au niveau cantonal a été mis sur pied. Déployé depuis 2007, il était initialement composé de huit enquêteurs et a été graduellement renforcé afin de répondre à l'augmentation des demandes d'enquête. Ainsi, en 2017, l'effectif s'élevait à 19 enquêteurs (17.9 ETP). Des postes de renforts administratifs aux enquêtes ont en outre été créés en 2016 (1.7 ETP) pour atteindre 3.30 ETP en 2017.

En 2017, 558 enquêtes ont été achevées (contre 509 en 2016 et 423 en 2015) à la suite de soupçons ou de dénonciations portant sur la dissimulation de revenus, d'éléments de fortune, de domiciliation ou encore de la composition du ménage. Les résultats de ces enquêtes ont abouti à un total de 283 cas de fraudes décelées (255 cas en 2016 et 235 en 2015). Les constats d'abus donnent lieu à des décisions de restitution exigeant des bénéficiaires le remboursement des aides perçues à tort ainsi qu'au prononcé de sanctions administratives et au dépôt de plaintes pénales.

En 2017, les enquêtes réalisées ont préconisé 71 arrêts d'aide (85 en 2016), ce qui représente une économie estimée de 1.77 millions de francs (2.12 millions de francs en 2016) ; le coût moyen annuel d'un dossier du Revenu d'Insertion (RI) étant de 25'000.- francs.

Le dispositif d'enquête et les contrôles croisés ont également permis d'obtenir un remboursement de prestations indues pour un montant avoisinant les 2.5 millions de francs en 2017.

Par ailleurs, les bases légales ont été adaptées afin de permettre au département de renforcer les contrôles, notamment en croisant des données déclarées par les bénéficiaires avec les comptes individuels AVS et les données fiscales.

De plus, pour faciliter et améliorer les contrôles, le Conseil d'Etat a adopté à la fin de l'année 2015 un ensemble de propositions visant à faciliter les accès aux bases de données cantonales ou fédérales. L'introduction de l'art. 38 al. 6 bis LASV permet désormais la levée du secret fiscal pour l'obtention des certificats de salaires des bénéficiaires.

Les accès aux bases de données d'autres services peuvent également être obtenus grâce à la coopération interservices garantie par les lois de procédure.

Le renforcement des contrôles augmente la découverte des cas de fraudes qui sont systématiquement dénoncés auprès des autorités préfectorales ou du MP. En 2017, ce sont 459 dossiers qui ont été traités, pour lesquels 135 plaintes pénales (MP) et 101 dénonciations (autorités préfectorales) ont été déposées.

6. Conclusion

Le dispositif d'évaluation et d'orientation mis en place à la suite du postulat déposé par Mme Labouchère répond aux objectifs d'amélioration de l'évaluation de la situation des bénéficiaires RI et de formulation d'une stratégie d'insertion adéquate au plus vite après la demande d'aide sociale. Par ailleurs, la possibilité d'activer le dispositif à tout moment offre un outil d'aide à l'orientation important pour les professionnels.

Il est toutefois nécessaire de relever que ce dispositif vient en complément des mesures existantes en matière de réinsertion professionnelle des bénéficiaires RI développés par le Conseil d'Etat.

En effet, le canton de Vaud développe une politique d'insertion basée sur la réponse aux besoins spécifiques de différentes catégories de bénéficiaires RI et par une logique de programme permettant d'orienter les prestations fournies vers l'atteinte des objectifs et des résultats concrets en termes d'insertion.

Dans ce contexte et compte tenu des bons résultats obtenus dans le cadre de la prise en charge des bénéficiaires RI via les mesures d'insertion et les programmes spécifiques, le Conseil d'Etat souhaite continuer à développer ce dispositif.

Le DEIS et le DSAS seront d'ailleurs amenés dans les mois qui viennent à collaborer étroitement concernant la mise en commun des prestations à l'attention des bénéficiaires RI dans le cadre de la généralisation des Unités communes, ceci permettra de renforcer encore l'efficacité du dispositif actuel.

Françoise Jaques
Cheffe de service

Postulat Stéphane Montangero et consorts au nom du groupe socialiste – Quel avenir pour les soins à domicile dans notre canton ?

Texte déposé

Depuis plusieurs années, l'arrivée dite du « tsunami gris » préoccupe tant les prestataires de soins que les pouvoirs publics¹. Notre canton, dans sa politique générale de santé publique, notamment pour les personnes âgées, vise à maintenir autant que faire se peut notre population à domicile, tant pour le confort de ces personnes, qui préfèrent généralement rester chez elles, que pour des raisons de coûts, les places en EMS étant en général bien plus onéreuses que les coûts du maintien chez soi.

Pour réaliser cette politique publique, l'Etat s'appuie principalement sur l'Association vaudoise d'aide et de soins à domicile (AVASAD), principal acteur du secteur dans notre canton, qui a pour but mettre en œuvre sur l'ensemble du territoire vaudois la politique d'aide et de soins à domicile, afin notamment de permettre aux personnes dépendantes atteintes dans leur santé ou en situation de handicap de rester dans leur lieu de vie.

Or, depuis de nombreux mois, le climat de travail du personnel des soins à domicile, employé par l'AVASAD est tendu, au point que des critiques fortes ont été rendues publiques, à plusieurs reprises. Une réponse a été donnée récemment par la direction aux témoignages de l'insatisfaction et de la frustration du personnel sous forme de la mise sur pied d'un futur Forum, via un « diagnostic partagé des conditions de travail en collaboration avec les représentants du personnel ». Cette démarche devrait permettre à la direction de répondre aux critiques rendues publiques, dans lesquelles il est notamment fait mention de mauvaise organisation, de mise sous pression et de manque de dialogue, quelques personnes allant jusqu'à parler de déshumanisation.

Au vu de ce qui précède, nous demandons au Conseil d'Etat de présenter au Grand Conseil un rapport contenant notamment les éléments suivants :

- a. Une appréciation générale du Conseil d'Etat dans l'évolution des soins à domicile délivrés sur le canton de Vaud, avant tout ceux fournis par l'AVASAD.
- b. Une analyse de l'évolution de la qualité de la prise en charge des bénéficiaires des soins à domicile, notamment du point de vue des contacts sociaux.
- c. Une estimation des coûts potentiels si le modèle de la politique de maintien à domicile venait à ne plus rencontrer le succès actuel et que les bénéficiaires décidaient de plus en plus massivement de rejoindre des structures médicalisées type EMS.
- d. Enfin, une analyse sur la gouvernance de l'AVASAD, si possible détaillée par régions, compte tenu des difficultés actuellement constatées, ainsi que la proposition de mesures correctrices rapides, pour autant que cela soit possible.

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures.

*(Signé) Stéphane Montangero
et 25 cosignataires*

Développement

M. Stéphane Montangero (SOC) : — La question posée par notre postulat — quel avenir pour les soins à domicile ? — guide l'ensemble de nos demandes d'information au Conseil d'Etat, via un rapport. En effet, depuis la création des soins à domicile, notre société a évolué et vieilli ; lorsque les soins à domicile ont été mis sur pied, ils s'adressaient à des personnes moins âgées qu'elles ne le sont aujourd'hui. Si la question des soins est importante, pour nous socialistes, la question du lien social l'est chaque jour davantage. Cet aspect qualitatif nous paraît devoir être examiné attentivement, tout comme ce qui touche aux conditions de travail du personnel, dont nous entendons qu'il est en

¹ http://www.scris.vd.ch/Data_Dir/ElementsDir/8007/1/F/Num-5-2014_Pop-Seniors.pdf

souffrance, avec un *turn-over* important, semble-t-il. Certaines personnes employées ont même osé briser le tabou de s'exprimer via les médias pour lancer un signal d'alarme.

Le signal a visiblement été entendu par le nouveau président de l'Association vaudoise d'aide et de soins à domicile (AVASAD) qui a désormais annoncé, via un communiqué de presse, une démarche participative sous forme d'un forum. La rencontre devrait être documentée par un questionnaire, adressé aux quelques 55'000 personnes employées par l'organisation, permettant de mettre sur la table les problèmes rencontrés. Gageons que ces mesures participatives permettront de ramener le calme et de créer un nouveau climat de travail, plus propice et plus en phase avec les missions de l'organisation. Mais au-delà de ces questions, se pose aussi celle de la gouvernance globale de l'AVASAD. Cette association peut-elle faire mieux, ou autrement ? Comment éviter le type de crise qu'elle vient de traverser avec son personnel ? Plus généralement, comment les soins à domicile ont-ils évolué, ces dernières années ? Quelles sont les perspectives, notamment en lien avec la politique générale de santé publique que mène notre canton ? Y a-t-il lieu de procéder à une forme de refondation des soins à domicile dans notre canton ?

Le postulat demande ainsi au Conseil d'Etat un rapport qui présente son appréciation générale de l'évolution des soins à domicile délivrés dans le canton de Vaud — et avant tout, ceux fournis par l'AVASAD — ainsi qu'une analyse de l'évolution de la qualité de la prise en charge des bénéficiaires des soins à domicile, notamment du point de vue des contacts sociaux. Le tout devrait être accompagné de projections financières selon les divers scénarios possibles. Enfin, la question de la gouvernance devra être examinée, ainsi que les possibilités de mesures correctrices rapides, pour autant qu'elles existent. Je me réjouis d'en discuter en commission.

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

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

Postulat Stéphane Montangero et consorts au nom du groupe socialiste - Quel avenir pour les soins à domicile dans notre canton ?

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 15 février 2019.

Présent-e-s : Mmes Claire Attinger Doepper, Sonya Butera, Carole Dubois, Jessica Jaccoud, Léonore Porchet, Graziella Schaller, Marion Wahlen (en remplacement de Florence Gross). MM. Jean-François Cachin (en remplacement de Christelle Luisier Brodard), Jean-Luc Chollet, Fabien Deillon (en remplacement de Thierry Dubois), Olivier Petermann, Vassilis Venizelos (présidence), Philippe Vuillemin. Excusé-e-s : Mmes Florence Gross, Christelle Luisier Bordard. MM. Thierry Dubois, Marc Vuilleumier, Andreas Wüthrich.

Représentant-e-s du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) : Mmes Stéphanie Monod, Directrice générale, Direction générale de la santé (DGS), Chantal Grandchamp, Directrice des finances et affaires juridiques, DGS. MM. Pierre-Yves Maillard, Conseiller d'Etat, Karim Boubaker, Médecin cantonal.

