



REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

aux observations de la Commission de gestion – Année 2013 – Secondes réponses

1 DEPARTEMENT DE LA FORMATION, DE LA JEUNESSE ET DE LA CULTURE

1^{ère} observation

Communication interservices et interdépartementale

Les problèmes concernant la sécurité du bâtiment survenus à l'Ecole professionnelle commerciale de Lausanne (EPCL) ont montré que la communication interservices et interdépartementale est essentielle pour gérer au mieux les conséquences et difficultés subséquentes. Or, dans le cas présent, elle a été lacunaire.

– Le Conseil d'Etat est prié de renseigner le Grand Conseil sur les mesures qu'il entend prendre en matière de communication interne lorsqu'un tel problème survient.

Réponse du Conseil d'Etat

Quand bien même le Conseil d'Etat a relevé que la situation exceptionnelle survenue à l'EPCL s'est soldée sans dommage pour les occupants du bâtiment, il reconnaît que la communication interservices aurait pu être plus optimale.

Comme signalé dans sa première réponse, le Conseil d'Etat souligne que les difficultés relatives au bâtiment de l'EPCL ont été décelées en août 2013 par le Service Immeubles Patrimoine et Logistique (SIPAL) et ses experts mandatés. Au début, rien ne laissait présager la nécessité de recourir au scénario extrême, soit la fermeture du bâtiment à la rentrée scolaire. En effet, les acteurs impliqués dans la rénovation des façades et du rehaussement du bâtiment de l'EPCL, tant du côté du SIPAL que de la DGEP, étaient alors convaincus que les ingénieurs mandatés par le SIPAL trouveraient des solutions afin de garantir la sécurité des occupants de l'EPCL lors de la reprise des cours. Or, des constats faits sur le chantier et des expertises complémentaires diligentées par le SIPAL ont amené ce service à prendre la décision de ne pas autoriser l'ouverture du bâtiment au jour de la rentrée. Cette décision n'a pu être prise que quelques jours avant la reprise des cours, lors d'une séance réunissant toutes les parties prenantes, en particulier la Directrice de l'EPCL et le Directeur général de la DGEP.

Dès ce moment, les mesures nécessaires ont été prises pour assurer la rentrée dans des conditions exceptionnelles. Cette situation d'urgence n'a pas permis d'assurer une circulation optimale des informations mais a permis de commencer l'année scolaire, certes avec un

léger retard et pour certains élèves et professeurs dans d'autres lieux, cependant sans dommage important ni perturbation grave.

Le Conseil d'Etat estime que le cas de l'EPCL est exceptionnel et qu'il ne saurait refléter la bonne qualité de la coordination entre le SIPAL et les services de l'Etat, la DGEP en particulier. L'observation faite par la COGES a cependant été l'occasion de sensibiliser tous les acteurs impliqués à la nécessité d'une communication rapide et efficace, tant à l'interne qu'à l'externe.

2 DEPARTEMENT DE LA SANTE ET DE L'ACTION SOCIALE

2^{ème} observation

Gestion des cas de patients sous mesure de placement à des fins d'assistance (PLAFA) de longue durée et communication entre toutes les instances intervenant dans le processus

Les lits de soins aigus de l'hôpital psychiatrique doivent rester réservés aux cas aigus de décompensation psychiatrique. Les patients sous mesure de PLAFA de longue durée refusant toute forme de traitement et s'opposant à leur hospitalisation occupent indûment des lits de soins aigus et génèrent des tensions avec le personnel et les autres patients hospitaliers. Ces situations sont sources d'une incompréhension mutuelle et semblent découler d'une méconnaissance du milieu hospitalier par la Justice de paix (JP) et inversement.

- Le Conseil d'Etat est prié de renseigner le Grand Conseil sur son appréciation de la situation et sur la possibilité de réunir pour des Assises des PLAFA toutes les instances concernées par la question des mesures PLAFA, notamment le Centre hospitalier universitaire vaudois (CHUV), la JP et l'Office des curatelles et tutelles professionnelles (OCTP). Ceci afin de tracer la voie vers le dialogue et esquisser des pistes d'amélioration des situations problématiques et d'occupation de longue durée de lits de soins aigus.

Réponse du Conseil d'Etat

1. Eléments déjà précédemment exposés par le Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a pris note des observations de la COGES concernant les PLAFA. Comme le soulignent les députés, la gestion des PLAFA nécessite une collaboration étroite entre les Justices de paix et les médecins afin que la mesure ordonnée puisse être efficace.

Le Conseil d'Etat constate que les acteurs concernés ont travaillé conjointement à la mise en œuvre du nouveau droit de la protection de l'adulte et de l'enfant (projet CODEX PAE), entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

De même, les partenaires impliqués se sont réunis à plusieurs reprises ces 12 derniers mois afin de trouver des solutions qui permettraient d'éviter de bloquer les capacités de prise en charge dans les institutions psychiatriques de soins aigus. Les efforts des entités ont déjà permis de confirmer dans ses activités un groupe de suivi de mise en place des nouvelles dispositions légales en matière de PLAFA, composé de représentants de l'Ordre judiciaire (OJV), du Département de psychiatrie du CHUV (DP CHUV) et du Médecin cantonal. Il est envisagé d'intégrer d'autres représentants au groupe de suivi, par exemple des institutions spécialisées.

Le groupe de suivi a validé récemment une nouvelle procédure qui doit permettre à certains psychiatres autorisés de prononcer des mesures ambulatoires pour des patients qui seraient normalement placés dans des établissements psychiatriques de soins aigus. En outre, le Service de la santé publique (SSP) et le DP CHUV sont en train de mettre en place une filière de prise en charge par des cases manager de patients souffrant d'addictions, qui présentent également des problèmes sociaux importants. L'objectif est de mieux orienter ces personnes vers des structures adaptées sans passer par un PLAFA.

De son côté, l'OJV va sensibiliser les Justices de paix sur la possibilité que leur donnent les nouvelles dispositions légales en permettant que la levée du PLAFA soit déléguée au médecin responsable de l'établissement concerné. Cette délégation devrait permettre une meilleure gestion des situations de personnes pour lesquelles une hospitalisation n'est plus justifiée. Dans certains cas complexes, lorsque la personne concernée est incapable de participer à une audience pour des raisons médicales, son audition pourrait être envisagée à l'hôpital. Dans tous les cas, il semble essentiel que les médecins documentent les demandes de levée de PLAFA en indiquant également quelles seraient les possibilités de prise en charge en dehors de l'hôpital psychiatrique. De leur côté, il appartient aux Justices de paix de bien préciser le mandat donné aux médecins qui vont suivre la personne sous PLAFA en hôpital psychiatrique.

Le groupe de suivi a également prévu d'organiser des échanges d'expériences entre les juges de paix et les médecins, de manière à sensibiliser chacun des acteurs aux problèmes rencontrés par les autres.

Enfin, le SSP met en place progressivement une filière d'orientation spécifique à l'hébergement psychiatrique ce qui devrait permettre aux Justices de paix ainsi qu'aux médecins d'orienter les personnes sous mesure de PLAFA directement dans un établissement approprié.

Au vu de ce qui précède, on constate que le groupe de suivi de mise en place des nouvelles dispositions légales en matière de PLAFA sert de plateforme de communication entre les Justices de paix, les médecins et les autres acteurs concernés. De même, ce groupe a formulé diverses propositions d'amélioration de la gestion des PLAFA, certaines étant déjà mises en œuvre.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat s'engage à collaborer activement au sein du groupe de suivi et à mettre en œuvre les mesures mentionnées ci-dessus décidées en son sein. Le Conseil d'Etat fera parvenir une lettre aux autorités et services concernés qui fixera à fin 2014 le délai de réalisation des mesures mentionnées ci-dessus. **Il constate que l'on peut objectivement considérer que le groupe de suivi remplit la mission qui serait attendue des Assises des PLAFA ; dans ce contexte, il demeure ouvert à la tenue d'assises qui seraient organisées à un stade plus avancé de la mise en œuvre des mesures mentionnées ci-dessus.**

2. Complément de réponse

Dans sa séance du 24 juin 2014, le Grand Conseil a refusé la réponse du DSAS à la troisième observation de la Commission de gestion intitulée « *Gestion des cas de patients sous mesure PLAFA de longue durée et communication entre toutes les instances intervenant dans le processus* ».

Comme expliqué dans la première réponse, un Groupe de suivi de mise en place des nouvelles dispositions légales en matière de PLAFA a été mis en œuvre pour revoir notamment les procédures de collaboration entre les différents intervenants. Il s'avère que des aspects en lien avec certaines procédures doivent être analysés afin de tenir compte

des expériences accumulées depuis janvier 2013 ainsi que des remarques des Commissions du GC.

D'un commun accord, le DSAS et l'OJV ont décidé de créer une structure de projet PLAFa.

Sous la conduite d'un comité de pilotage, différents groupes de travail (GT) ont ainsi été constitués dans plusieurs domaines (processus, orientation et hébergement, aspects épidémiologiques et statistiques, mesures ambulatoires et rôle des avocats). Parmi les questions essentielles traitées on retrouve des thématiques en lien avec l'amélioration des échanges d'informations entre les Justice de paix et le corps médical ou en lien avec la mise en œuvre des mesures ambulatoires. Les aspects sociétaux seront également abordés.

A la date où cette réponse est soumise au GC, ces GT se sont déjà réunis à plusieurs reprises afin de permettre l'organisation des Assises PLAFa courant 2015 comme souhaité par les Commissions.

Le DSAS et l'OJV ont convenu de convoquer les Assises PLAFa le 5 juin 2015.

3 DEPARTEMENT DE L'ECONOMIE ET DU SPORT

2^{ème} observation

« Missions de promotion et de contrôle du Service de la promotion économique (SPECo) »

Le SPECo est le service qui chapeaute les sites stratégiques d'intérêt cantonal, ainsi que celui qui alloue les subventions demandées, entre autres, en vertu de la loi sur l'appui au développement économique (LADE). Toutefois, ce service ne bénéficie ni du personnel, ni des moyens d'investigation, ni des compétences métier permettant des contrôles réellement systématiques et approfondis des sociétés impliquées dans la gestion des sites, des bénéficiaires de subventions, ainsi que de la qualité des informations transmises par ces derniers.

- Le Conseil d'Etat est prié de renseigner le Grand Conseil sur l'étendue du rôle du SPECo dans le contrôle des sociétés impliquées dans le fonctionnement des sites stratégiques, des entités subventionnées et de la qualité des informations transmises par ces dernières. Il est également prié de renseigner le Grand Conseil sur les moyens mis en œuvre pour que le SPECo puisse pleinement assurer ce rôle de contrôle.