2. POSITION DU POSTULANT

La question se pose de l'avenir, de manière large, des soins à domicile dans le canton, ce en particulier au regard du vieillissement de la population, de la politique cantonale de promotion du maintien à domicile et de l'accord signé entre le Canton et les communes. Le motionnaire relève que le climat de travail du personnel de soins à domicile employé par l'Association vaudoise d'aide et de soins à domicile (AVASAD) est particulièrement tendu. Il serait bon, dans ces circonstances, que le Conseil d'Etat nantisse le Grand Conseil d'un rapport reprenant quatre points, en précisant que cette liste est non exhaustive :

- a) Une appréciation générale du Conseil d'Etat dans l'évolution des soins à domicile délivrés sur le canton de Vaud, avant tout ceux fournis par l'AVASAD.
- b) Une analyse de l'évolution de la qualité de la prise en charge des bénéficiaires des soins à domicile, notamment du point de vue des contacts sociaux.
- c) Une estimation des coûts potentiels si le modèle de la politique de maintien à domicile venait à ne plus rencontrer le succès actuel et que les bénéficiaires décidaient de plus en plus massivement de rejoindre des structures médicalisées type EMS.
- d) Enfin, une analyse sur la gouvernance de l'AVASAD, si possible détaillée par régions, compte tenu des difficultés actuellement constatées, ainsi que la proposition de mesures correctrices rapides, pour autant que cela soit possible.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le chef du DSAS relève que les soins à domicile fournis par l'AVASAD vivent des difficultés dont l'ampleur est encore en cours d'évaluation. Il évoque à ce propos :

- un conflit entre le Syndicat autogéré interprofessionnel (SAIP) et les CMS de Lausanne, sans qu'il soit clair que ce conflit relève d'un problème général plutôt que des difficultés d'une seule Association/Fondation d'aide et de soins à domicile ou d'un CMS donné. Dans le cadre de ce conflit, les aides-soignantes entendues ont fait état d'un vécu professionnel difficile : mauvaise prévisibilité des horaires de travail qui peuvent fluctuer jusqu'au dernier moment, sentiment de devoir être constamment à disposition de l'employeur, peine à concilier vie professionnelle et vie privée. Un travail profond a été engagé avec la Fondation Soins Lausanne et l'AVASAD pour remédier à la situation ;
- des plaintes concernant les conditions de travail liées à une explosion de l'activité de l'AVASAD. En trois ans, les heures de soins à domicile prodigués par patient ont augmenté de l'ordre de 30%. Cet accroissement de l'activité est à mettre en lien avec la généralisation d'un outil standardisé d'évaluation des besoins des patients à domicile et avec la pression à la réduction de la durée moyenne des séjours hospitaliers suite à l'introduction de la nouvelle tarification hospitalière (forfaits par cas SwissDRG). Il a, en conséquence, été demandé de considérer avec plus de souplesse les plans de soins issus de l'évaluation des besoins des patients ;
- la nécessité de maîtriser les coûts. A travers la facturation à l'acte, les moyens financiers alloués à l'aide et aux soins à domicile ont été alignés à la croissance de l'activité. L'agrandissement des équipes de soins et/ou l'augmentation des taux d'activité ont cependant généré des problèmes d'organisation et du stress au travail. Nonobstant, il a été décidé de plafonner la subvention cantonale attribuée à l'AVASAD à la seule croissance du nombre de patients pris en charge (frein au développement du volume de soins par patient) ;
- le sondage mené par l'AVASAD auprès des collaborateurs sur les conditions de travail. Le taux de participation à ce sondage est important (plus de 50%) et les résultats seront dévoilés très prochainement. Un plan d'action suivra.

Par rapport au postulat, le chef du DSAS signale encore d'autres débats de fond à mener comme :

- la nécessité de promouvoir le maintien à domicile, vu l'impossibilité à créer à un rythme suffisant les capacités de prise en charge en institution (EMS, hôpital) ;
- le projet de réponse à l'urgence (développement de la consultation médicale à domicile et en EMS...);
- la professionnalisation des équipes d'aide et de soins à domicile (amélioration de la formation) ;
- le renforcement des équipes d'aide et de soins à domicile à travers une meilleure définition du panier de prestations délivrées. Dans cette perspective, il conviendrait, par exemple, de fournir une aide au ménage subventionnée uniquement dans les situations où cela s'avère véritablement nécessaire ;
- l'amélioration de la coordination entre l'AVASAD et les organisations privées d'aide et de soins à domicile (OSAD).

L'aide et les soins à domicile constituent donc un secteur en plein mouvement, stratégique pour le système de santé. En ce sens, un rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil permettrait de faire prendre conscience des importants enjeux en cours.

4. DISCUSSION GENERALE

La plupart des commissaires qui s'expriment se disent favorables au postulat. A l'appui de leur position, ils évoquent notamment :

- l'importance que le Grand Conseil, en partie bailleur de fonds de l'AVASAD, ait entendu puis relaie les interrogations et soucis émanant du terrain ;
- la nécessité d'une appréciation des soins à domicile et de leur évolution dans la région lausannoise ainsi que d'une analyse de la gouvernance des soins à domicile dans la région lausannoise. Cette région regroupe en effet presque le 50% de la population du canton ;
- l'obligation d'une définition des prestations à domicile compatible avec une croissance de la prise en charge à domicile ;
- l'intérêt à comprendre l'écart entre les gestionnaires des soins à domicile persuadés de faire au mieux et les personnes du terrain qui relèvent nombre de problèmes ; l'intérêt à mettre l'accent sur les bonnes pratiques repérées et leur généralisation.

Certains commissaires se demandent s'il ne conviendrait pas d'alléger le contenu du postulat et de se focaliser sur le point a) (appréciation générale de l'évolution des soins à domicile délivrés dans le canton de Vaud).

Le président rappelle que le Conseil d'Etat dispose de la possibilité de transmettre au Grand Conseil un rapport intermédiaire. Dès lors, si la question notamment relative à la gouvernance nécessite recul, le Conseil d'Etat pourrait y répondre plus tard dans un deuxième rapport, complet.

Le chef du DSAS ne nie pas que l'AVASAD ait connu une crise de gouvernance. Ainsi, des actes de régulation sont apparus sans qu'il soit possible d'en déterminer l'origine (exemple de l'interdiction pour les aides-soignantes d'appliquer des collyres). Plutôt que d'ouvrir un débat brûlant et, en définitive, stérile sur la gouvernance (par exemple en vue de modifier la loi afin de supprimer le Conseil d'administration de l'AVASAD), il a été décidé de changer la personne à la tête dudit Conseil d'administration. Même si les choses commencent un peu à s'améliorer, la définition claire des rôles respectifs reste un sujet. A ce titre, le contrat de prestations entre le département et l'AVASAD doit être précisé.

Pour l'auteur du postulat, le temps nécessaire à ce que la réponse du Conseil d'Etat soit débattue au Grand Conseil permettra un recul utile.

Plusieurs commissaires jugent peu pertinent le point c) du postulat (estimation des coûts d'un revirement – improbable voire impossible – de la politique de promotion du maintien à domicile). Pour le chef du DSAS, changer de cap et favoriser l'hébergement en EMS représente évidemment une mauvaise idée. Il reste par contre utile de bien mettre en évidence que les investissements dans le domaine des soins à domicile permettent des économies dans le domaine des hôpitaux et des EMS. L'auteur du postulat précise que la demande du point c) vise en priorité à faire taire définitivement les personnes qui croient aisé de revenir en arrière dans le cadre d'une politique publique menée depuis longtemps.

Un commissaire relève que la dernière année de vie est celle qui coûte le plus cher. Or, il semblerait que cette dernière année de vie coûte généralement moins cher en EMS qu'à domicile. Le chef du DSAS ne conteste pas l'hypothèse que la dernière année de vie coûte plus cher dans le canton de Vaud qu'ailleurs, ce justement du fait que le canton compte plus de patients à domicile. En effet, les patients à domicile terminent leurs jours majoritairement à l'hôpital plutôt qu'en EMS, ce qui s'avère particulièrement onéreux. En ce sens, dans le cadre du projet de réponse à l'urgence, il convient d'accorder des moyens supplémentaires à la fin de vie à domicile afin d'éviter l'hospitalisation. Il reste que, sur les cinq dernières années de vie, le canton de Vaud se montre moins cher en raison de la politique de promotion du maintien à domicile. Le modèle s'avère donc bon et il serait préjudiciable de l'inverser.

5. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat par 11 voix pour, 0 contre et 2 abstentions, et de le renvoyer au Conseil d'Etat.

Yverdon-les-Bains, le 9 mai 2019.

*Le président :
(Signé) Vassilis Venizelos*

Motion Muriel Cuendet Schmidt et consorts – Pour un soutien renforcé aux familles et aux proches aidants

Texte déposé

La société dite de longue vie nécessite la mise en place de nouvelles mesures. Le vieillissement de la population que connaît notre pays voit émerger le rôle de proche aidant et le besoin de le soutenir dans la durée. Pour répondre à cette problématique, le canton a mis sur pied le programme de soutien aux proches aidants¹ et entrepris depuis 2012 une campagne de sensibilisation qui leur est dédiée tous les 30 octobre. Son rôle est défini de la manière suivante :

« Un proche aidant est une personne qui consacre régulièrement de son temps à aider au quotidien un proche de tout âge atteint dans sa santé, son autonomie. »

Avec son soutien, la personne accompagnée peut continuer à vivre chez elle.²

Les sollicitations concernent la plupart du temps les membres de la famille proche qui ont besoin d'être reconnus dans leur engagement, encouragés, soulagés et soutenus concrètement. Ceci passe d'abord par la définition dans la loi du statut de proche aidant et la reconnaissance du cercle familial proche.

Le risque d'épuisement des proches aidants, si ceux-ci ne sont pas soutenus à minima, a été démontré par l'étude commandée par le Service des assurances sociales et de l'hébergement (SASH)³. Les résultats corroborent ceux d'autres études réalisées sur la thématique au niveau cantonal, national, voire international. Cette étude révèle qu'un proche sur deux s'épuise pendant son parcours d'aidant, et qu'un proche sur trois est déjà atteint dans sa santé avant de solliciter davantage d'aide extérieure. Il est donc indispensable de poursuivre les efforts entrepris notamment par le SASH avec l'appui de la Commission consultative pour le soutien aux proches aidants (qui fonctionne déjà depuis plusieurs années).

En particulier, une évaluation de la situation et des besoins spécifiques du proche aidant a été intégrée à l'offre des centres médico-sociaux (CMS) et un espace d'information et d'accueil a été ouvert auprès de l'Espace proches à Lausanne. Des consultations psychologiques pour les proches de personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer et maladies apparentées sont à disposition dans quatre régions du canton. Différentes formes de répit existent aussi ; cependant une relève « de nuit » à domicile doit encore être renforcée et rendue plus accessible. D'ailleurs, l'ensemble de l'offre aux prestations cantonales existantes, en termes de conseil, de soutien, de formation, d'infrastructures ou de soutien financier doit être rendu largement accessible à tous les publics de proches aidants.

Un problème majeur qui se pose aujourd'hui concerne l'incompatibilité entre une vie professionnelle et le maintien du rôle de proche aidant. En particulier, il s'agit de rendre cohérent le discours consistant à encourager l'engagement des femmes dans le marché du travail et le constat qu'elles représentent la majorité des personnes qui s'investissent comme proche aidant. Actuellement, rares sont les employé-e-s qui bénéficient de possibilités de congés en lien avec ce rôle. Nous saluons d'ailleurs ici le rôle innovant de l'administration cantonale qui accorde jusqu'à 12 jours par an dans ce type de situation. Cela étant, nul ne dément que cette conciliation demeure difficile et doit être facilitée, notamment par la mise à disposition d'informations sur les soutiens et de formation à l'attention des cadres et des services des ressources humaines.

Le rôle du proche aidant sera encore renforcé ces prochaines années en raison du contexte démographique actuel et de la prévalence élevée des maladies chroniques et leurs conséquences en

¹ <https://www.vd.ch/themes/soutien-social-et-aides-financieres/proches-aidants/>

² <https://www.vd.ch/themes/soutien-social-et-aides-financieres/proches-aidants/etre-proche-aidant/>

³ <https://www.vd.ch/themes/soutien-social-et-aides-financieres/proches-aidants/commandez-la-brochure/> Association vaudoise d'aide et de soins à domicile (AVASAD). Résultats de l'évaluation des besoins des proches aidants, 2012 sur mandat du Service des assurances sociales et de l'hébergement (SASH).

termes d'incapacités et de perte d'autonomie⁴. Il est donc important d'accorder une reconnaissance aux citoyens-nes qui s'investissent dans cette fonction.

A titre de compensation une déduction fiscale devrait être envisagée.