Réponse du Conseil d'Etat

- 1. Responsabilité en matière de suivi et de contrôle : du distinguo à opérer entre « participations » et « subventions »*

En lien avec les deux dossiers concrets cités dans le cadre de cette 2^e observation de la sous-commission DECS de la COGES (p. 107 du rapport), à savoir Biopôle SA, d'une part, et Swissmedia, d'autre part, il s'agit préalablement de souligner la nature différente de la relation liant l'Etat de Vaud à ces deux technoparcs vaudois. La distinction à opérer influence en effet directement la portée du contrôle et du suivi de l'Etat en termes de responsabilité de celui-ci dans la conduite stratégique et la gestion opérationnelle des entités considérées.

Dans le cas de Biopôle S.A., l'Etat de Vaud y détient une participation financière au sens de la loi du 17 mai 2005 sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales (LPECPM), puisqu'étant l'actionnaire très largement majoritaire de la SA, avec

97,5% des actions. Pour mémoire, le solde du capital se répartit à parts égales entre les Communes de Lausanne et d'Epalinges.

En tant que propriétaire de la société, l'Etat se voit – de jure – responsable de la conduite stratégique et de la gestion opérationnelle de Biopôle. Raison pour laquelle, la LPECMP définit clairement les responsabilités incombant à l'Etat en la matière (voir infra, Chapitre 2.2).

Parallèlement, et pour mémoire, Biopôle SA n'a pas bénéficié de subventions de l'Etat au titre de la LADE depuis son entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2008.

En ce qui concerne l'Association Swissmedia, l'Etat de Vaud n'y détient ni participation financière, ni participation personnelle. Autrement dit, l'Etat n'est ni membre de l'association ni ne siège, par l'un de ses représentants, au sein des organes formellement désignés pour assurer la conduite stratégique et la gestion opérationnelle de l'Association ainsi que les responsabilités qui en découlent.

En revanche, l'Etat de Vaud a alloué, entre 2009 et 2013, des subventions à Swissmedia au titre de la Loi et de la politique d'appui au développement économique (LADE/PADE), ce dans le but de contribuer au financement d'une tâche d'intérêt public, à savoir en l'espèce, la gestion et l'animation des technopôles I (Vevey) et II (Lausanne) ainsi que de l'incubateur Swissmedia.

Il ressort de ces deux situations bien distinctes que les tâches de contrôle et de suivi du SPECo – et donc également sa responsabilité – sont régies par deux cadres légaux à leur tour bien distincts.

2. Rappel du cadre légal applicable en matière de responsabilité et de suivi des participations

La LPECMP précise clairement à ses articles 5 et 6 que l'Etat engage sa responsabilité dans la conduite stratégique et la gestion opérationnelle d'une entité dans laquelle l'Etat de Vaud détient une participation.

A cet égard, le Gouvernement veille à l'exercice effectif des droits de participation de l'Etat aux personnes auxquelles il participe et décide de la représentation de l'Etat au sein de la haute direction de celles-ci (art. 5).

En outre, le Conseil d'Etat fixe les objectifs stratégiques et financiers qu'il entend atteindre au moyen de la participation, objectifs qui sont communiqués, par le biais d'une lettre de mission ou par un avenant au cahier des charges, aux représentants de l'Etat au sein des organes responsables de la personne morale.

Il ressort de ce qui précède que la responsabilité incombant à l'Etat en vertu de ses prises de participation financières et/ou personnelles requiert de sa part un suivi et un contrôle serré de la conduite stratégique et de la gestion opérationnelle des personnes morales concernées.

Pour ce faire, l'Etat dispose des droits qui lui sont conférés non seulement par le Code des obligations (on pense notamment au droit aux renseignements et à la consultation / art. 715a) et par la LPECMP, mais peut également avoir recours aux services du Contrôle cantonal des finances (CCF), en regard des dispositions topiques de la loi du 12 mars 2013 sur le contrôle cantonal de finances (RSV 614.11).

C'est la raison pour laquelle, dans le cas de Biopôle, l'Etat de Vaud a – au fil de l'évolution du dossier et des risques identifiés – renforcé son contrôle sur la société :

- en nommant le Chef du SPECo (jusqu'alors représentant de l'Etat à l'Assemblée générale) en qualité d'administrateur. Sa désignation en tant que Président ad intérim du Conseil, à compter de mai 2013, a résulté d'une situation d'urgence nécessitant une sortie de crise la plus rapide possible. Ce mandat de présidence ad interim – à l'instar du mandat de Directeur ad intérim assumé par le responsable financier du SPECo – sont appelés à prendre fin dans le cadre de la restructuration en cours de la gouvernance globale de Biopôle.
- en sollicitant à deux reprises le Contrôle cantonal des finances qui a établi deux rapports d'audit, l'un daté de décembre 2011, le second de mars 2013 ; ces deux rapports ont fourni nombre d'informations et renseignements complémentaires aux investigations conduites par le service de tutelle, et sont à l'origine des actions intentées par l'Etat et des réformes mises en œuvre dans le cadre du dossier Biopôle.