Dès lors, nous avons l'honneur de demander au Conseil d'Etat de :

- 1) définir dans les lois spécifiques le statut de proche aidant et la reconnaissance de son cercle familial proche ;
- 2) poursuivre la promotion et faciliter l'accès aux prestations cantonales existantes, en termes de conseil, de soutien, de formation, d'infrastructures ou de soutien financier à toutes les catégories de proches aidants ;
- 3) faciliter le parcours des proches aidants et les demandes de soutien en leur octroyant une carte de légitimité. Par exemple, cette carte – accessible à tout proche qui en ferait la demande à la suite d'une évaluation de la situation par un organisme reconnu - pourrait faciliter les démarches d'accès auprès des services de soutien ou des employeurs. Elle aurait une portée plus large que la carte d'urgence actuellement en cours d'implémentation dans certaines régions du canton.
- 4) Intensifier les actions de sensibilisation aux services médicaux, hospitaliers, équipes mobiles et service d'urgence avec l'implémentation de la carte d'urgence⁵ et/ou de légitimité ;
- 5) développer des actions spécifiques à l'attention des cadres et des ressources humaines des entreprises publiques et privées ;
- 6) développer l'offre de relève à domicile de nuit ;
- 7) procéder à une évaluation des moyens mis en place en vue de l'adoption par le secteur privé des mesures déployées par le canton.

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures.

*(Signé) Muriel Cuendet Schmidt
et 40 cosignataires*

Développement

Mme Muriel Cuendet Schmidt (SOC) : — Ma motion a pour but d'apporter un soutien concret et renforcé aux proches-aidants en leur accordant un statut officiel qui leur confère des droits. Dans notre canton, on estime qu'ils sont 80 000. Être un proche-aidant représente, en moyenne, 50 heures hebdomadaires de temps investi auprès du proche dont on s'occupe, lui permettant ainsi de rester à domicile. Le nombre d'heures double lorsqu'il s'agit de venir en appui auprès d'une personne âgée et passe même à 120 heures hebdomadaires pour des parents s'occupant d'un enfant en situation de handicap ou gravement malade. Cet investissement n'est évidemment pas sans danger, puisqu'un proche-aidant sur deux est victime d'épuisement durant son parcours d'aidant ! Ce fait a pour corollaires l'isolement social ainsi que des difficultés professionnelles et financières, selon l'étude commandée par le Service des assurances sociales et de l'hébergement (SASH)⁶. Ces résultats corroborent d'autres études réalisées sur la thématique aux niveaux cantonal, national et même international. Il est donc important de poursuivre les efforts entrepris, notamment par le SASH, avec l'appui de la Commission consultative pour le soutien aux proches-aidants qui fonctionne déjà depuis quelques années et dont vous trouverez un aperçu des activités dans le dépliant que vous avez tous reçu ce matin. Je profite de la mention de cette commission pour déclarer mes intérêts : je travaille à la Croix-Rouge vaudoise, qui participe à cette commission, mais qui n'a pas d'intérêts liés à une éventuelle prise en considération de cette motion.

⁴ Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), 2012 ; Collier, 2007 ; Perrig-Chiello, Hutchison, & Höpflinger, 2011

⁵ <https://proches-aidants.ch/projet-de-la-carte-durgence-du-proche-aidant/>

⁶ <https://www.vd.ch/themes/soutien-social-et-aides-financieres/proches-aidants/commandez-la-brochure/Association> vaudoise d'aide et de soins à domicile (AVASAD). Résultats de l'évaluation des besoins des proches aidants, 2012 sur mandat du Service des assurances sociales et de l'hébergement (SASH).

En Suisse, selon l'Office fédéral de la statistique (OFS), les proches-aidants ont assuré, en 2016, quelque 80 millions d'heures auprès de leurs conjoints, parents ou enfants atteints dans leur santé. Si l'on fixe à 45,50 francs le montant de l'heure investie auprès d'un proche, cet engagement représente une valeur monétaire de 3,7 milliards de francs. De plus, le rôle du proche-aidant sera encore renforcé, ces prochaines années, en raison du contexte démographique actuel avec une prévalence élevée des maladies chroniques et de leurs conséquences en termes d'incapacité et de perte d'autonomie⁷. Il est donc indispensable d'accorder rapidement plus de reconnaissance aux citoyens et aux citoyennes qui s'investissent dans cette fonction, permettant, d'une part, une amélioration de la qualité de vie de leurs proches et, d'autre part, des économies substantielles à l'Etat. Cela passe, par exemple, par l'octroi d'une carte de légitimité facilitant les parcours et les demandes de soutien, ou encore par le développement de l'offre de relève de nuit.

La motion, cosignée par au moins 20 députés, est renvoyée à l'examen d'une commission.

⁷ Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNA), 2012 ; Collier, 2007 ; Perri-Chiello, Hutchinson & Höpflinger, 2011.

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

Motion Muriel Cuendet Schmidt et consorts - Pour un soutien renforcé aux familles et aux proches-aidants

1. PREAMBULE

La Commission thématique de la politique familiale s'est réunie le 10 décembre 2018 à la Salle Romane, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Sous la présidence de Monsieur le Député Felix Stürner, elle était composée de Mesdames les Députées Claire Attinger Doepper, Céline Baux, Anne-Sophie Betschart (en remplacement de Myriam Romano-Malagrifa), Muriel Cuendet Schmidt, Isabelle Freymond (en remplacement de Delphine Probst), Circé Fuchs (en remplacement d'Axel Marion), Sabine Glauser Krug, Florence Gross et Anne-Lise Rime, ainsi que de Messieurs les Députés Sergei Aschwanden, Jean-Rémy Chevalley, Fabien Deillon (en remplacement de Maurice Treboux), Jean-Claude Glardon, Pierre-François Mottier, Werner Riesen et Pierre Volet.

Ont participé à cette séance Monsieur Pierre-Yves Maillard, Chef du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) ; Madame Anouk Friedmann Wanshe, Adjointe à la Section programmes, politique familiale, régions et solidarités (PPRS) ; Monsieur Fabrice Ghelfi, Chef de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) ; Monsieur Antonello Spagnolo, Chef de la Section Aide et insertions sociales (SAIS).

Monsieur Florian Ducommun, Secrétaire de la commission, a rédigé les notes de séance et en est sincèrement remercié.

2. POSITION DE LA MOTIONNAIRE

La motionnaire rappelle l'objectif de son objet, à savoir renforcer le soutien aux proches aidant-e-s apporté par le canton et le programme qui leur est dédié depuis 2012, en leur accordant un statut officiel (*cf. première demande de la motion*). Cette reconnaissance permettrait une simplification et une amélioration de leur qualité de vie. Une carte de légitimité attestant de ce statut pourrait ainsi être présentée aux interlocutrices et interlocuteurs avec qui les proches aidant-e-s sont en contact, entre autres, les services médicaux et thérapeutiques, l'administration, les employeurs ou encore les associations. D'autre part, il s'agit aussi d'éviter l'épuisement des proches aidant-e-s qui entraînerait des coûts pour l'Etat.

Parmi les articles parus dans la presse à la suite de la *Journée des proches aidant-e-s*, la motionnaire cite le témoignage d'une proche-aidante, mère d'un enfant autiste atteint de déficience mentale, qui demande à l'administration cantonale de reconnaître son statut (quotidien *La Côte*, 30 octobre 2018). Elle mentionne également un ouvrage rédigé par M. Kissling montrant la réalité quotidienne des proches aidant-e-s et qui relève la nécessité d'accorder un statut officiel à cette catégorie de personnes.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le **Conseiller d'Etat** commence par rappeler ce que le canton met en place pour soutenir les proches aidant-e-s.

Il y a environ sept ans, le Service des assurances sociales et de l'hébergement (SASH) a mandaté un collaborateur afin de réfléchir aux besoins des personnes qui s'occupent de proches dépendant-e-s âgé-e-s, malades d'Alzheimer ou de cancers, ou encore d'enfants en situations de handicap. Les réflexions menées ont débouché sur la volonté de mieux mettre en lumière la situation des proches aidant-e-s.

C'est ainsi qu'à la suite de ces premiers constats, la *Journée des proches aidant-e-s* a été instaurée d'abord dans le canton de Vaud, puis en Suisse romande. A cette occasion, de nombreux échanges ont lieu : colloques, annonces à la presse, campagnes, etc. Ces échanges ont notamment permis aux proches aidant-e-s de formuler leur besoin principal, à savoir développer davantage les services de relève pour bénéficier de moments de répit (soirée, demi-journée, etc.). Par conséquent, le canton a augmenté sa subvention aux services de relève, telle l'association *Alzheimer Vaud*, la *Croix-Rouge* ou encore la fondation *Pro-XY*. Pour orienter au mieux ces services, un outil d'évaluation des besoins des proches aidant-e-s a été mis en place, désormais généralisé dans le canton par les services de soins à domicile, via les Centres médico-sociaux (CMS). Un besoin clair d'informer sur les moyens de soutien qui ne sont pas toujours utilisés en est ressorti. Au fil des années, grâce à la *Journée des proches aidant-e-s*, les sollicitations des services de relève ont crû et sont désormais bien utilisés. Parallèlement, les établissements médico-sociaux (EMS) proposent un dispositif de prise en charge limité dans le temps (après-midis réguliers, courts séjours ou missions d'accueil temporaires).

Cependant, de nombreux proches aidant-e-s se trouvent également dans des situations sociales difficiles : certains réduisent ou quittent leur activité professionnelle, les retraités dont les ressources sont faibles peinent à faire face aux frais de santé, etc. Par conséquent, il reste nécessaire de faire mieux connaître les dispositifs dont ils peuvent bénéficier, en particulier lors des journées susmentionnées. A titre d'exemple, à Lausanne, *Espace Proches* (sis à la Place Pépinet) offre la possibilité de participer à des groupes de parole, de se former et de s'informer. La structure donne également accès à une ligne téléphonique.

Malgré ces améliorations, force est d'admettre qu'une certaine limite a été atteinte dans le développement des mesures de soutien. Cet état de faits conduit certain-e-s Député-e-s, voire des partis politiques, à s'emparer de la thématique et à amener des propositions, comme en témoignent les objets parlementaires traités lors de la présente séance de commission.

Parmi les questions en suspens, se pose entre autres celle du statut formel des proches aidant-e-s. De fait, dans les services de soins, le statut officiel reste flou et les proches aidant-e-s ne sont pas toujours associé-e-s aux procédures ou informé des soins prodigués. Alors que la *Loi sur la santé publique* (LSP) prévoit un statut de représentant thérapeutique, celui-ci n'est pas forcément conféré aux proches aidant-e-s, surtout s'ils ne sont pas (re)connu-e-s par les médecins et le personnel soignant. D'autres protections, comme la préservation du secret médical, font parfois aussi obstacle à une pleine intégration des proches aidant-e-s. Pour ces raisons, le canton développe depuis cette année un projet de carte de proche aidant-e qui permettra aux intervenant-e-s en urgence d'être informé-e-s de l'existence d'un-e proche aidant-e.

Au demeurant, un statut de proche aidant-e pourrait être introduit dans la LSP, mais auparavant il conviendrait de déterminer quels seraient les droits qui en découleraient en termes économiques et sociaux. A l'égal surviendrait la question relative aux congés et à l'assurance perte de gains (APG), étant donné que certains proches aidant-e-s cessent de travailler, réduisent leur taux d'activité, voire perdent leur emploi. Le Chef du DSAS donne ainsi l'exemple du père d'un enfant atteint d'un cancer du cerveau qui a été licencié de son poste de cadre, car il était souvent absent. Concernant l'APG, laquelle relève du *Code des obligations* (CO), un débat sur un projet de loi s'est ouvert au plan fédéral.

Corollairement à ces problématiques, le canton mène un projet de réponse à l'urgence et de renforcement de la garde en ce qui concerne la veille à domicile. Ces prestations, délivrées par les soins à domicile, rencontrent des limites, principalement dans les périodes de fin de vie.

Finalement, d'aucuns souhaitent également que la charge financière que représente l'aide apportée aux personnes soit mieux reconnue, notamment fiscalement. Ce point pose cependant le problème de l'efficacité de la déduction qui profitera plus aux revenus élevés qu'aux faibles.

Globalement, pour le canton, longtemps précurseur dans cette thématique, la proposition de la motionnaire tombe à point nommé pour stimuler une réflexion sur de nouveaux projets concrets. Au regard du vieillissement de la population, soit un doublement des personnes de plus de 75 ans dans les vingt prochaines années, la capacité des ménages à s'occuper de leurs proches sera décisive pour les répercussions des coûts à la charge des services publics et des assurances sociales. Grâce à un soutien adéquat aux proches aidant-e-s, la croissance desdits coûts sera moindre dans les EMS, au sein des services d'hospitalisation et pour les soins à domicile. Cependant, il n'est pas aisé de faire valoir les retours sur investissement de ces dépenses dont il faut mesurer l'impact.

4. DISCUSSION GENERALE

La discussion s'ouvre par la prise de position d'une commissaire qui soutient entièrement la motion. Selon elle, la question des proches aidant-e-s concerne tout le monde à un moment ou un autre de la vie – on s'occupe ou on s'occupera de ses parents, alors que d'autres doivent s'occuper de leurs enfants dépendants. Instaurer un véritable statut de proche aidant-e permettrait d'améliorer la reconnaissance des actions des proches aidant-e-s, soutiendrait une société solidaire et aurait une influence positive sur les coûts de la santé. Rester à domicile au lieu d'entrer en EMS est préférable pour les personnes et moins coûteux.

Une autre commissaire se demande si, dans les réflexions sur la carte de légitimation, la situation où plusieurs personnes se répartissent la charge des soins a été prise en compte.

A cette première question, le Conseiller d'Etat répond que lorsque les prestations de soins à domicile sont fournies, les services tiennent déjà compte de la capacité de l'entourage. Les enfants qui se relaient auprès du malade sont ainsi au cœur des réflexions. La carte serait attribuée à toutes celles et à tous ceux qui interviennent. Reste que pour lui, la question de fond est de déterminer à quoi donne droit ce statut.

Ce constat incite une troisième commissaire à s'intéresser à la manière de traiter la présente motion, ainsi que les deux autres objets à l'ordre du jour (18_POS_074 et 18_POS_078) puisqu'ils concernent la thématique commune des proches aidant-e-s, qu'elle souhaite mieux connaître.

A ce sujet, le Conseiller d'Etat répond qu'il prévoit la rédaction d'un unique rapport. Chaque objet parlementaire évoque des dispositions légales : le premier (18_MOT_059) demande de définir le statut de proche aidant-e dans la loi ; le deuxième (18_POS_074) souhaite instaurer une allocation perte de gains – ce qui sera difficile étant donné que cette question relève du droit fédéral – et une contribution d'assistance cantonale destinée aux personnes âgées – ce qui est juridiquement possible ; le troisième (18_POS_078) soulève, quant à lui, la problématique des déductions fiscales qui, en regard de la législation, sont également envisageables. Le Conseil d'Etat peut rendre un rapport qui propose, dans ces trois domaines, des modifications légales, hormis la question des APG. Par conséquent, il sera nécessaire de légiférer afin d'en faire davantage pour les proches aidant-e-s.

Au terme de divers échanges visant à savoir si les trois objets doivent être traités séparément ou non, la présidence décide, notamment en raison de leur nature, de les traiter chacun pour soi.

Dès lors un commissaire, estimant que seule la première demande de la présente motion est précise, au contraire des autres points, propose de la transformer en postulat, ce que la motionnaire rejette, arguant que la reconnaissance du statut de proche aidant-e, point principal de son objet, passe par une modification légale relevant de la motion et non du postulat.

En cela, elle est rejointe par la première intervenante dans la discussion qui soutient la forme de la motion. En réalité, elle constate que les commissaires se sont tous exprimés en faveur d'une meilleure reconnaissance des proches aidant-e-s, accepter la motion serait donc un signal en faveur de la reconnaissance effective de ces derniers.

Par ailleurs, elle demande en quoi les points 2 à 7 de la motion seraient flous et pour quelle raison leur traitement ne pourrait pas s'inscrire dans la réponse générale à la motion. Ce d'autant plus que ces points, comme le précise une autre commissaire, s'inscrivent dans les débats sur le statut des proches aidant-e-s au niveau fédéral. Elle précise encore que le deuxième point permettrait aux proches aidant-e-s d'effectuer des démarches administratives, légitimés par la carte officielle, à l'instar d'un représentant thérapeutique, d'un tuteur ou d'un curateur.

Interpellé sur les différents points de la motion, le représentant de l'exécutif relève que le premier et le troisième ne posent pas de problème, le troisième étant une concrétisation du premier. Les autres demandes, quant à elles, correspondent à la description de ce que les services étatiques essaient de faire et si toutes les forces politiques soutenaient ces visées, cela constituerait un signal important. De toute manière, il conviendra de légiférer. Ce d'autant plus que si d'aucuns souhaitent que le statut de proche-aidant-e soit davantage qu'un article de loi et que des droits lui soient conférés, par exemple des déductions fiscales, la démarche sera plus conséquente.

5. VOTES ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

Dans un premier temps, la commission recommande au Grand Conseil de prendre partiellement en considération cette motion (points 1 et 3 uniquement) par 8 voix pour, 7 voix contre et aucune abstention. Par la suite, la commission procède à un second vote par lequel elle recommande la transformation de cette motion, dans sa version partielle, en postulat (sans l'accord de la motionnaire) et propose de le renvoyer au Conseil d'Etat par 8 voix pour, 7 voix contre et aucune abstention.

Moudon, le 24 avril 2019.

*Le rapporteur :
(Signé) Felix Stürner*

Postulat Claire Attinger Doepper et consorts – Pour une politique de soutien financier en faveur des proches aidants

Texte déposé

Les proches aidants, lorsqu'ils sont questionnés, mettent en avant, entre autres éléments, le fait qu'ils rencontrent parfois des difficultés financières.

Celles-ci peuvent se produire quand le proche recourt à des prestations payantes (comme la relève à domicile, le court séjour, l'accueil temporaire, etc.). Pour les petits revenus, les régimes sociaux interviennent dès lors qu'une rente AI ou AVS est versée à la personne aidée. Toutefois, les limites de revenus sont très basses, et la grande majorité de la population, en particulier celle qui vit avec des revenus moyens, peut rencontrer des difficultés pour payer certaines prestations.

Ces situations sont d'autant plus difficiles pour les personnes qui s'engagent de manière marquée, alors qu'elles sont encore en emploi salarié. En effet, il n'est parfois pas possible d'envisager une baisse du taux d'activité — et donc du revenu — pour s'investir plus auprès du proche. Pourtant, il s'agirait dans certaines situations de la meilleure des solutions pour la famille.

Pour les rentiers AI, il existe la contribution d'assistance¹ qui est financée par l'AI. Il s'avère que cette prestation n'est pas ouverte aux personnes en âge AVS et, par ailleurs, l'engagement de personne de sa propre famille n'est pas possible.

Ces aspects méritent réflexion et c'est pourquoi nous avons l'honneur de demander au Conseil d'Etat un rapport sur les éléments suivants :

- la mise en place d'une allocation perte de gain pour le proche qui réduit son activité professionnelle afin de s'occuper d'une personne atteinte dans sa santé ;
- la création d'une contribution d'assistance cantonale destinée aux personnes âgées, calquée sur la contribution d'assistance de l'AI et incluant la possibilité d'engager un proche ;
- la création d'une contribution d'assistance cantonale permettant d'engager un proche, en complément de la contribution d'assistance de l'AI ;
- la possibilité pour le proche aidant de disposer d'une déduction fiscale forfaitaire, en sus des déductions fiscales déjà prévues pour les personnes porteuses de handicap et dans un cadre défini (plafond, cadre de reconnaissance).

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures.

*(Signé) Claire Attinger Doepper
et 36 cosignataires*

Développement

Mme Claire Attinger Doepper (SOC) : — Quand on saisit « aide à la famille » sur le site internet du canton, 666 résultats recensés apparaissent, dont le premier concerne les proches aidants. C'est dire que le sujet est identifié comme important dans notre vie quotidienne. Pour rappel, un proche aidant est une personne qui consacre régulièrement de son temps pour aider, au quotidien, un proche de tout âge atteint dans sa santé ou dans son autonomie. Avec son soutien, la personne accompagnée peut continuer à vivre chez elle.

Dans le canton de Vaud, on estime que 20'000 personnes aident un proche presque tous les jours et près de 60'000 personnes le font à peu près une fois par semaine. Près de 13 % de la population de

¹ <https://www.ahv-iv.ch/p/4.14.f>

plus de 15 ans fournit de l'aide à des personnes ayant des problèmes de santé et/ou qui sont âgées. Sans surprise, la plus grande part de proches aidants sont des personnes de plus de 45 ans, et particulièrement la classe d'âge des 55 à 64 ans parmi laquelle une personne sur cinq fournit de l'aide à un proche.

C'est dans ce contexte que je propose de mener une réflexion sur la pertinence d'une politique de soutien financier en faveur des proches aidants et que je suggère quelques pistes. Lorsqu'ils sont questionnés, les proches aidants mettent en avant le fait qu'ils rencontrent parfois des difficultés financières. Ces situations sont d'autant plus difficiles pour les personnes qui s'engagent de manière marquée lorsqu'elles sont encore en emploi salarié. En effet, il n'est parfois pas possible d'envisager une baisse du taux d'activité et donc du revenu pour s'investir davantage auprès du proche. Pourtant, dans certaines situations, il s'agirait de la meilleure des solutions. Une contribution soutiendrait les familles dans leurs efforts.

Cette aide est à concrétiser ou pourrait l'être par la mise en place d'une allocation perte de gain pour la personne qui réduit son activité professionnelle afin de s'occuper d'une personne atteinte dans sa santé. Ou encore, on peut imaginer la création d'une contribution d'assistance cantonale destinée aux personnes âgées, calquée sur le modèle existant de la contribution d'assistance de l'AI, mais incluant en plus la possibilité d'engager un proche, ce qui n'est pas possible aujourd'hui.

Encore une fois, l'évolution de notre société, dite de longue vie, amène les individus à s'investir toujours plus. La société civile veut le faire et elle est légitimée pour cela, mais c'est aussi une affaire publique et politique. Nous avons tous à gagner si nous apportons des réponses qui visent à améliorer la qualité de fin de vie de nos aînés ! C'est également une mesure de gestion efficiente des deniers de l'Etat, puisque le maintien à domicile coûte bien moins cher qu'un placement en établissement médico-social (EMS), par exemple. Je vous encourage donc à renvoyer le postulat au Conseil d'Etat.

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 Claire Attinger Doepper et consorts - Pour une politique de soutien financier en faveur des proches-aidants

1. PREAMBULE

La Commission thématique de la politique familiale s'est réunie le 10 décembre 2018 à la Salle Romane, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Sous la présidence de Monsieur le Député Felix Stürner, elle était composée de Mesdames les Députées Claire Attinger Doepper, Céline Baux, Anne-Sophie Betschart (en remplacement de Myriam Romano-Malagrifa), Isabelle Freymond (en remplacement de Delphine Probst), Circé Fuchs (en remplacement d'Axel Marion), Sabine Glauser Krug, Florence Gross et Anne-Lise Rime, ainsi que de Messieurs les Députés Sergei Aschwanden, Jean-Rémy Chevalley, Fabien Deillon (en remplacement de Maurice Treboux), Jean-Claude Glardon, Pierre-François Mottier, Werner Riesen et Pierre Volet.