3. Rappel du cadre légal applicable en matière de responsabilité et de suivi des subventions

C'est ce cas de figure qui s'applique au dossier Swissmedia, en tant qu'association au sens des articles 60 et suivants du Code civil. Nous rappellerons ici que l'Etat de Vaud n'est ni membre, ni n'a désigné de représentant au sein des organes formels de l'association (Assemblée générale, Comité et organe de révision).

Au sens du droit suisse, on relèvera qu'un organe formel d'une personne morale est « *celui qui gère effectivement l'entité, de même que celui qui exerce en son sein une activité dirigeante, soit toutes personnes qui ont la compétence de prendre des décisions indépendantes et qui participent ainsi effectivement à la gestion des affaires sociales* ».

Ainsi, à la différence des participations financières et /ou personnelles qu'il détient dans des personnes morales, l'Etat n'assume aucune responsabilité dans la conduite stratégique et la gestion opérationnelles des entités qu'il subventionne. Toute autre attitude de sa part lui ferait encourir le risque d'être reconnu « *organe de fait* », soit le statut d'une personne qui, sans être élue ou spécialement désignée, prend des décisions importantes pour la société, de manière indépendante et permanente.

S'il est donc bien responsable de vérifier que les subventions qu'il alloue sont utilisées conformément aux règles fixées par la loi du 22 février 2005 sur les subventions (LSubv), l'Etat n'entend en revanche assumer aucune responsabilité au sens conféré à cette notion juridique par l'art. 754, alinéa 1^{er}¹ et 755, alinéa 1^{er} et 2 CO².

¹ Les membres du conseil d'administration et toutes les personnes qui s'occupent de la gestion ou de la liquidation répondent à l'égard de la société, de même qu'envers chaque actionnaire ou créancier social, du dommage qu'ils leur causent en manquant intentionnellement ou par négligence à leurs devoirs.

² Toutes les personnes qui s'occupent de la vérification des comptes annuels et des comptes de groupe, de la fondation ainsi que de l'augmentation ou de la réduction du capital-actions répondent à l'égard de la société, de même qu'envers chaque actionnaire ou créancier social, du dommage qu'elles leur causent en manquant intentionnellement ou par négligence à leurs devoirs.

Si la vérification a été effectuée par un contrôle des finances des pouvoirs publics ou par un collaborateur de ceux-ci, la responsabilité en incombe à la collectivité publique concernée. La collectivité publique peut recourir contre les personnes ayant participé à la vérification selon les règles du droit public.

Ainsi, la nature et le périmètre du suivi et du contrôle opérés par le SPECo sur les subventions allouées au titre de la Loi sur l'appui au développement économique se fonde sur l'article 27 LSubv relatif aux mesures de suivi, de contrôle et d'examen des subventions, ainsi que des articles 8 et 9 du Règlement d'application du 22 novembre 2006 de la LSubv (RLSubv).

Cette compétence est d'ailleurs rappelée à l'article 38 LADE qui stipule que l'autorité d'octroi est chargée du contrôle et du suivi des subventions, et qu'à cette fin, le SPECo est chargé d'analyser les informations reçues du bénéficiaire de la subvention concernée, afin notamment de :

- a) vérifier l'utilisation de la subvention ;
- b) s'assurer du respect des charges et conditions fixées dans la décision d'octroi de la subvention ;
- c) identifier les risques financiers pour l'Etat et le cas échéant mettre en place une procédure de gestion des risques ;
- d) disposer des données nécessaires à l'examen périodique des subventions prévu par la loi sur les subventions.

4. *Des conditions et charges fixées par le SPECo dans les décisions de subvention prises au titre de la LADE*

En application du cadre légal brièvement rappelé ci-dessus, l'autorité d'octroi fixe systématiquement, et ce dans l'ensemble des décisions d'octroi de subvention qu'il établit, des charges et conditions en matière de suivi et de contrôle des sommes allouées, charges et conditions incombant aux bénéficiaires des aides. Conformément à l'article 8 RLSubv, ces conditions et charges sont fonction de la nature, du montant et des caractéristiques de la subvention concernée, témoignant du souci d'appliquer le principe de proportionnalité au suivi et au contrôle des subventions allouées par les différents services de l'Etat de Vaud.

En ce qui concerne la LADE, ces conditions et charges peuvent – de façon globale – être résumées comme suit, en fonction des types d'aides allouées :

Type d'aide financière	Charges et conditions génériques posées par les autorités d'octroi LADE pour obtenir le versement de la subvention	Informations complémentaires
Promotion économique du canton		
Organismes de promotion	<ul style="list-style-type: none"> – rapport de gestion et comptes annuels audités – rapport annuel sur l'état d'avancement de la stratégie et/ou indicateurs annuels de résultats 	La stratégie des organismes de promotion est validée par le Conseil d'Etat conformément à la LADE
Actions de promotion	<ul style="list-style-type: none"> – rapport final présentant les résultats du projet – décompte final des coûts 	
Valorisation des potentiels régionaux (*)		
Etudes	– étude finale établie par les mandataires retenus	Est réservée la possibilité que le SPECo exige les