Ont participé à cette séance Monsieur Pierre-Yves Maillard, Chef du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS); Madame Anouk Friedmann Wanshe, Adjointe à la Section programmes, politique familiale, régions et solidarités (PPRS); Monsieur Fabrice Ghelfi, Chef de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS); Monsieur Antonello Spagnolo, Chef de la Section Aide et insertions sociales (SAIS).

Monsieur Florian Ducommun, Secrétaire de la commission, a rédigé les notes de séance et en est sincèrement remercié.

2. POSITION DE LA POSTULANTE

La postulante rappelle les difficultés auxquelles sont confrontés les proches aidant-e-s (licenciement, épuisement, présence sur plusieurs fronts, etc.). Il s'agit donc de réfléchir aux moyens de les soulager, de les soutenir financièrement et de les aider à poursuivre leur engagement. Elle suggère ainsi quatre pistes de réflexion, soit : instaurer une APG, créer une contribution d'assistance cantonale, donner la possibilité d'engager un proche et prévoir une déduction fiscale forfaitaire.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Concernant la perte de gains, le Conseiller d'Etat spécifie qu'il s'agirait d'une prestation de l'Etat à la personne et non d'une obligation de verser le salaire par l'employeur. L'Etat peut compenser une perte de gains, mais il n'est pas en mesure d'obliger l'employeur à garder son employé.

Pour la contribution d'assistance, le Département teste actuellement un dispositif avec des partenaires, tels que *Pro Infirmis* et *Procap*, dans les situations où une personne handicapée disposerait d'une place en institution, mais dont l'entourage souhaite éviter le placement. 80% du coût de l'hébergement est reversé sous forme de budget familial pour la prise en charge de la personne. Au terme de la phase test, un bilan sera établi et des conclusions en seront tirées.

Si l'ensemble de ces prestations devait être élargi à tous les proches aidant-e-s, les coûts augmenteraient considérablement. Dès lors, l'administration travaille selon une logique de substitution, étant donné que la contribution d'assistance de l'assurance invalidité (AI) présente des limites, comme l'impossibilité d'engager un proche. Cette problématique sera à l'avenir rediscutée.

4. DISCUSSION GENERALE

Une première commissaire déclare son entier soutien au postulat. A titre d'exemple, elle évoque les coûts qu'engendrent les déplacements de la personne dépendante ou encore l'investissement en temps que ces derniers requièrent de la part des proches aidant-e-s. Une déduction fiscale forfaitaire serait bienvenue.

Un autre commissaire de considérer que la mise en place de l'APG, si elle relève du droit fédéral, n'a pas sa place dans le postulat. En sus, il demande des précisions sur l'engagement d'un proche.

Au sujet de la question de l'APG, la postulante précise qu'elle mérite d'être posée, ne serait-ce que pour réfléchir à la meilleure manière pour le canton de la mettre en place, en dépit du fait qu'il s'agisse du droit fédéral. Elle ajoute qu'actuellement la contribution d'assistance permet à un-e proche aidant-e de participer financièrement à l'engagement de personnes, mais le mari ou la femme de la personne dépendante ne peut pas bénéficier de l'aide, car ils sont « proches ». Il s'agirait de reconnaître le mari ou la femme en tant que proches aidant-e-s et non uniquement comme « proches ».

Au tour du Conseiller d'Etat de souligner l'impossibilité d'imposer l'APG au plan cantonal. En revanche, une sensibilisation des employeurs est déjà menée à l'occasion de la *Journée des proches aidant-e-s*. Une piste de réflexion consisterait à inciter les faitières patronales cantonales à mettre un fonds à disposition de leurs membres proches aidant-e-s. L'Etat pourrait être le facilitateur de telles démarches et soutenir les secteurs qui les mettent en place, puisque les dépenses publiques en seraient soulagées.

Le représentant du gouvernement note encore que la thématique des proches aidant-e-s influencera de manière croissante le monde du travail dans les vingt prochaines années. Pour illustrer ce constat, il évoque la situation de personnes qui aident non seulement leurs parents, mais aussi leurs enfants avec la garde des petits-enfants.

En lien avec la question d'un soutien étatique, une commissaire souhaite que la notion d'aide gratuite à la personne aimée soit préservée. Autrement, d'aucuns pourraient imaginer arrêter de travailler pour gagner de l'argent en s'occupant d'un proche.

Au Conseiller d'Etat de rebondir sur ces propos pour en marquer l'importance. En effet, il ne s'agit nullement de prétendre que tout peut être monnayé ou rétribué. Bien au contraire, l'Etat n'est pas forcément bien placé pour s'immiscer dans les relations familiales ou les liens de filiation. Il n'en reste pas moins qu'un bon nombre de personnes ne fait pas usage des aides mises à sa disposition, malgré les campagnes d'information. Cela peut s'expliquer par le fait que pour ces personnes, il est naturel d'aider un membre de la famille en échange de ce qui a été reçu.

Une commissaire confirme que de nombreux proches aidant-e-s ignorent les aides auxquelles ils auraient droit, tout en relevant que beaucoup s'épuisent à la tâche. De plus, elle n'imagine pas que certaines personnes diminuent leur temps de travail pour bénéficier d'une aide étatique.

Le Conseiller d'Etat de préciser qu'une autre difficulté peut provenir du fait de réduire son taux d'activité à la fin de son activité professionnelle, ce qui conduit inévitablement à la diminution des cotisations et de la rente de retraite. Encourager les proches aidant-e-s, majoritairement des femmes, à aller dans cette direction n'est donc pas forcément une bonne idée.

Etant donné que le fait de continuer à vivre à la maison au lieu d'entrer en EMS représente une économie pour la collectivité, une aide pourrait donc être fournie aux proches aidant-e-s.

En résumé, il n'existe pas de contradiction entre soutien individuel gratuit et aide financière étatique qu'on peut faire rimer de manière souple. D'un côté, il n'est pas question de chiffrer chaque geste des proches aidant-e-s, de l'autre, il n'est pas non plus suffisant de se contenter de le remercier lors de la journée annuelle.

En guise de conclusion, la postulante insiste sur le fait que son texte, comme les deux autres objets à l'ordre du jour de la commission (**18_MOT_059 et 18_POS_078**), plaide en faveur du soutien et de la reconnaissance des proches aidant-e-s. La postulante n'a jamais considéré que son texte favoriserait les personnes qui veulent gagner de l'argent sur le dos de leur proche.

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.

Moudon, le 24 avril 2019.

*Le rapporteur :
(Signé) Felix Stürner*

Postulat Monique Ryf et consorts – Pour s’y retrouver dans la foison des informations : création d’un « guichet familles »

Texte déposé

Des familles multiples et toutes différentes

Les modèles de forme familiale évoluent de plus en plus rapidement dans notre société. Selon les derniers éléments statistiques, le canton de Vaud compte 107'000 familles avec enfants de moins de 25 ans (référence « portraits des familles vaudoises » – moyenne 2011-2013 ; SASH). Cette statistique comprend tous les modèles familiaux actuels, soit les couples mariés, les couples parentaux, les couples du même sexe et les familles recomposées. Dans ce nombre, on trouve 18'359 familles monoparentales avec enfants de moins de 25 ans.

Par ailleurs, la population vaudoise est composée à 34 % de personnes de nationalité étrangère. Et, selon *Statistique Vaud*, ce sont les migrations qui constituent le principal moteur de l'évolution démographique vaudoise.

Autant de modèles et autant de cultures qui révèlent l'évolution sociologique de notre société. Autant de modèles qui impliquent aussi des besoins en information de plus en plus élevés pour s'y retrouver dans les différentes prestations et les différents services à disposition.

Dans le canton de Vaud, les prestations pour les familles sont extrêmement nombreuses, tout comme les services à disposition et dans des domaines aussi variés que les aides financières, la formation, l'accueil préscolaire, l'école et l'accueil parascolaire, les vacances, les loisirs, le sport, la culture, le logement, la santé, la prévention, l'intégration et la participation citoyenne, et j'en passe.

Face à une aussi grande diversité de thématiques, réparties dans des départements différents, mais aussi dans des organisations à but non lucratif ou des fondations, les familles ne s'y retrouvent que difficilement, que ce soit pour avoir simplement des informations ou pour obtenir des soutiens adéquats. Devant cette difficulté, elles renoncent parfois à des aides qui pourraient être précieuses, et qui concernent les plus souvent des enfants et des jeunes.

Il semblerait donc judicieux d'avoir à disposition un point d'accès permettant de réorienter de manière adéquate les familles de ce canton. Une publication de Pro Familia de 2016, intitulée *Les attentes des familles* mentionne ainsi qu'un regroupement tel que demandé serait une aide précieuse.

A l'appui de cette demande, on peut souligner que l'accès facilité à ces informations pour toutes et pour tous et en particulier pour les familles défavorisées serait indéniablement un encouragement à l'égalité des chances et à l'égalité de traitement. Une information globale permettrait de donner une visibilité accrue, non seulement à la politique familiale vaudoise, mais aussi à toutes les organisations actives dans ces domaines. Cette synergie serait également très favorable pour une rationalisation des ressources et une meilleure coordination entre tous les acteurs présents sur le marché.

Plusieurs cantons se sont déjà emparés de cette thématique et y ont répondu de manière diverse. La plupart du temps, ce service est regroupé sous le nom de « guichet social ». On peut ainsi mentionner celui du

canton de Fribourg ou, dans le canton de Genève, le service d'accueil des Centres d'action sociale et de santé (CASS) ou encore ce qui était en ville de Neuchâtel la Boutique d'information sociale.

L'inconvénient de ces modèles ? la dénomination : guichet social. Ou plus encore son nom ET son intégration dans un centre social. Le fait de passer par un organisme ayant cette dénomination est déjà — en soi — un élément de stigmatisation et un frein réel à la recherche d'informations. Et cela est d'autant plus évident que la famille ou ses membres sont fragilisés d'une manière ou d'une autre et craignent plutôt d'avoir recours à une structure avec une connotation sociale.

La forme que devrait avoir ce « guichet familles » est bien entendu à définir. Il s'agirait de coupler judicieusement une base de données accessible de manière virtuelle – de manière à diffuser les informations destinées aux familles le plus largement possible, avec des guichets bien réels, décentralisés et desservis par des professionnel.le.s pour répondre à des besoins de proximité. Sur le modèle des agences d'assurances sociales, mais basés sur les informations aux familles.

Soulignons encore que la mise en place de telles structures correspondrait pleinement à un des axes prioritaires du programme de législature du Conseil d'Etat, soit la cohésion sociale et la qualité de vie de la population de ce canton.

Au vu de ce qui précède, j'ai l'honneur de demander au Conseil d'Etat d'étudier l'opportunité de réaliser un « guichet familles » regroupant non seulement les informations d'accès aux prestations sociales multiples, mais également toutes les informations utiles concernant les familles, ceci dans un souci d'égalité des chances.

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures.

*(Signé) Monique Ryf
et 33 cosignataires*

Développement

Mme Monique Ryf (SOC) : — Je vais vous poser trois questions, qui vous sembleront certainement un peu idiotes ou qui ne vous concernent pas forcément ; ce sont des questions toutes simples.