	<ul style="list-style-type: none"> - décompte final - copies des factures payées 	preuves de paiement.
Mesures organisationnelles	<ul style="list-style-type: none"> - rapport annuel sur l'état d'avancement du projet - ou indicateurs annuels de résultats - décompte spécifique (ou extrait de la comptabilité analytique) - comptes approuvés par l'Assemblée générale et rapport annuel de gestion, voire comptes révisés pour les subventions de plus de CHF 100'000.- 	Comporte bien souvent aussi des conditions basées sur l'article 37, al. 1 LADE visant par exemple à favoriser la réorganisation de structures ou au bouclage du plan de financement. Le bénéficiaire doit également prouver qu'il les respecte.
Manifestations	<ul style="list-style-type: none"> - décompte final (structuré de manière identique au devis initial) - fiche de reporting spécifique - rapport final présentant les résultats du projet 	Est réservé la possibilité que le SPECo exige les factures et preuves de paiement.
Prêts	<ul style="list-style-type: none"> - décompte final (structuré de manière identique au devis initial) - Copie des factures - Copie des preuves de paiements - Présentation des garanties 	Comporte parfois des conditions basées sur l'article 37, al. 1 LADE visant par exemple à favoriser la réorganisation de structures ou au bouclage du plan de financement. Le bénéficiaire doit également prouver qu'il les respecte.
Organismes régionaux	<ul style="list-style-type: none"> - Informations sur les indicateurs servant au calcul de la subvention - comptes approuvés par l'Assemblée générale et rapport annuel de gestion, voire comptes révisés pour les subventions de plus de CHF 100'000.- - rapport d'activité 	
Encouragement à l'innovation et à la diversification		
Prestataires de services aux entreprises	<ul style="list-style-type: none"> - rapport de gestion et comptes annuels audités - Indicateurs annuels de résultats - 	Les indicateurs de résultats sont définis dans la stratégie du prestataire de service qui est validée par le Chef du DECS conformément à la LADE.
Aides à fonds perdu aux entreprises	<ul style="list-style-type: none"> - formulaire de demande de versement avec un bref rapport décrivant les résultats obtenus 	Dans la pratique, le SPECo exige la remise des preuves de paiement

	<ul style="list-style-type: none"> - décompte final des frais liés au projet - copies des factures payées - copies des preuves de paiement 	des factures transmises.
Cautionnements	<ul style="list-style-type: none"> - rapport de l'établissement bancaire (à remettre annuellement au SPECo pendant toute la durée du cautionnement) - comptes audités (à remettre au SPECo annuellement pendant toute la durée du cautionnement) - rapport sur l'exercice écoulé - budget de l'exercice suivant 	Le SPECo rencontre au moins une fois par année chaque entreprise au bénéfice d'un cautionnement afin de faire le point sur l'année écoulée et de prendre connaissance des objectifs pour l'année en cours.
PCI	<ul style="list-style-type: none"> - décompte des intérêts de la période écoulée 	

(*) Pour les subventions octroyées aux communes, les procédures tiennent compte de la structure de ces entités et sont allégées en conséquence.

En matière de prêts et de cautionnements, la procédure de suivi et de contrôle des subventions est complétée par un système formalisé d'analyse du risque financier, dont les résultats sont régulièrement transmis au Service d'analyse et de gestion financière (SAGEFI) pour ses propres besoins.

Au surplus, on soulignera que le SPECo exigent des bénéficiaires de subventions allouées au titre de la LADE la signature d'un formulaire type en vertu de laquelle ils s'engagent à respecter les conditions fixées dans les conventions collectives de travail ; à défaut d'une telle convention, ils s'engagent à respecter les us et coutumes de la branche dans laquelle ils sont actifs.

5. De l'application du principe de proportionnalité dans les opérations de suivi et de contrôles opérés par le SPECo

En vertu du principe de proportionnalité, principe cardinal du droit administratif et public, les obligations de suivi et de contrôle fixées dans les décisions tiennent tout d'abord compte du montant de la subvention allouée, cas échéant – lorsqu'il s'agit d'un prêt ou d'un cautionnement – du risque financier pour l'Etat découlant de l'aide ou de la garantie allouée au bénéficiaire. Ainsi, plus le montant de la subvention, respectivement le risque financier y relatif, sont élevés, plus les conditions et charges ainsi que le contrôle du strict respect de celles-ci sont importants.

En second lieu, la proportionnalité des opérations de suivi et de contrôle des subventions effectuées par le SPECo est directement fonction des responsabilités de gestion assumées ou non par ce service dans son rôle de tutelle (voir supra, Chapitres 2.2 et 2.3). Dans les deux cas précis mis en exergue par la COGES, à savoir Biopôle SA et Swissmedia, l'ampleur des mesures d'investigation opérées par le SPECo dans le premier cas de figure découlait directement du fait que l'Etat de Vaud étaient représentés au Conseil d'administration de la SA. En ce qui concerne Swissmedia, en revanche, le suivi et le contrôle des subventions allouées à cet organisme se sont basés sur les informations transmises à l'autorité de tutelle par les organes compétents de l'association, informations

dont la véracité s'est avérée démentie suite aux investigations menées sur place par le Contrôle cantonal des finances (CCF).

Le Conseil d'Etat estime qu'au regard du principe de proportionnalité, les moyens engagés pour assurer les opérations de suivi et de contrôle sont adéquats. S'il s'avérait nécessaire d'engager ponctuellement des moyens supplémentaires à cet effet, le Conseil d'Etat y pourvoirait, notamment de manière à ce que le service puisse s'appuyer sur des ressources externes.

6. *Contrôle de la plausibilité vs. véracité des informations de reporting transmises par les entités partenaires*

En matière de suivi et de contrôle des conditions et charges fixées par les autorités d'octroi dans les décisions de subvention LADE (voir supra, Chapitre 2.4), le SPECo procède systématiquement à la vérification des pièces prouvant que les conditions et charges figurant dans la décision avant tout versement financier.

Aucun versement final n'est libéré si ces vérifications ne sont pas conformes au contenu de la décision.

En application d'un autre principe cardinal du droit suisse, ce processus de vérification table sur la bonne foi des entités partenaires, qu'elles le soient sous l'angle de la loi sur les participations, ou de la loi sur les subventions.

Pour rappel, la bonne foi peut être définie comme : « *la loyauté qu'on doit observer dans les relations juridiques d'après les usages des honnêtes gens* ».

Dans la pratique, le SPECo table donc sur la loyauté de ses partenaires et de leur probité à transmettre au service de tutelle l'ensemble des informations – en quantité et qualité – dont il a besoin afin de pouvoir dûment remplir ses obligations de contrôle et de suivi, telles que découlant de la LSubv.

Cette loyauté, postulée par principe, ne saurait être mise en doute par le SPECo, sauf à considérer, dans des cas précis et heureusement isolés, l'émergence de faisceaux d'indices tendant à faire penser que la qualité des informations transmises fait défaut.

Dans l'immense majorité des cas où les informations transmises sont manifestement probantes, le contrôle du SPECo se limite à apprécier la *plausibilité* de celles-ci. La quantité de travail qui en découle peut, dans ces cas de figure, être absorbée relativement facilement par le personnel du SPECo, sans soutien externe.

En revanche, lorsque des doutes surgissent sur la quantité et/ou la qualité des informations contenues dans les reporting des entités partenaires – et sans aborder ici la problématique de savoir si l'origine de ces manquements a un caractère dolosif ou non – le SPECo entreprend des mesures de contrôle supplémentaires ayant pour but de vérifier l'exhaustivité et la *véracité* des informations qui lui ont été transmises.

Dans les cas les plus fréquents, une demande de complément d'information suffit pour établir cette véracité. Il arrive exceptionnellement que le temps consenti pour mener ces investigations complémentaires prenne rapidement des proportions importantes : c'est dans ces cas bien précis qu'il peut alors être nécessaire de bénéficier de l'appui d'une entité externe, disposant des compétences légales, du savoir-faire et d'un personnel expressément formé à l'audit, à savoir : le Contrôle cantonal de finances (CCF).

7. Recours aux travaux d'audit réalisés par le Contrôle cantonal des finances (CCF)

Ainsi, lorsque le SPECo vient à considérer que ses propres contrôles semblent offrir insuffisamment de garanties quant au juste respect des conditions et charges fixées dans les décisions de subventions LADE, ce service en informe le CCF lors des rencontres dans le cadre d'audits que le CCF conduit auprès des entités subventionnées par le SPECo ou auprès du SPECo lui-même, selon son programme de travail ou à l'occasion de l'audit des comptes annuels de l'Etat ou encore sur mandat spécial du Conseil d'Etat ou des Commissions de surveillance du Grand Conseil.

A ces occasions, le SPECo a, à plusieurs reprises, sensibilisé le CCF à ses préoccupations en lui suggérant de procéder à certaines investigations qui, si elles sont effectivement réalisées, le sont en vertu de la mission et des prérogatives conférées au CCF par la loi du 12 mars 2013 sur le contrôle cantonal de finances.

8. Perspectives

Sur la base des enseignements tirés des cas mentionnés par la COGES dans son rapport, le DECS/SPECo tire les constats suivants :

- a) La proportionnalité dans les contrôles à opérer doit rester de mise.
- b) Il incombe aux organes compétents des bénéficiaires de subventions de garantir et d'assumer les responsabilités qui sont les siennes en regard du respect des charges et conditions fixées dans les décisions de subventions. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne la véracité des informations transmises au SPECo en matière de suivi et de contrôle des subventions.
- c) Même lorsque les entités bénéficiaires sont tenues de faire réviser leurs comptes, force est de constater que le droit de la révision, particulièrement en cas de contrôle restreint, offre – in fine – peut de garantie explicite en matière de controlling.
- d) Que fort de ce constat, il incombe – en sus des conditions et charges usuelles auxquelles le SPECo conditionnent l'octroi des subventions LADE – d'établir une liste de contrôle (check-list) spécifique à certains risques pouvant se réaliser. A cet égard, le SPECo travaille actuellement à l'établissement d'une telle liste, notamment sur la base des expériences en la matière du Service de la protection de la jeunesse (SPJ) et du Service de prévoyance et d'aide sociales (SPAS).
- e) Enfin, le SPECo finalise actuellement la rédaction de deux projets de règlement afférents aux aides allouables aux projets d'entreprises et aux projets régionaux. Ces deux règlements codifieront pour une part, et renforceront, pour une autre, les conditions ainsi que les mesures de suivi et de contrôles des subventions allouables en vertu de la LADE à ces deux types de bénéficiaires.

3ème observation (observation à la Police du commerce – DECS)

Protection des travailleurs du sexe et respect de la loi sur l'exercice de la prostitution (LPros)

La Police du commerce (PCC) a pour principale compétence le contrôle des salons mais elle n'a pas le pouvoir de lutter contre la prostitution clandestine ni la traite des personnes. Or, il s'avère qu'avec la libre circulation des personnes, il est devenu encore plus difficile de contrôler la prostitution clandestine et non organisée, au risque de laisser des personnes en

danger dans les mains peu recommandables de réseaux. Les objectifs de protection tels que prévus par la LPros ne semblent pas pouvoir être atteints.