« D'ici quinze jours, ce seront les vacances scolaires dans le canton de Vaud. J'ai deux enfants de moins de quinze ans — vous aurez compris que le " je " ne se rapporte pas à ma situation personnelle — je travaille à 80 %, je n'ai plus qu'une semaine de vacances que j'aimerais garder pour la période de Noël ; où puis-je trouver des camps ou des passeports vacances pour mes enfants, où ils sont pris en charge pour la journée continue ? Question subsidiaire : où puis-je trouver une aide financière, car mon budget ne me permet pas de payer ces deux semaines de vacances ? »

« Mon ado est en dixième année, il doit commencer à chercher une profession qui pourrait l'intéresser. Qui pourrait l'aider à trouver des stages en entreprise ? »

« Famille recomposée, nous travaillons, lui à plein temps et moi à temps partiel. Ensemble, nous avons quatre enfants à charges différenciées à des temps différents. Comment établir un budget qui tienne compte de ces composantes ? Y a-t-il des aides financières possibles ? »

Vous conviendrez qu'il est plus ou moins facile de répondre à ces questions. C'est nettement plus facile quand on navigue aisément sur le net, qu'on a un bon réseau autour de soi, avec une bonne intégration, de la famille à proximité et quand on connaît le fonctionnement des institutions. Cela devient nettement plus difficile quand une ou plusieurs de ces conditions font défaut et cela devient quasiment impossible pour les familles les plus défavorisées. Les trois questions que je vous ai posées ne tombent pas du ciel : ce sont des exemples parmi d'autres qui arrivent sur la ligne téléphonique de Pro Juventute. Je déclare mes intérêts : je suis responsable de Pro Juventute pour la Suisse romande. Mais ces questions pourraient aussi bien arriver chez Pro Familia, au Centre social protestant ou encore dans les services des administrations cantonales ou communales.

C'est pour faciliter l'accès à l'information que nous proposons la création d'un « guichet familles » dans le cadre du « bouquet familles ». Entendons-nous bien : la forme à donner à ce guichet peut être multiple. Idéalement, il devrait comprendre une information centralisée et regroupée, soit une forme de base de données qui pourrait être utilisée et diffusée dans des lieux physiques de proximité, pour les familles. C'est la demande faite au Conseil d'Etat par le biais de ce postulat.

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

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

**Postulat Monique Ryf et consorts - Pour s'y retrouver dans la foison des informations : création d'un
« guichet familles »**

1. PREAMBULE

La Commission thématique de la politique familiale s'est réunie le 10 janvier 2019 à la Salle Romane, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Sous la présidence de Monsieur le Député Felix Stürner, elle était composée de Mesdames les Députées Claire Attinger Doepper, Céline Baux, Isabelle Freymond (en remplacement de Delphine Probst), Sabine Glauser Krug, Anne-Lise Rime, Myriam Romano-Malagrifa et Monique Ryf ainsi que de Messieurs les Députés Sergei Aschwanden, Jean-Rémy Chevalley, Fabien Deillon (en remplacement de Werner Riesen), Jean-Claude Glardon, Nicolas Glauser (en remplacement de Maurice Treboux) et Pierre-François Mottier. Messieurs les Députés Axel Marion et Pierre Volet étaient absents.

Ont participé à cette séance Monsieur Pierre-Yves Maillard, Chef du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) ; Madame Caroline Knupfer, Secrétaire générale adjointe du DSAS et Responsable de la section Politique sociale ; Madame Anouk Friedmann Wanshe, Cheffe de la Direction des aides et assurances sociales (DIRAAS) ; Monsieur Fabrice Ghelfi, Chef de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

2. POSITION DE LA POSTULANTE

A titre liminaire, la postulante note qu'il convient de se poser la question de la dénomination ainsi que de la forme que prendrait un « guichet famille ». A l'heure actuelle, la population vaudoise se diversifie énormément, la migration se poursuit, et le canton de Vaud comptera 200'000 personnes de plus en 2040. De manière générale, les familles sont confrontées à un système établi qui n'est pas toujours simple à comprendre étant donné que les informations concernent une multitude de domaines mettant à disposition différents services et prestations sous-jacentes. Dès lors, il serait opportun pour la population de savoir comment chercher et trouver l'ensemble de ces informations. En tant que responsable de *Pro Juventute* pour la Suisse romande, la postulante indique que la fondation reçoit quotidiennement, par le biais de la permanence téléphonique, des questions diverses et multiples, allant du financement d'un camp de vacances pour les enfants à l'accueil parascolaire. Dans ces cas de figure, l'association ne dispose pas d'une base de données adéquate à même de répondre à toutes les questions.

Chaque organisation ayant sa propre base de données, qu'elle essaie tant bien que mal de tenir à jour - ce qui prend du temps - l'idée fondamentale serait de réaliser des synergies en mettant en place une plateforme, utile et accessible, qui permettrait de recenser quantité d'informations, tout en y accédant en différents endroits. Il serait possible d'imaginer donner un mandat, par exemple à une haute école, afin d'élaborer une base de données commune. Parallèlement, il serait opportun de mettre sur pied un réseau dans le canton où les personnes pourraient aller chercher physiquement l'information, notamment pour celles et ceux qui sont moins à l'aise avec l'outil informatique. Enfin, la postulante estime qu'il serait judicieux d'éviter une appellation de type « guichet social », car elle véhiculerait une connotation stigmatisante et pourrait représenter un réel frein à la recherche d'informations.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

En guise de préambule, le Conseiller d'Etat indique que, depuis le 1^{er} janvier 2019, la DGCS regroupe l'ensemble des prestations sociales gérées par le DSAS. Cette direction unique permet ainsi au système d'aides financières à la personne de gagner en cohérence. La question de l'accessibilité à l'information et aux prestations constitue ainsi un des éléments-clés de la future stratégie de la politique sociale vaudoise. Il y a quelques années de cela, le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil une stratégie cantonale de lutte contre la pauvreté¹, laquelle a été en grande partie réalisée et a atteint ses objectifs puisqu'elle a, entre autres, amené à la création des prestations complémentaires cantonales pour familles (PC Familles) et à la rente-pont. Cette approche a pour but de mettre les personnes fragilisées davantage en phase avec le marché du travail et de leur éviter d'en décrocher. De fait, une fois arrivé dans le monde de l'aide sociale, il s'avère difficile d'en sortir. L'idée était donc de travailler en amont pour préserver la capacité de gains des personnes.

Certes, cette politique sociale revêt des coûts, mais le pari consistant à réduire le recours au revenu d'insertion (RI) est en partie réussi, le canton de Vaud connaissant l'évolution la plus favorable des chiffres de l'aide sociale au niveau helvétique, notamment au cours de ces deux dernières années. Il y a donc une authentique baisse des charges et du nombre de dossiers à l'aide sociale, à savoir entre 2% et 2,5% de moins en 2018 par rapport à 2017. Du point de vue budgétaire, cela représente ainsi environ CHF 20 millions de non-dépenses par rapport au budget alloué au RI. Par conséquent, il est nécessaire de consolider ce qui existe, en dépit du fait que beaucoup de personnes ne recourent pas aux prestations sociales, soit parce qu'elles n'en sont simplement pas informées, ne savent pas ou ne comprennent pas comment les demander, soit parce qu'elles n'osent pas en faire usage. La question de l'accessibilité devient donc cruciale.

Un des enjeux principaux concerne l'organisation de la répartition territoriale des lieux de contacts puisque l'administration se retrouve prise dans un champ de tension entre, d'un côté, le besoin d'une large décentralisation, de l'autre, l'efficacité même d'un tel dispositif. Ainsi, lorsque les personnes prennent la peine d'entrer dans une démarche de demande et espèrent recevoir de l'aide, il a été constaté que dissocier le lieu de l'information du lieu de la décision n'est pas toujours favorable. A titre d'exemple, les renseignements fournis par les personnes lors d'une simple demande d'information aux agences n'étaient pas systématiquement transmis au centre de décision qui se devait donc de récupérer l'ensemble des informations, le cas échéant les pièces justificatives, lorsqu'une demande effective était déposée. Faute d'informations suffisantes, les décisions pouvaient parfois prendre beaucoup de temps. Désormais, six points de contact répartis dans le canton se chargent de réceptionner les personnes et de prendre les décisions, ce qui a entraîné un gain de temps dans les prises de décision ainsi qu'une diminution des refus.

4. DISCUSSION GENERALE

En début de discussion, une commissaire qui déclare ses intérêts, puisqu'elle a travaillé en qualité d'assistante sociale et est vice-présidente de l'association *Pro Familia Vaud* (PFV), estime que la proposition de la postulante est intéressante. En effet, la PFV a établi un cahier des attentes des familles dans lequel un des points souvent relevé revenait à demander la mise en place d'un guichet famille pouvant prendre la forme d'un lieu physique ou d'une plateforme virtuelle. Une telle prestation s'insérerait parfaitement dans le développement de la cyberadministration voulue par le canton. De surcroît, ce dispositif pourrait prendre la forme d'une application pour smartphones, créée par exemple par la Haute Ecole d'Ingénierie et de Gestion du Canton de Vaud (HEIG-VD). Il serait en mesure de présenter l'ensemble des prestations disponibles, les informations relatives aux critères d'attribution, les différents papiers à posséder ou permettrait encore d'indiquer à qui s'adresser.

Comme l'a relevé la postulante, nombre d'associations sont régulièrement confrontées à des téléphones de personnes cherchant à obtenir des informations que lesdites associations ne sont pas en mesure de fournir. Il s'agit, entre autres, d'aspects liés à la formation ou au sport, comme par exemple l'organisation de camps de ski durant les vacances. Un immense travail de recensement devrait alors être effectué, en partenariat avec les associations idoines, afin de mettre en place une base de données centralisée et régulièrement mise à jour. Ce mandat pourrait être confié à un service étatique ou à une association.

¹ [Exposé des motifs et projet de loi - Stratégie cantonale de lutte contre la pauvreté \(288\)](#), site web de l'Etat de Vaud.

Au sujet de la nature des supports, une autre commissaire considère qu'il convient de ne pas opposer une version électronique à des lieux physiques. De plus, et comme l'a relevé sa préopinante, une telle base de données servirait tant à la population qu'aux professionnel-le-s. En tant qu'ancienne collaboratrice d'un Centre social régional (CSR) dans le Gros-de-Vaud, elle a pu constater que des collègues qui ne provenaient pas du district n'étaient pas en mesure de répondre à des questions relatives à la vie régionale. Une centralisation permettrait de créer des liens avec des associations professionnelles et culturelles régionales qui pourraient remonter bon nombre d'informations.

Interpellée par le fait que les cantons de Neuchâtel et de Fribourg aient mis en place des guichets physiques, une autre commissaire s'inquiète des coûts importants qui pourraient être engendrés par un tel système. S'agissant de la conception d'une application virtuelle, elle se demande aussi pourquoi le canton devrait en supporter les frais, alors que ce dispositif pourrait être créé par une société privée par exemple.

A ce propos, la postulante répond qu'il serait tout à fait envisageable de mandater une société privée. En outre, elle indique ne pas demander la création de lieux supplémentaires, mais la mise en œuvre d'une synergie qui serait favorable tant aux associations qu'aux professionnel-le-s.

Pour illustrer cet aspect, un autre commissaire souhaite mettre en lumière un site web dénommé *enfance.ch*², mis en place par l'association *Lausanne Région*, contenant quantité d'informations destinées aux parents. Selon le commissaire, la problématique se situe surtout dans la coordination et dans la mise en commun d'informations pouvant être amenées par différents services étatiques et associatifs.

Au Conseiller d'Etat de préciser que le site web de l'Etat de Vaud contient déjà bon nombre de renseignements utiles aux familles (centrale téléphonique des médecins de garde, accueil de jour des enfants, déménagement, liste des associations sportives vaudoises, etc.). Comme le relève la postulante, il convient que la mise à jour des informations remontées par les différentes associations et communes se fasse en coordination avec des guichets bien réels, décentralisés et desservis par des professionnel-le-s. Ainsi, le Chef du DSAS juge que la définition du rôle et des missions confiées aux agences d'assurances sociales constitue un enjeu crucial de la politique sociale cantonale. Repenser le dispositif d'accessibilité aux prestations sociales de manière globale dépasse ainsi la question de la mise en place d'un « guichet famille ». Enfin, il souhaite souligner le fait que les communes doivent également fournir un travail de proximité, afin de produire une information de qualité à l'attention de la population, tout comme les associations, car elles sont justement subventionnées en vue d'effectuer ce type de prestations.

Suite à ces précisions, des voix se demandent si le système ne fonctionne pas déjà pleinement et pensent que la plupart des besoins sont remplis par les structures existantes. Par ailleurs, la création d'un tel guichet exigerait de mettre à disposition passablement de ressources humaines et financières.

Au contraire, une commissaire rappelle que le postulat demande au Conseil d'Etat « *d'étudier l'opportunité de réaliser un « guichet familles » regroupant non seulement les informations d'accès aux prestations sociales multiples, mais également toutes les informations utiles concernant les familles* », du fait notamment que l'accessibilité à l'information reste un problème tant pour la population que pour les professionnel-le-s.

Une autre commissaire d'ajouter qu'une telle base de données pourrait prendre la forme d'une plateforme participative dont les apports pourraient être le fruit d'acteurs divers (Etat, communes, associations, etc.). Un tel point d'accès offrirait la possibilité d'insérer des liens vers les différents sites déjà existants, mais soulèverait également la question de la sécurité informatique puisqu'il faudrait pouvoir protéger les données des visiteurs. Par ailleurs, elle observe que si les collaboratrices et les collaborateurs des CSR ne sont pas en mesure de donner un renseignement définitif, elles/ils doivent tout de même pouvoir indiquer aux personnes où chercher l'information.

Dans un autre registre, une commissaire fait remarquer que le site web *Vaud Famille* est truffé de publicités et contient apparemment bon nombre d'informations erronées. De plus, elle constate que trouver des renseignements sur le site web du canton de Vaud n'est pas chose aisée.

² [Le site des parents de la région lausannoise](#)

A l'instar de l'association *Lausanne Région*, une autre commissaire considère qu'il reviendrait aux régions de mettre en place des sites web.

Un dernier commissaire d'émettre son opinion au sujet du postulat dont il trouve le principe bon, mais dont il déplore l'aspect virtuel qui contribuera à l'isolement des personnes. Si ces dernières se déplacent jusqu'à l'administration communale en quête d'informations, cela leur permettra d'entamer de véritables relations.

En conclusion, la postulante rappelle que son idée n'est pas de créer des « usines à gaz », mais de regrouper les différentes forces afin de proposer à la population des informations adéquates et actualisées.

5. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération ce postulat par 7 voix contre 6 et aucune abstention.

Moudon, le 26 avril 2019.

*Le rapporteur :
(Signé) Felix Stürner*

Postulat Claire Attinger Doepper et consorts – Aides à la famille : pour une centralisation des aides financières

Texte déposé

En soutien à une politique familiale dynamique, l'aide au logement a pour premier objectif de mettre à disposition des logements adaptés économiquement aux besoins des ménages disposant d'un revenu modeste. Un second objectif consiste à moduler les aides en fonction des caractéristiques du territoire. L'aide individuelle au logement (AIL) est bienvenue et peut être indispensable dans les ménages à faible revenu, mais dont les budgets sont très serrés. Cette prestation est allouée à ce jour dans 11 communes du canton. Elle ne touche donc pas l'entier de la population.

Sans citer les allocations familiales qui sont versées sur une base universelle (dès la présence d'enfant), il existe d'autres régimes à vocation cantonale qui concernent les familles comme les prestations complémentaires (PC) Familles, l'allocation de maternité ou l'allocation pour les familles s'occupant d'un enfant mineur handicapé à domicile (AMINH). Ces régimes allouent des prestations financières dans le but de pallier une difficulté économique.

Cela étant, aujourd'hui, ces aides sont fournies par des services différents. Il s'agit des centres régionaux de décision pour les PC Familles, de la Caisse cantonale vaudoise de compensation pour l'allocation de maternité et de l'Office de l'assurance invalidité pour l'AMINH.

Selon les statistiques disponibles, les PC Familles concernent presque 5000 ménages (soit plus de 10'000 personnes). L'allocation de maternité touche environ 2000 familles, l'AIL environ 1800 et l'AMINH environ 250.

On peut s'attendre à ce que de nombreux ménages bénéficient de plusieurs de ces régimes. Dès lors, il serait pertinent d'étudier ces recoupements et d'évaluer le sens de pouvoir regrouper ces dispositifs dans un seul régime qui serait destiné aux familles avec des règles particulières selon certains critères : présence d'un enfant en situation de handicap, incapacité de travail de la mère après une naissance, taux d'effort trop élevé lié au logement, etc.

Ainsi, j'ai l'honneur de demander au Conseil d'Etat d'examiner la possibilité de construire un régime destiné aux familles, qui réunisse sous un même toit ces différentes prestations. La mise en place de ce dispositif devant se faire sans économie et dans le maintien des droits des différentes familles concernées. L'objectif est de clarifier ces prestations, d'en faciliter l'accès et la compréhension, et d'en rationaliser le dispositif administratif.

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures.

*(Signé) Claire Attinger Doepper
et 35 cosignataires*

Développement

Mme Claire Attinger Doepper (SOC) : — En fonction de leur situation, les familles peuvent bénéficier d'aides financières visant à mieux compenser leurs coûts, c'est-à-dire les coûts relatifs aux enfants, ainsi qu'à faire face à des situations économiques difficiles. Aujourd'hui, les aides financières cantonales qui concernent les familles, telles les prestations complémentaires pour les familles (PC Familles), l'allocation de maternité, ou encore l'allocation pour les familles s'occupant d'un enfant mineur handicapé et à domicile sont toutes gérées par des services différents, ce qui rend leur accès difficile. En plus, la dispersion de l'administration dans différents bureaux accentue l'opacité des régimes disponibles pour les familles. Pour mémoire, les aides sont aujourd'hui dispensées par des centres régionaux pour les PC Familles, par la Caisse cantonale vaudoise de compensation pour

l'allocation de maternité et par l'Office de l'assurance-invalidité (AI) pour l'allocation en faveur des familles s'occupant d'un enfant mineur handicapé à domicile.

Selon les statistiques disponibles, les PC Familles concernent presque 5000 ménages ; l'allocation de maternité concerne environ 2000 familles ; l'aide individuelle au logement (AIL) s'adresse à environ 1800 familles et l'allocation en faveur des familles s'occupant d'un enfant mineur handicapé à domicile concerne 250 familles. On peut donc s'attendre à ce que de nombreux ménages bénéficient de plusieurs de ces régimes. Dès lors, il serait pertinent d'étudier leur recoupement et d'évaluer la possibilité de réunir les différents dispositifs en un seul régime. Je vous remercie de soutenir le renvoi du postulat 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 Claire Attinger Doepper et consorts - Aides à la famille : pour une centralisation des aides financières

1. PREAMBULE

La Commission thématique de la politique familiale s'est réunie le 10 janvier 2019 à la Salle Romane, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Sous la présidence de Monsieur le Député Felix Stürner, elle était composée de Mesdames les Députées Claire Attinger Doepper, Céline Baux, Isabelle Freymond (en remplacement de Delphine Probst), Sabine Glauser Krug, Anne-Lise Rime et Myriam Romano-Malagrifa ainsi que de Messieurs les Députés Sergei Aschwanden, Jean-Rémy Chevalley, Fabien Deillon (en remplacement de Werner Riesen), Jean-Claude Glardon, Nicolas Glauser (en remplacement de Maurice Treboux) et Pierre-François Mottier. Messieurs les Députés Axel Marion et Pierre Volet étaient absents.

Ont participé à cette séance Monsieur Pierre-Yves Maillard, Chef du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) ; Madame Caroline Knupfer, Secrétaire générale adjointe du DSAS et Responsable de la section Politique sociale ; Madame Anouk Friedmann Wanshe, Cheffe de la Direction des aides et assurances sociales (DIRAAS) ; Monsieur Fabrice Ghelfi, Chef de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

2. POSITION DE LA POSTULANTE

En introduction, la postulante rappelle que son objet demande à ce que le Conseil d'Etat étudie l'opportunité de réunir sous un même toit l'ensemble des prestations énumérées dans le texte du présent postulat, à savoir les PC Familles, l'allocation individuelle au logement (AIL), l'allocation de maternité ou encore l'allocation en faveur des familles s'occupant d'un mineur handicapé à domicile (AMINH). Actuellement, ces aides sont versées par une multitude de services et de directions. Par conséquent, il apparaît cohérent d'évaluer la possibilité de regrouper et de revisiter cette offre, voire d'inventer un nouveau régime destiné aux familles englobant l'ensemble des prestations précitées, ainsi que de faciliter l'accès à l'ensemble des prestations à l'attention de la population.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseiller d'Etat observe que la démarche proposée par la postulante va exactement dans le même sens que celui souhaité par le gouvernement. A titre d'exemple, il rappelle que l'administration a déjà rationalisé le système en supprimant le Fonds cantonal pour la famille, lors du budget 2018, étant donné que ce dispositif recevait moins de demandes depuis l'introduction d'autres prestations telles que les PC Familles. Il n'en reste pas moins que la problématique soulevée par la postulante garde toute sa légitimité, bien que pour la mener à terme il convienne de modifier certains textes légaux, entre autres la *Loi sur les prestations complémentaires cantonales pour familles et les prestations cantonales de la rente-pont* (LPCFam). Un regroupement amènerait une meilleure compréhension et conduirait à une augmentation du nombre de bénéficiaires de PC Familles, le nombre de personnes à aider ne changeant évidemment pas. Dans le détail, il est encore à relever que les normes de l'AIL, dans certaines communes, sont un peu plus hautes que dans d'autres : une cantonalisation de ce dispositif amènerait peut-être l'administration à redéfinir ces barèmes.

4. DISCUSSION GENERALE

Une commissaire estime que ce postulat est intéressant, car il demande une plus grande efficacité du système et ne consiste pas en une nouvelle demande. Il serait par ailleurs intéressant d'obtenir un rapport du Conseil d'Etat précisant, entre autres, les différences de barèmes de l'AIL.

Un deuxième commissaire de préciser que le présent postulat lui semble plus clair que le précédent (cf. **18_POS_073**). Le regroupement des différents dispositifs permettrait ainsi à la population d'obtenir des informations concrètes et rapides.

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.

Moudon, le 28 avril 2019.

*Le rapporteur :
(Signé) Felix Stürner*

Postulat Florence Gross et consorts – Des mesures fiscales ciblées pour les proches aidants

Texte déposé

La thématique de la prise en charge des seniors est très souvent abordée. Celle-ci est souvent liée au vieillissement de la population, mais également aux coûts de la santé. Aujourd'hui, nous pensons principalement aux soins à domicile ou à l'EMS en matière d'hébergement et de prise en charge. Avec l'évolution démographique à venir, le système actuel ne sera plus adapté et nous devons anticiper afin de trouver d'autres solutions.

Toutes les études le montrent, les personnes âgées souhaitent vivre à domicile le plus longtemps possible. Cela n'est possible que si leur degré d'autonomie est suffisant. Avant le recours aux soins à domicile, les proches aidants sont souvent mis à contribution et, aujourd'hui, leur travail n'est pas suffisamment reconnu.

Les proches aidants font le choix de venir en aide à un membre de leur famille ou à un proche quand celui-ci n'arrive plus à maintenir seul son autonomie quotidienne. Le maintien à domicile peut donc être prolongé, lorsque l'état de santé de la personne le permet. Retarder l'entrée en EMS comporte des avantages tant pour la personne concernée que pour la société qui doit bien souvent assumer les frais d'EMS par le financement des prestations complémentaires (PC).

Le soutien ne se limite évidemment pas qu'aux personnes âgées et doit être considéré dans sa globalité, je ne traite ce cas ici qu'en exemple. Les proches aidants consacrent également leur temps aux handicapés, malades chroniques, et accidentés graves.

Le proche aidant est aujourd'hui considéré comme un membre de la famille. Or, les diverses tâches de soutien peuvent être effectuées par des amis, des voisins ou toute personne souhaitant donner de son temps à la collectivité. En effet, la famille proche peut ne plus avoir de temps à consacrer à ces tâches pour des raisons professionnelles ou simplement par éloignement géographique.

Nous demandons donc au Conseil d'Etat d'étudier les propositions suivantes :

- la possibilité pour tout proche aidant de bénéficier de déductions fiscales liées à l'activité de soutien, soit déduire de leur revenu imposable les frais afférents à leur activité de soutien ;
- de concrétiser ces allègements sous la forme de déductions forfaitaires ou en travaillant sur le quotient familial ;
- d'élargir la notion de proche aidant aux personnes souhaitant donner de leur temps aux personnes âgées ayant l'autonomie suffisante pour rester à domicile. Un contrôle pourrait être réalisé par les centres médico-sociaux (CMS), par le médecin ou par d'autres organismes qui délivreraient une attestation.

Commentaire

Une loi fédérale liée aux proches aidants est aujourd'hui en consultation. Celle-ci prévoit principalement un octroi de congés payés pour la prise en charge d'un proche malade. Nous proposons ici d'autres modalités d'incitation.

Comme présenté lors de la rentrée politique du PLR Vaud, à fin août 2018, l'allègement fiscal ciblé évite toute subvention abusive et cette solution est donc préférée à d'autres types de soutiens financiers directs. Les manques à gagner peuvent être considérés comme des investissements favorisant la compatibilité de la vie professionnelle et familiale avec la prise en charge des proches. Elles garantissent également un maintien de la qualité de vie de la personne âgée en lui permettant de rester

à domicile. Enfin, cette prise en charge permet d'éviter des admissions précoces et non nécessaires au sein d'établissements stationnaires et réduira les coûts de manière sensible.

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures.

*(Signé) Florence Gross
et 38 cosignataires*

Développement

Mme Florence Gross (PLR) : — Souvent, les personnes âgées, malades ou handicapées ne peuvent rester vivre à la maison que grâce au soutien d'un proche. Soigner et assister un membre de sa famille au quotidien est un travail précieux, mais exigeant. Le travail des proches aidants est indispensable et il le deviendra toujours davantage dans les années à venir. Grâce à leur soutien, les personnes accompagnées peuvent continuer à vivre à domicile. Or, ne pas être placé en institution, mais rester vivre chez soi est un des facteurs de maintien de l'autonomie de la personne autant que de son bien-être. Etre proche aidant est un don de soi et de son temps ; c'est un engagement de cœur, un engagement solidaire. Dans un monde où l'individualisme a parfois tendance à prendre le dessus, nous devons trouver des solutions afin d'encourager cet engagement, indispensable à la cohésion de notre société. Le postulat traite d'une des problématiques rencontrées, soit celle des personnes âgées ; néanmoins, les proches aidants ne se limitent pas au soutien des personnes de cette tranche d'âge.

Lors de sa rentrée politique, le PLR Vaud a proposé toute une série de mesures visant à diversifier la prise en charge des personnes ayant besoin d'un soutien. Ce postulat énonce l'une de ces mesures. Comment favoriser l'engagement, aujourd'hui, et accroître la motivation des personnes ayant du temps à consacrer à des bénéficiaires qui en ont besoin ? Certes, une loi fédérale est en cours de consultation, prévoyant l'octroi de congés payés pour la prise en charge d'un proche malade. Le postulat demande d'étudier d'autres modalités d'incitation, par le biais des déductions fiscales. En effet, dans une volonté de réduire la fiscalité des personnes physiques, de contenir les subsides déjà nombreux dans le canton et d'éviter toute mesure dite arrosoir, nous préférons faire appel aux forces qui existent dans la société. Les prestations effectuées par les proches aidants ou les personnes de soutien permettent également de réduire les charges de l'Etat. Il y a donc lieu de soulager ces personnes en travaillant des allègements fiscaux ciblés.

De plus, la notion de proche aidant renvoie souvent à un membre de la famille. Il arrive néanmoins que d'autres personnes assument les tâches de soutien : des amis, des voisins ou d'autres personnes souhaitant offrir de leur temps. L'éloignement géographique, comme les situations professionnelles et familiales diverses et variées, ne permettent pas toujours de libérer du temps pour un proche. Dès lors, les réseaux formés en dehors du cercle familial doivent être également pris en considération.

Pour conclure, nous pensons que le maintien à domicile doit être privilégié lorsque l'état de santé et d'autonomie de la personne le permet. Le soutien par un proche en est une des conditions. Par ce postulat, nous demandons au Conseil d'Etat d'étudier les propositions suivantes :

- la possibilité pour tout proche aidant de bénéficier de déductions fiscales liées à l'activité de soutien, soit de déduire de leur revenu imposable les frais afférents à cette activité, afin de les encourager à investir de leur temps dans ces tâches et que ces dernières soient enfin reconnues ;
- concrétiser ces allègements sous la forme de déductions forfaitaires ou en travaillant sur le quotient familial ; les manques à gagner fiscaux doivent être considérés comme permettant notamment d'éviter des institutionnalisations précoces au sein d'établissements stationnaires dont le coût est très souvent onéreux ;
- élargir la notion de proche aidant aux personnes souhaitant donner de leur temps aux personnes âgées, malades ou handicapées, ayant une autonomie suffisante pour rester à domicile.

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 Florence Gross et consorts - Des mesures fiscales ciblées pour les proches-aidants

1. PREAMBULE

La Commission thématique de la politique familiale s'est réunie le 10 décembre 2018 à la Salle Romane, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Sous la présidence de Monsieur le Député Felix Stürner, elle était composée de Mesdames les Députées Claire Attinger Doepper, Céline Baux, Anne-Sophie Betschart (en remplacement de Myriam Romano-Malagrifa), Isabelle Freymond (en remplacement de Delphine Probst), Circé Fuchs (en remplacement d'Axel Marion), Sabine Glauser Krug, Florence Gross et Anne-Lise Rime, ainsi que de Messieurs les Députés Sergei Aschwanden, Jean-Rémy Chevalley, Fabien Deillon (en remplacement de Maurice Treboux), Jean-Claude Glardon, Pierre-François Mottier, Werner Riesen et Pierre Volet.

Ont participé à cette séance Monsieur Pierre-Yves Maillard, Chef du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS); Madame Anouk Friedmann Wanshe, Adjointe à la Section programmes, politique familiale, régions et solidarités (PPRS); Monsieur Fabrice Ghelfi, Chef de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS); Monsieur Antonello Spagnollo, Chef de la Section Aide et insertions sociales (SAIS).

Monsieur Florian Ducommun, Secrétaire de la commission, a rédigé les notes de séance et en est sincèrement remercié.

2. POSITION DE LA POSTULANTE

En guise d'introduction, la postulante rappelle qu'elle propose une réflexion sur la fiscalité des proches aidant-e-s. Elle souhaite également élargir la notion de proche aidant-e à toute personne qui souhaite offrir de son temps (amis, voisins, etc.). Certes, chiffrer l'économie réalisée par le recours aux proches aidant-e-s et l'évitement des hospitalisations s'avère difficile à court terme, mais il est nécessaire de se saisir de la problématique, de réfléchir à des solutions et d'anticiper. Elle salue l'unanimité des commissaires qui s'accordent sur cet aspect. La carte, telle que proposée dans la motion traitée en début de séance de commission (cf. **18_MOT_059**), apportera la reconnaissance du statut de proche aidant-e, ainsi qu'une forme de contrôle. Enfin, selon la postulante, les allègements fiscaux ciblés sont préférables aux subventions individuelles.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

De son côté, le Conseiller d'Etat admet que la question fiscale est incontournable. Si une indemnité est octroyée aux proches aidant-e-s, alors la notion de condition de ressources devra probablement être intégrée. Un octroi de manière indifférenciée, d'environ CHF 200.- mensuels, a été instauré dans le canton de Fribourg. Toutefois, cette somme forfaitaire ne rend pas justice à la situation réelle de la personne qui peut par exemple correspondre à une diminution du taux d'activité.

Pour aider davantage qu'avec CHF 100.- ou CHF 200.- par mois, il convient d'introduire la notion de condition de ressources qui concernerait les 30% à 40% des personnes à revenu modeste. Toutefois, les personnes au revenu plus important apportent la même aide et contribuent de la même façon aux économies de la collectivité. L'instrument fiscal est alors le plus efficace. Il est sans doute nécessaire de panacher les deux approches. La question des moyens à consacrer à une telle politique est évidemment centrale. Il y a donc un pari à faire sur le retour sur investissement, mais de toute manière, on dépensera mieux que si on ne fait rien.

Du côté des EMS, limiter le nombre de lits à deux, voire un lit, a amélioré la qualité de vie des aînés. Mais mathématiquement, en fonction des prévisions démographiques, pour maintenir cette offre, il faudrait créer 4'000 à 5'000 chambres à un lit au cours des vingt prochaines années. Si les proches aidant-e-s sont davantage soutenu-e-s, une économie sera réalisée. Il convient de viser les cas qui représentent des alternatives à l'hébergement, de manière anticipée.

4. DISCUSSION GENERALE

Au cours de la brève discussion qui s'ensuit, un commissaire fait remarquer que les diverses options proposées par les postulats sont toutes intéressantes, voire complémentaires, et doivent être abordées de manière conjointe.

A la question concernant l'économie réalisée par le travail des proches aidant-e-s, **le Conseiller d'Etat** répond que, dans le canton de Vaud, le nombre de places en EMS est inférieur d'environ 20% à la moyenne suisse. Dès lors, ce sont environ CHF 300 millions qui n'ont pas dû être engagés, lesquels représenteraient une charge d'amortissement de CHF 10 à 15 millions par année sur 25 ans. A cela s'ajouteraient CHF 100 millions de coûts de fonctionnements annuels. Le quart des CHF 110 à 115 millions serait payé par les résidents et le reste par les régimes sociaux cantonaux (Loi d'Aide aux Personnes Recourant à l'Action Médico-Sociale - LAPRAMS) et fédéraux (prestations complémentaires AVS/AI). Pour les soins à domicile dans le canton, la charge LAMal par habitant s'élève à 4%, alors que la moyenne suisse se situe entre 2% et 2,5%. Cette différence représente CHF 35 à 50 millions à charge de l'assurance maladie payés par les personnes. Le gain net se chiffre entre CHF 30 et 50 millions.

L'Adjointe à la Section programmes, politique familiale, régions et solidarités (PPRS) précise que le budget cantonal de la politique des proches aidant-e-s se monte à CHF 4,8 millions.

Le Conseiller d'Etat estime que si cette somme était doublée, le retour serait de CHF 2.- à CHF 3.- pour CHF 1.- investi. Il ne s'agit donc pas d'aider l'ensemble des 80'000 proches aidant-e-s en leur donnant CHF 1000.- par année. Enfin, il n'est pas certain que la somme, qui relève plutôt d'une forme de reconnaissance, réduira le nombre d'institutionnalisations.

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.

Moudon, le 24 avril 2019.

*Le rapporteur :
(Signé) Felix Stürner*