- Le Conseil d'Etat est prié de renseigner le Grand Conseil sur la manière dont il entend coordonner les actions des différentes polices, notamment afin d'assurer une meilleure protection des personnes qui évoluent dans le domaine de la prostitution.

1. Eléments déjà précédemment exposés par le Conseil d'Etat

Parmi les buts énumérés à l'article 2 de la loi du 30 mars 2004 sur l'exercice de la prostitution (LPros), il convient de distinguer d'une part, les missions de reconnaissance, visant à détecter d'éventuelles infractions, et d'autre part les missions de police d'ordre.

Les missions de reconnaissance ont pour objectif :

- de garantir qu'il n'est pas porté atteinte à la liberté d'action des personnes qui se prostituent, que celles-ci ne sont pas victimes de menaces, de violences ou de pressions ou que l'on ne profite pas de leur détresse ou de leur dépendance pour les déterminer à se livrer à un acte sexuel ou d'ordre sexuel ;
- de garantir la mise en oeuvre de mesures de prévention sanitaires et sociales.

Les missions de reconnaissance consistent en des investigations de police, visant à détecter d'éventuelles victimes et à entamer le cas échéant une procédure pénale. Elles relèvent exclusivement de la compétence des policiers spécialisés oeuvrant au sein de la Cellule investigation prostitution au sein de la police cantonale (CIPRO). Ceux-ci collaborent à cet effet notamment avec l'association Fleur de pavé. Ils parviennent ainsi à créer avec les prostitué(e)s un lien de confiance, qui incite les victimes potentielles d'abus à prendre des mesures préventives, voire à signaler à la police les cas qui le nécessitent. Cet aspect est important, s'agissant de personnes provenant souvent de pays où la police est corrompue. L'annonce des prostitué(e)s auprès de la police étant facultative, toutes ne bénéficient pas d'emblée de ces informations. Dans ce contexte, une obligation d'annonce paraît souhaitable et fait en ce moment l'objet d'un postulat au Grand Conseil (postulat F. Brélaz, 14_POS_055).

En revanche, la mission de police d'ordre est exercée par toutes les autorités en présence, y compris la Police cantonale du commerce pour ce qui relève de sa compétence. Les missions de police d'ordre ont pour but :

- de garantir, dans le milieu de la prostitution, que les conditions d'exercice de cette activité sont conformes à la législation en matière de lieux, heures et modalités de l'exercice de la prostitution ;
- de lutter contre les manifestations secondaires de la prostitution de nature à troubler l'ordre public.

Selon la loi du 30 mars 2004 sur l'exercice de la prostitution, la Police cantonale (en pratique la CIPRO) est compétente pour recueillir les annonces des prostitué(e)s et pour procéder à la fermeture immédiate d'un salon (cas d'urgence). La Police cantonale du commerce est quant à elle compétente pour recueillir l'annonce obligatoire des salons et pour statuer sur la fermeture définitive d'un salon.

Chacune des autorités citées exerce en outre ses prérogatives propres, découlant d'autres législations. Essentiellement, il s'agit de la police judiciaire pour la Police cantonale, qui recherche et poursuit les infractions dont pourraient être victimes les prostitué(e)s, et du respect de la législation en matière de débits de boissons pour la Police cantonale du commerce.

Les différentes autorités collaborent étroitement entre elles, obligation d'ailleurs rappelée par les directives de police judiciaire émises à cet effet. Toute observation faite par l'une ou l'autre des entités doit faire l'objet d'un signalement à l'autorité compétente.

Concrètement, si la Police cantonale du commerce souhaite faire un contrôle sur le terrain, elle requiert l'appui de la police cantonale (CIPRO) ou d'une police municipale (préposé spécialisé). Cela permet de s'assurer qu'aucune procédure pénale en cours ne doit être préservée, et d'exercer le cas échéant des contrôles d'identité par la police. La Police cantonale du commerce dénonce alors elle-même les éventuelles infractions constatées en matière d'application de la LPros (tenue obligatoire d'un registre par le salon, par exemple) ou à la législation en matière de débits de boissons (vente sans autorisation de boissons alcoolisées).

La CIPRO procède aussi à des interventions sur le terrain, seule, avec une police municipale ou avec la Police cantonale du commerce, selon les cas. Si elle prononce la fermeture immédiate d'un salon, le dossier est ensuite suivi par la Police cantonale du commerce pour décision définitive.

Cette collaboration entre autorités fonctionne à satisfaction. Le postulat déposé au Grand Conseil par le Député F. Brélaz (14_POS_055) pourrait fournir encore l'occasion de renforcer la connaissance du terrain et la prévention des abus en matière de prostitution.

2. Compléments

La commission du Grand Conseil chargée de préavisier sur la réponse du Conseil d'Etat à cette observation a pris connaissance de ce qui précède.

Le 24 juin 2014, le rapporteur de la commission a exposé devant le Grand Conseil que celle-ci avait refusé cette réponse. En substance, elle a considéré qu'il ne s'agissait que d'explications partielles, dans la mesure où un service de tutelle, chargé de coordonner les questions relatives à la prostitution, n'avait pas été formellement désigné par le Conseil d'Etat. La commission souhaitait également que la réponse du Conseil d'Etat donne des indications sur les permis de séjour ou de travail.

En réponse aux questions ci-dessus de la Commission, le Conseil d'Etat indique qu'il a désigné la Police cantonale pour coordonner les questions relatives à la prostitution. En effet, elle est le service de l'Etat qui assure le lien le plus direct avec les prostitué(e)s sur le terrain, en matière d'identification et de poursuite d'infractions en lien avec le milieu de la prostitution. Elle collabore étroitement avec la police cantonale du commerce, autorité compétente s'agissant des salons et établissements, ainsi qu'avec le SPOP pour les questions relatives aux permis de séjour et de travail.

En ce qui concerne les permis de séjour ou de travail, le Service de la population (SPOP) traite ces demandes. Il examine si les conditions pour l'exercice d'une activité à titre d'indépendant(e) sont réunies et délivre, le cas échéant, une autorisation de séjour UE/AELE d'une validité de 5 ans en application de l'article 12 de l'Annexe 1 de l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) en faveur des prostitué(e)s ressortissant(e)s de l'Union européenne.

Le SPOP est également susceptible de prononcer le renvoi de Suisse des prostitué(e)s originaires des Etats tiers qui séjournent et exercent leur activité sans autorisation.

Le SPOP applique en outre les dispositions de l'Ordonnance fédérale du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) aux victimes

de traite d'êtres humains. Celles-ci permettent d'accorder un délai de rétablissement et de réflexion pour les victimes et les témoins de la traite d'êtres humains (art. 35 OASA).

Pendant ce délai, aucune mesure d'exécution relevant du droit des étrangers n'est appliquée. La durée du délai de rétablissement et de réflexion dépend du cas particulier, mais comprend 30 jours au moins.

L'art. 36 OASA prévoit en outre que si la présence de la victime ou du témoin est requise ultérieurement, les autorités compétentes pour les recherches policières ou pour la procédure judiciaire en informent le SPOP, en précisant la durée nécessaire, avant le terme du délai de réflexion. Le SPOP délivre alors une autorisation de séjour de courte durée pour la durée probable de l'enquête policière ou de la procédure judiciaire. L'exercice d'une activité lucrative peut être autorisé s'il existe une demande d'un employeur, si les conditions de rémunération et de travail sont remplies et si le logement de l'employé est approprié. Par la suite, si les conditions précitées ne sont plus réunies, la personne concernée devrait en principe quitter la Suisse. Cependant, le SPOP peut autoriser une prolongation du séjour en présence d'un cas individuel d'une extrême gravité et en tenant compte de la situation particulière de la victime ou du témoin de la traite d'êtres humains, sous réserve de l'approbation de l'Office fédéral des migrations.

Le SPOP collabore sur le terrain avec la police cantonale et la police cantonale du commerce.

Enfin, une commission cantonale est chargée de coordonner les différents acteurs impliqués dans la lutte contre la prostitution contrainte, en vertu de l'article 18 LPros. Elle comprend notamment des représentants de la police cantonale du commerce, du Service de la santé publique, de la Police cantonale, du SPOP, des services sociaux du canton (SPAS), du centre d'aide aux victimes d'infractions ainsi que des associations indépendantes dont le but est de venir en aide aux personnes exerçant la prostitution.

Cette commission est réunie au moins une fois par année à l'occasion du bilan annuel de la CIPRO. Il est prévu d'établir un protocole d'intervention pour formaliser la coopération des différents services concernés en fonction des besoins ou événements.

4 DEPARTEMENT DES FINANCES ET DES RELATIONS EXTERIEURES

3^{ème} observation

Confidentialité aux guichets des offices d'impôt

« Lorsqu'un contribuable se rend au guichet d'un office d'impôt, il est important pour lui que l'objet de ses demandes reste confidentiel. Or, la Commission de gestion a constaté que ce n'est malheureusement pas le cas dans la majorité des offices visités, exception faite des 4 guichets de l'office lausannois qui paraissent exemplaires.

- *Le Conseil d'Etat est prié de renseigner le Grand Conseil sur les mesures qu'il entend prendre afin d'améliorer la confidentialité requise aux guichets des offices d'impôt, et ce dans quel délai.*

Réponse du Conseil d'Etat

En complément à sa première réponse, le Conseil d'Etat tient à nouveau à confirmer que la confidentialité des échanges dans les dossiers fiscaux est une préoccupation permanente à l'égard de l'ensemble des contribuables. Cette volonté fait partie intégrante des instructions internes. Ces dernières précisent que les contribuables seront reçus dans un lieu approprié afin de garantir la confidentialité requise, par exemple, un bureau fermé ou une salle de réunion.

Dans la pratique, la Direction générale de la fiscalité prend en compte, en fonction du renouvellement des aménagements actuels, l'amélioration ou la création de lieux d'accueil liés aux échanges confidentiels. Quand bien même la problématique est intégrée dans les modalités de gestion courante, nous précisons que le projet de budget 2015 prévoit d'ores et déjà un montant de CHF 65'000.- pour ces travaux d'amélioration. De plus, un réexamen sera réalisé de manière plus approfondie et une proposition de solution ad hoc sera déposée dans le cadre du budget 2016. Ladite proposition devra définir une formule à la fois pertinente et satisfaisante, proportionnée aux situations de fait rencontrées et réellement adaptée aux besoins.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 29 octobre 2014.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean