



Message 2013-DSAS-11

20 août 2013

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi portant adhésion à la convention sur l'Hôpital intercantonal de la Broye (HIB) Vaud-Fribourg

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi portant adhésion du canton de Fribourg à la convention sur l'Hôpital intercantonal de la Broye (HIB) Vaud-Fribourg.

Le présent message est structuré selon le plan suivant:

1. Introduction	1
2. Etapes du projet	1
2.1. Procédure relative aux conventions intercantionales	1
2.2. Etapes préliminaires, en particulier choix de la forme juridique	2
2.3. Consultation des instances politiques et des milieux concernés	1
2.4. Travaux interparlementaires et suites données par les Gouvernements	3
3. Commentaire des dispositions	3
3.1. Projet de loi d'adhésion	3
3.2. Projet de Convention	3
4. Conséquences du projet	8
5. Conclusion	8

1. Introduction

L'exploitation de l'Hôpital intercantonal de la Broye (HIB) repose actuellement sur la convention du 5 février 1998 entre les Gouvernements des cantons de Fribourg et Vaud, sous la forme juridique d'une société simple. Le contrat, conclu le 21 janvier 1999 entre les associations de communes de la Broye fribourgeoise et vaudoise, règle l'organisation interne du HIB.

Afin d'ancrer cette collaboration dans le paysage hospitalier des deux cantons, les Conseils d'Etat des cantons de Fribourg et Vaud proposent de donner au HIB une forme juridique plus solide et d'y impliquer formellement les législatifs des deux cantons. Cette démarche s'inscrit dans la volonté des deux Gouvernements «d'œuvrer en faveur de la pérennité et de l'économicité des deux sites de l'institution et d'encourager toute recherche de structure juridique tendant à renforcer l'unité de l'Hôpital intercantonal de la Broye» (cf. art. 12 al. 2 de la Convention du 5 février 1998).

Un projet de convention intercantonale a donc été élaboré, dont l'objectif principal est de faire du HIB un établissement autonome de droit public.

Le but de ce message est de demander au Grand Conseil du canton de Fribourg d'adhérer à la Convention intercantonale sur l'Hôpital Intercantonal de la Broye (HIB) Vaud-Fribourg. Simultanément, le Grand Conseil du canton de Vaud doit se prononcer sur son adhésion à ladite convention.

2. Etapes du projet

2.1. Procédure relative aux conventions intercantionales

Les cantons de Vaud et Fribourg sont l'un et l'autre signataires de la Convention du 5 mars 2010 relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des Parlements, CoParl). Par conséquent, la procédure mise en place par cette conven-

tion doit être appliquée lors de l'élaboration de la présente convention, à savoir:

- a) rédaction du projet par les administrations (un groupe de travail intercantonal) et adoption par les Gouvernements d'un avant-projet;
- b) examen par une commission interparlementaire désignée à cet effet (art. 9 CoParl) de cet avant-projet avec la possibilité de proposer des amendements;
- c) rédaction d'un projet définitif et adoption par les Conseils d'Etat;
- d) transmission du projet aux Grands Conseils;
- e) adoption, respectivement ratification par les deux parlements en termes identiques;
- f) désignation d'une commission interparlementaire chargée du contrôle coordonné de l'institution créée (art. 15 CoParl).

2.2. Etapes préliminaires, en particulier choix de la forme juridique

Lors de la création de l'HIB, le 5 février 1998, il avait été souhaité que l'établissement revête une forme juridique plus solide et plus pérenne que la société simple (art. 12 al. 2 de la Convention du 5 février 1998 voir ci-dessus chiffre 1). Dès lors, les Gouvernements vaudois et fribourgeois ont opté pour un établissement autonome de droit public intercantonal avec personnalité juridique.

Pour rappel, voici les définitions de la forme juridique d'un tel établissement:

- > établissement autonome: étymologiquement, «qui peut créer ses propres règles de fonctionnement», dans le cadre des attributions données par l'acte fondateur. Le projet de convention intercantonale définit l'ampleur de l'autonomie attribuée;
- > de droit public intercantonal: l'établissement est à la fois vaudois et fribourgeois sur ses deux sites et il a son fondement dans une convention approuvée par décision des deux cantons et signée par les deux Gouvernements (droit supra-cantonal) et non sur le droit civil fédéral ou le droit de l'un des cantons seulement;
- > avec personnalité juridique: sujet et objet de droit distinct des deux cantons qui le créent; il peut passer des contrats, être propriétaire, exprimer sa volonté (par le biais de ses organes).

La réorganisation des hôpitaux somatiques publics du canton de Fribourg, avec la création, en 2007, de l'Hôpital fribourgeois (HFR) sous la forme d'un établissement autonome de droit public et la décision de créer le nouvel Hôpital Riviera-Chablais sous la forme juridique d'un établissement autonome de droit public, favorise logiquement ce choix.

Les deux associations de communes vaudoise et fribourgeoise ont préavisé favorablement le changement de statut juridique. Une consultation informelle auprès de la direction du HIB et des présidents de l'Association fribourgeoise pour l'organisation médico-sociale du district de la Broye et de l'Association d'Hôpitaux de la zone hospitalière VII VD (Payerne) a permis de prendre en compte la plupart des remarques formulées.

Le 14 janvier 2009, le Conseil d'Etat vaudois a adopté la proposition de principe de modifier la structure juridique de l'Hôpital intercantonal de la Broye en créant un établissement autonome de droit public avec personnalité juridique, sur le modèle de la Convention du futur Hôpital Riviera-Chablais VD-VS. Dans le même temps, le Conseil d'Etat a informé le président de la Commission des Affaires extérieures du projet de changement de structure juridique de l'HIB. Du côté fribourgeois, la Commission des affaires extérieures a été informée de manière régulière, depuis mars 2009, de l'avancement des travaux préparatoires.

2.3. Consultation des instances politiques et des milieux concernés

En août 2009, le Conseil d'Etat vaudois a autorisé la mise en consultation formelle de l'avant-projet de la Convention intercantonale sur l'Hôpital intercantonal de la Broye (HIB) Vaud-Fribourg auprès des instances politiques et des milieux concernés.

Parallèlement et conjointement, le canton de Fribourg a procédé à une consultation restreinte auprès des milieux concernés. Les instances consultées étant propres à chaque canton, la consultation s'est déroulée séparément dans les deux cantons.

Fin novembre 2009, la consultation a donné un résultat d'ensemble favorable à l'avant-projet de convention, sauf une opposition du côté vaudois. Les différentes instances ont formulé des commentaires ainsi que diverses propositions d'amendements. Seul le Centre patronal vaudois s'oppose formellement au statut juridique d'Etablissement autonome de droit public (art. 1 de la Convention). Trois autres instances vaudoises (le parti libéral, la Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie et la Fédération des hôpitaux vaudois) déplorent ce choix sans s'y opposer. Ces quatre instances se prononcent en faveur d'un établissement privé reconnu d'intérêt public (RIP).

En outre, le syndicat suisse des services publics, sections Vaud et Fribourg, s'est opposé au statut de droit privé pour le personnel, statut reprenant la situation actuelle. La convention prévoit la mise en place d'une convention collective de travail ou, à défaut, l'application des CCT pour le personnel hospitalier, en vigueur dans le canton de Vaud ou le statut du personnel travaillant dans les hôpitaux publics fribourgeois. Cela devrait ainsi répondre de manière suffisamment satis-

faisante aux préoccupations de ce syndicat (cf. art. 20 de la Convention).

2.4. Travaux interparlementaires et suites données par les Gouvernements

Conformément à la CoParl, une commission interparlementaire chargée d'examiner le projet de convention sur l'Hôpital intercantonal de la Broye (ci-après la CIP) s'est réunie le 15 mars 2013. Un inventaire des observations ainsi qu'une synthèse des propositions d'amendements résultant de l'ensemble des discussions ont été établis et ont fait l'objet d'un rapport final (figurant en annexe) Pour l'essentiel, la CIP a accueilli favorablement le projet. Elle a soumis aux Gouvernements quelques amendements (art. 10 et 14) et commentaires visant notamment à garantir la prise en compte des intérêts régionaux (art. 8 et 10). Les deux Conseils d'Etat ont retenu l'ensemble des propositions sous une réserve, soit celle liée à l'article 26 et concernant la zone hospitalière VII du canton de Vaud. S'il est exact que cette zone n'existe plus en tant que réseau de soins suite à la révision de la loi sur les réseaux de soins du 30 janvier 2007 (remplacée par le réseau de soins de la Broye et du Nord vaudois – Réseau Nord Broye), l'entité juridique «Hôpitaux de la zone hospitalière VII» est toujours active. Il est donc correct de se référer à cette association en tant que propriétaire des terrains et des infrastructures du site de Payerne.

3. Commentaire des dispositions

3.1. Projet de loi d'adhésion

Disposition d'adhésion (art. 1)

Cette disposition n'appelle pas de remarques particulières.

Disposition modifiant la loi sur l'hôpital fribourgeois (art. 2)

Même si l'Hôpital intercantonal de la Broye (HIB), site d'Estavayer-le-Lac, n'a pas été intégré dans l'hôpital fribourgeois lors de la réorganisation des structures hospitalières introduite par la loi sur l'hôpital fribourgeois (LHFR), certaines dispositions de cette loi concernaient également le HIB, respectivement l'Association des communes de la Broye pour l'exploitation de l'hôpital intercantonal de la Broye (devenue entre-temps l'Association fribourgeoise pour l'organisation médico-sociale du district de la Broye). On citera en particulier l'indemnité versée aux associations des communes pour la reprise des biens (art. 55 LHFR).

Par la présente convention intercantonale, le HIB repose désormais sur une base légale propre. Il convient d'adapter la LHFR en conséquence, en enlevant systématiquement les dispositions ayant trait au HIB. Bien entendu, la part d'in-

demnité pour la reprise de biens versée à l'Association des communes de la Broye pour l'exploitation de l'Hôpital intercantonal de la Broye lui reste acquise.

Entrée en vigueur (art. 3)

Pour l'entrée en vigueur de la présente loi, il convient de distinguer la question de l'adhésion et celle de la modification de la LHFR. En effet, l'article 1 doit forcément entrer en vigueur avant la convention intercantonale, puisque l'approbation de l'adhésion par le Grand Conseil est une condition préalable à la ratification de la convention par le Conseil d'Etat. Par contre, l'article 2 modifiant la LHFR ne devrait entrer en vigueur qu'avec la convention qui consacre le nouveau statut juridique du HIB.

3.2. Projet de convention

Préambule

Cette convention trouve sa justification dans les responsabilités de santé publique conférées aux deux cantons et dans la Convention du 5 mars 2010 relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des Parlements, CoParl). Elle tient compte aussi de la Constitution fédérale (art. 48 – Conventions intercantionales) qui précise: «Les conventions intercantionales ne doivent être contraires ni au droit et aux intérêts de la Confédération, ni au droit des autres cantons. Elles doivent être portées à la connaissance de la Confédération.»

La loi fédérale sur l'assurance-maladie constitue également une référence majeure, en particulier la révision du 21 décembre 2007.

Cette convention s'intègre enfin dans les législations vaudoise et fribourgeoise sur les établissements sanitaires.

Art. 1

La Convention de l'Hôpital intercantonal de la Broye du 5 février 1998 a créé l'HIB sous la forme de société simple. Ce choix avait été dicté par le fait qu'au moment de la signature, la forme juridique des hôpitaux des deux cantons était différente: le canton de Vaud ayant des hôpitaux privés reconnus d'intérêt public et le canton de Fribourg des hôpitaux publics. Cependant, l'article 12 al. 2 de cette convention encourageait la recherche d'une forme juridique plus pérenne.

La réorganisation des hôpitaux somatiques publics du canton de Fribourg avec la création, en 2007, de l'hôpital fribourgeois (HFR) sous la forme d'un établissement autonome de droit public, puis la décision de créer le nouvel Hôpital

Riviera-Chablais sous la forme juridique d'un établissement autonome de droit public favorise logiquement le choix de la même solution pour l'HIB.

L'Association des Communes de la Broye pour l'exploitation de l'Hôpital de district, FR (Estavayer-le-Lac), entre-temps devenue l'Association fribourgeoise pour l'organisation médico-sociale du district de la Broye, et l'Association d'Hôpitaux de la zone hospitalière VII VD (Payerne) se sont déclarées favorables à cette solution.

Art. 2

Conformément à l'article 3 de la loi vaudoise du 30 janvier 2007 sur les réseaux de soins, l'Etablissement est membre du réseau de soins régional. Cette adhésion est obligatoire pour tous les fournisseurs de soins subventionnés par l'Etat. Le réseau de soins est une association au niveau régional de tous les partenaires sanitaires (soins à domicile, établissements médico-sociaux, etc.) dont les buts sont de coordonner les soins et d'orienter les usagers dans le système de santé.

Du côté fribourgeois, il n'existe pas une législation formelle comparable créant la mise en réseau de l'ensemble des fournisseurs de soins hospitaliers, résidentiels et ambulatoires, la collaboration entre les différentes structures de soins subventionnées s'étant toutefois mise en place dans la pratique.

S'agissant de la collaboration de l'HIB et de l'HFR, collaboration indispensable pour assurer la couverture en soins hospitaliers de la population fribourgeoise, les cantons signataires veilleront à sa concrétisation par le biais des mandats de prestations et une convention de collaboration entre les deux hôpitaux.

Art. 3

Cet article prévoit que l'Etablissement est compétent pour passer des conventions avec des tiers, notamment avec des établissements sanitaires, universitaires ou ecclésiastiques à condition que celles-ci relèvent de l'exécution de sa mission.

Art. 4

Les règles de comptabilité de l'Etablissement, à fixer par les deux Conseils d'Etat, devront répondre à la législation fédérale en la matière, aux normes édictées par H+ (plan comptable, REKOLE) ainsi qu'à la loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des réviseurs (Loi sur la surveillance de la révision, LSR). Ces règles engloberont toutes les activités de l'Etablissement, y compris les exploitations annexes (p. ex. location, restaurant public, mise en place d'une imagerie autofinancée, etc.).

Art. 5

En tant qu'établissement de droit public, le nouvel établissement est dispensé des taxes et impôts vaudois et fribourgeois, tant sur le plan cantonal que communal, y compris pour les activités annexes commerciales lucratives qu'il peut être amené à déployer lui-même (p. ex.: parking, cafétéria et restaurant publics, kiosque, fleuriste).

Les locataires éventuels des hôpitaux ne bénéficient pas de l'exonération fiscale.

L'Etablissement reste soumis à la TVA selon les directives fédérales.

Art. 6

Des échanges d'informations seront nécessaires à plusieurs niveaux (au sein de l'Etablissement, entre l'Etablissement et les assureurs-maladie, entre l'Etablissement et les cantons, etc.). Il convient de préciser à ce sujet que la législation en vigueur dans le canton du siège de l'Etablissement (art. 1 al. 1) sera applicable. A noter que certains aspects, notamment l'échange de données avec les assureurs, sont régis par le droit fédéral.

Art. 7

Conformément à l'article 15 CoParl, cette disposition fixe à six le nombre de députés de chaque canton siégeant dans la commission interparlementaire; ce nombre permet de tenir compte d'une représentation équitable des régions concernées. Elle rappelle en outre les compétences des deux Parlements dans la mise en place d'un contrôle interparlementaire coordonné et fixe les modalités de mise en place de ce contrôle. Ce contrôle sera de nature politique et de haute surveillance. Dans ce contexte, la commission interparlementaire de contrôle ne définira pas les objectifs stratégiques mais en vérifiera la réalisation.

Enfin, les deux Grands Conseils vaudois et fribourgeois auront toujours à se prononcer sur les moyens financiers de l'Etablissement au travers des budgets cantonaux.

Art. 8

A des fins de systématique législative et de compréhension générale, cet article énonce l'ensemble des compétences des deux Conseils d'Etat dans le cadre de l'Etablissement, dont les modalités seront précisées dans un règlement. Ces compétences se concentrent sur les tâches découlant du droit fédéral et cantonal (planification hospitalière, allocation de ressources et surveillance).

Cette manière de faire est dictée par deux considérations: éviter d'alourdir la Convention avec un volume très impor-

tant de définitions et de procédures détaillées (dont toutes ne sont d'ailleurs pas fixées, cf. p. ex. art. 18 ci-dessous), et éviter la lourdeur procédurale que cela entraînerait. En effet, toutes modifications, et elles risquent d'être assez fréquentes (notamment en ce qui concerne les modalités financières et budgétaires), devraient être soumises à la procédure complète de la CoParl.

Les règles de comptabilité de l'Etablissement répondent aux exigences de la LAMal et de ses ordonnances (al. 1 let. a).

S'agissant du règlement d'application (al. 2), les deux Gouvernements consulteront les autorités et autres associations régionales intéressées avant son adoption.

Art. 9

Cet article énumère les organes de l'Etablissement.

Art. 10

Dans le cadre d'un établissement autonome intercantonal de droit public, les deux exécutifs cantonaux nomment chacun deux membres ainsi que le président (voir ci-après). Ces membres sont choisis en fonction des compétences nécessaires à l'accomplissement de la mission et des tâches de l'Etablissement, tout en veillant à l'assise régionale de l'Etablissement.

De plus, afin d'assurer la collaboration avec les autres acteurs de santé des deux cantons, il appartiendra au Réseau de soins du Nord vaudois et à l'HFR de désigner chacun un membre.

Quant au président, il sera nommé conjointement par les deux Gouvernements comme septième membre. Ainsi, la parité entre les deux cantons demeure garantie.

Les modalités de fonctionnement du Conseil seront fixées dans un règlement proposé par le Conseil de l'Etablissement et ratifié par les deux Conseils d'Etat.

Art. 11

Cet article fixe les principales compétences du Conseil de l'Etablissement. Comme le prévoit la lettre l, les compétences énumérées ne sont pas exhaustives et le Conseil exerce également toutes les compétences qui ne sont pas expressément dévolues à un autre organe.

L'alinéa 2 précise que les détails de ces compétences seront fixés dans un règlement d'application, qui sera proposé par le Conseil d'Etablissement aux deux Conseils d'Etat.

Art. 12

La composition de la direction générale n'est pas fermée et peut comprendre d'autres membres désignés par le Conseil d'Etablissement.

Art. 13

Les compétences spécifiques de la direction générale seront fixées dans le règlement de fonctionnement et dans le cahier des charges de chacun des directeurs.

Art. 14

En plus du controlling interne, l'Etablissement devra disposer d'un organe de révision externe indépendant proposé par le Conseil d'Etablissement et ratifié par les deux Conseils d'Etat. Afin d'éviter tout conflit d'intérêt, cet organe n'aura aucun mandat de gestion, de comptabilité ou de conseil pour l'Etablissement.

Art. 15

La planification hospitalière, y compris les missions des hôpitaux relève de la compétence des Conseils d'Etat vaudois et fribourgeois. Ainsi, les missions de l'Etablissement ne sont pas fixées ici, et les deux Conseils d'Etat gardent toute la latitude nécessaire pour faire face aux changements et prendre les décisions qui sont de leur compétence dans les deux cantons. L'étendue des missions de l'Etablissement figurera sur la liste LAMal adoptée par les Conseils d'Etat de Vaud et Fribourg et sera ensuite déclinée dans des mandats de prestations pluriannuels et des contrats de prestations annuels passés entre l'Etablissement et les deux cantons.

Art. 16

Le mandat pluriannuel et le contrat de prestations annuel (ce dernier équivaut au «mandat de prestation annuel» selon la terminologie fribourgeoise) entre l'Etablissement et les deux chefs des départements constituent à la fois des outils servant à garantir à l'Etablissement l'autonomie que lui confère la présente convention et le moyen pour les deux chefs de département de déterminer les objectifs, les moyens (sous réserve de la ratification du projet du budget par les deux Conseils d'Etat, conformément à l'art. 8 al. 1 let. c) et les résultats attendus du nouvel établissement (notamment concernant la qualité).

L'alinéa 2 a pour but de donner un cadre commun aux deux cantons pour le financement de tâches particulières d'utilité publique que les assureurs-maladie ne prennent pas en charge. C'est le cas notamment des tâches de formation et de recherche ainsi que les tâches de santé publique telles que les mesures de prévention.

Le mandat et le contrat de prestations prévoient les modalités de collaboration entre le HIB et l'HFR.

Art. 17

La révision de la LAMal du 21 décembre 2007 permet depuis 2012 la libre circulation des patients et patientes, consacrée de manière générale dans cet article. De plus, de par la nature intercantonale de l'Etablissement, l'admission des patients et patientes provenant des deux cantons sera possible sur l'ensemble des sites de l'Etablissement sans qu'ils ou elles doivent assumer un supplément tarifaire. Finalement, un tarif unique sera prévu, conformément à l'article 18.

Art. 18

Il existe déjà un système identique de financement. L'intention est toutefois de poursuivre le développement de ce système au niveau des principes: il s'agit de mettre en place un système de financement basé sur l'activité et intégrant des valeurs de point et des conventions tarifaires identiques avec les assureurs des deux cantons.

Par exemple, il est actuellement prévu d'utiliser pour:

- > l'activité somatique aiguë (lits A): les SwissDRG;
- > l'activité de réadaptation: un tarif à la journée en attendant un tarif à la prestation;
- > l'activité ambulatoire: la tarification TARMED;
- > la recherche, la formation et les tâches d'utilité publique: un financement direct.

Les Conseils d'Etat fixeront, le moment venu, les modalités de ce système de financement.

Concrètement, le budget alloué à l'Etablissement et les modalités de contrôle seront intégrés dans le contrat de prestations passé avec celui-ci (cf. art. 16).

Art. 19

Cette disposition règle le financement des investissements.

Depuis le 1^{er} janvier 2012, date d'entrée en vigueur de la révision de la LAMal, les investissements effectués par l'Etablissement sont inclus dans les tarifs. Si l'Etablissement doit contracter des emprunts pour les financer, il pourra obtenir les garanties du canton du Vaud conformément aux articles 10 de la loi vaudoise du 20 septembre 2005 sur les finances et 7 de la loi sur la planification et le financement des établissements sanitaires d'intérêt public. A relever que, dans le canton de Fribourg, il n'est en principe pas prévu d'accorder des garanties étatiques aux établissements hospitaliers. Seul le canton de Vaud est donc en l'état concerné par cet article.

Le financement des charges liées aux emprunts est assuré par l'Etablissement conformément aux modifications prévues dans la révision de la LAMal et selon les dispositions cantonales y relatives.

Art. 20

Cette disposition fixe le principe selon lequel les rapports de travail liant l'Etablissement et à ses employé-e-s sont régis par des conventions collectives de travail (CCT) négociées avec les organisations du personnel d'une certaine importance afin de garantir leur représentativité. A défaut de CCT, il appartient aux deux Conseils d'Etat de constater l'échec définitif des négociations et de décider de soumettre les rapports de travail à un statut existant, soit aux CCT pour le personnel hospitalier en vigueur dans le canton de Vaud, soit au statut du personnel travaillant dans les hôpitaux publics fribourgeois. S'agissant toutefois du 2^e pilier, dans l'hypothèse où le statut public du personnel hospitalier fribourgeois était retenu, l'établissement ne serait pas affilié à la caisse de pension de l'Etat de Fribourg; les conditions y liées de la législation sur le personnel, notamment celles concernant la pré-retraite, ne seraient pas applicables à ses employés. A noter encore que les contrats en vigueur lors de la création de l'Etablissement restent valables jusqu'à la mise en place des CCT.

Vu que l'Etablissement est autonome de droit public intercantonal, il est prévu que les Conseils d'Etat fixent en tous les cas les directives relatives à la rémunération des membres de la direction générale et des médecins cadres.

Les directives des deux Conseils d'Etat relatives à la rémunération des médecins cadres seront fixées en étroite collaboration avec ceux-ci et dans le respect du cadre financier fixé par les deux cantons, conformément à l'alinéa 1.

La dénomination de «médecins cadres» comprend tous les médecins à l'exception des médecins assistants et médecins assistantes et des chef-fe-s de clinique.

L'administration de l'Etablissement étant à Estavayer-le-Lac, il est prévu que tout le personnel, indépendamment de son lieu de travail, soit affilié à la Caisse de compensation AVS du canton de Fribourg. Cette affiliation comporte également les allocations familiales.

Art. 21

Cet article rappelle que le personnel de l'Etablissement doit bénéficier d'un régime de prévoyance professionnelle conforme au droit fédéral. La formule utilisée («un ou plusieurs») permet le cas échéant au Conseil d'Etablissement d'adapter ce régime à la situation particulière de certaines catégories de personnel (médecins cadres, médecins assistants et médecins assistantes, ...).

Art. 22

Le siège de l'Etablissement étant à Payerne et, par souci de clarifier le droit applicable ainsi que de simplifier la procédure, il est prévu d'appliquer la législation vaudoise sur les marchés publics, qu'il s'agisse de marchés de services, de fournitures ou de construction.

Art. 23

Le nouvel hôpital est un établissement autonome de droit public et jouit d'une certaine autonomie. Le Conseil d'Etablissement a notamment la compétence d'assurer la gestion de l'hôpital, d'arrêter le budget et les comptes. Par conséquent, il est logique de ne pas lui accorder de garantie de déficit. Si le résultat de l'Etablissement était déficitaire, le Conseil d'Etablissement devra, durant les exercices suivants, mettre en œuvre des mesures correctrices au niveau du budget et de la gestion afin de résorber la perte reportée au bilan.

Ces mesures correctrices feront l'objet d'un suivi par les deux cantons au travers des contrats de prestations annuels.

Art. 24

Cet article permet de clarifier le droit applicable à l'Etablissement. Dans le souci de mettre en place un système unique, il déroge à la règle de la responsabilité primaire de l'Etat pour les établissements de droit public, puisque l'Etat de Vaud et l'Etat de Fribourg n'interviennent qu'à titre subsidiaire.

Ainsi, en cas de litige, tout patient, vaudois, fribourgeois ou autre, et quel que soit le lieu de prise en charge (Payerne ou Estavayer), pourra attaquer l'Etablissement. Celui-ci doit donc conclure une assurance en responsabilité civile en conséquence.

La responsabilité des cantons intervient «en seconde ligne» à titre subsidiaire. S'agissant des modalités, l'alinéa 3 renvoie à la loi vaudoise. C'est ainsi cette loi qui s'appliquera à la responsabilité primaire de l'Etablissement ou qui déterminera les délais à respecter. Ce renvoi s'applique également à la responsabilité de l'Etablissement et au droit de recours de ce dernier contre ses agents en cas d'actes intentionnels ou de négligences ou imprudences graves.

Art. 25

Les Conseils d'Etat contrôlent les comptes de l'Etablissement et surveillent sa gestion. Ils ratifient la désignation de l'organe de révision. La responsabilité principale de la surveillance de l'Etablissement appartient de ce fait aux Conseils d'Etat, sous réserve des compétences déléguées aux départements ou aux services des deux cantons.

Les contrôles s'effectuent notamment sur la base des législations suivantes:

- > Les lois vaudoises: sur la santé publique du 29 mai 1985, sur la planification et le financement des établissements sanitaires d'intérêt public du 5 décembre 1978, sur les finances du 20 septembre 2005, sur les subventions du 22 février 2005.
- > La loi fribourgeoise du 16 novembre 1999 sur la santé et la loi du 4 novembre 2011 concernant le financement des hôpitaux et des maisons de naissance.

Art. 26

Actuellement, les deux sites de l'HIB (Payerne et Estavayer) appartiennent à des tiers. Le transfert des infrastructures et équipements se fera par le biais d'un système conventionnel.

Les terrains restent propriété des associations de communes respectives et un droit de superficie, sans dédommagement, est accordé à l'Etablissement. Ces associations veillent à ce que les conditions des droits de superficie de Payerne et d'Estavayer-le-Lac soient les mêmes.

Au moment de l'entrée en vigueur de la présente convention, les infrastructures et les équipements sont transmis sans dédommagement à l'Etablissement, à l'exception des dettes non amorties pour ce qui concerne l'Association Hôpitaux de la zone hospitalière VII VD. S'agissant de l'association fribourgeoise, elle remet à titre entièrement gratuit les infrastructures et équipements, comme cela a été le cas pour la reprise par l'HFR de la propriété des anciens hôpitaux de districts au 1^{er} janvier 2007. A relever toutefois que les investissements des pouvoirs publics fribourgeois seront convertis en prêt conformément aux dispositions d'application du nouveau financement hospitalier (voir art. 27 ci-après). Par contre, les infrastructures et équipements financés uniquement par l'Association Hôpitaux de la zone hospitalière VII VD (soit la radiologie et le parking), sont repris par l'Etablissement contre dédommagement. Les modalités seront définies dans une convention entre l'Etablissement et cette association, conformément à l'alinéa 4.

Les infrastructures et les équipements peuvent être répertoriés dans un inventaire pour chaque site.

S'agissant de l'indemnité versée à l'Association fribourgeoise pour l'organisation médico-sociale du district de la Broye lors de la constitution de l'hôpital fribourgeois, conformément à l'art. 55 LHFR, elle lui reste acquise.

Art. 27

S'agissant du canton de Fribourg, cette disposition renvoie à l'article 9 de la loi concernant le financement des hôpitaux et des maisons de naissance.

Art. 28

Cet article fixe le délai de reprise des droits et obligations par l'Etablissement et les éléments qui en sont exclus.

Art. 29

L'évaluation de la gouvernance par les deux Conseils d'Etat après cinq ans d'exploitation permettra d'apporter d'éventuelles adaptations afin d'assurer un bon fonctionnement et une gestion de qualité de l'Etablissement.

Art. 30

Selon l'article 48 al. 3 de la Constitution fédérale, les conventions intercantionales doivent en effet être portées à la connaissance de la Confédération. Les conventions intercantionales priment le droit cantonal, tandis que le droit fédéral prime le droit concordataire.

Art. 31

La dénonciation de la convention est prononcée par un ou par les deux cantons. Formellement, pour respecter le parallélisme des formes, cette dénonciation doit être le fait de l'un ou des deux Grands Conseils ou, pour le moins, approuvée par eux.

Cependant, l'alinéa 2 fait de la dénonciation unilatérale un acte lourd de conséquences pour la partie qui dénonce. Cet article a été voulu pour marquer le désir de longévité de cet accord tout en reconnaissant à chaque partie le droit de dénoncer.

Cet article ne contient pas de mention de durée initiale de la convention; c'est dire qu'elle est passée avec l'intention de s'inscrire dans la durée.

Art. 32

Si l'Etablissement est dissous, la convention règle la reprise des biens investis par chaque canton.

Les infrastructures communes sont reprises par chaque site contre dédommagement, compte tenu du financement et de l'amortissement de celles-ci.

Art. 33

En l'absence de conciliation sur l'interprétation et/ou l'application de la présente convention entre les deux Conseils d'Etat, les litiges sont réglés par un tribunal arbitral. Les deux Conseils d'Etat conviennent des modalités de désignation des trois arbitres et la procédure applicable.

Art. 34

Afin de coordonner l'entrée en vigueur de la convention intercantonale entre les deux cantons, les deux gouvernements fixent d'un commun accord la date d'entrée en vigueur.

4. Conséquences du projet

Les présents projets de loi et de convention se limitant à modifier la structure juridique d'un établissement déjà mis en place et financé par les deux cantons, ils n'ont pas de conséquence en matière financière ou en matière de personnel pour l'Etat.

En ce qui concerne la répartition des tâches entre l'Etat et les communes, le projet confirme le statu quo déjà introduit par la LHFR.

Enfin, le présent projet est conforme à la Constitution cantonale, au droit fédéral et au droit européen. Il est soumis au referendum législatif, mais pas au referendum financier.

5. Conclusion

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à adopter le présent projet de loi portant adhésion du canton de Fribourg à la convention sur l'Hôpital intercantonal de la Broye (HIB) Vaud-Fribourg.

Annexe

Rapport final et prise de position de la commission interparlementaire

Commission interparlementaire chargée d'examiner le projet de convention sur l'Hôpital intercantonal de la Broye (CIP HIB)

Rapport final et prise de position

La commission interparlementaire chargée d'examiner le projet de convention sur l'Hôpital intercantonal de la Broye (ci-après la CIP) s'est réunie le 15 mars 2013, dans les locaux de l'Hôpital intercantonal, sur le site de Payerne.

La CIP était présidée par Mme Bernadette Hänni-Fischer (FR), la vice-présidence étant assurée par Mme Sonya Butera (VD).

La délégation fribourgeoise était composée de Mmes et MM. les députés André Ackermann, Andrea Burgener Woeffray, Benjamin Gasser, Denis Grandjean, Bernadette Hänni-Fischer, Roland Mesot, André Schoenenweid.

La délégation vaudoise était composée de Mmes et MM. les députés Sonya Butera, Michel Desmeules, Axel Marion, Gérard Mojon, Aliette Rey-Marion, Filip Uffer, Andreas Wüthrich.

Assistaient aux travaux de la CIP Mmes et MM. Anne-Claude Demierre, Conseillère d'Etat, direction de la santé et des affaires sociales (FR), Pierre-Yves Maillard, Conseiller d'Etat, département de la santé et de l'action sociale (VD), Robert Gmür, conseiller juridique, service de la santé publique (FR), Christiane Sauvageat, responsable juridique, service de la santé publique (VD), Patrice Zurich, conseiller juridique, service de la santé publique (FR), Irène Renfer, suppléante du secrétaire du Bureau interparlementaire de coordination.

Le procès-verbal a été tenu par M. Gérard Riedi, Bureau interparlementaire de coordination.

Considérations générales et entrée en matière

L'ensemble des membres de la CIP a réservé un accueil favorable au projet de convention, tout en soumettant aux gouvernements six propositions d'amendements et deux commentaires.

L'entrée en matière a été acceptée à l'unanimité des membres de la CIP.

Débats de la CIP, propositions d'amendement et remarques

Article 7 – Compétences des deux Grands Conseils

La CIP a évoqué la question de la nature et de la portée du contrôle interparlementaire sur l'Etablissement. Deux points ont été discutés :

- 1) L'opportunité pour la commission interparlementaire de contrôle de s'adjoindre l'aide d'un organe de contrôle externe, en vue de renforcer le contrôle des députés ou au contraire la nécessité de rester dans un travail de milice, avec la possibilité de demander, en cas de besoin, des contrôles supplémentaires.
- 2) La portée du contrôle sur les objectifs stratégiques (art. 7 al. 2 let. a), notamment pour savoir si leur définition relève de la commission interparlementaire de contrôle.

Par 13 voix (6 FR, 7 VD) et une abstention (1 FR), la CIP a souhaité préciser dans le présent rapport que la commission interparlementaire de contrôle est un organe politique, comme le rappelle le terme « porte sur » de l'article 7 al. 2. Le contrôle sur les résultats et les autres domaines mentionnés aux lettres a à d de cette disposition relèvera de la haute surveillance, sans entrer dans des notions d'expertises, par exemple en matière financière et comptable. En outre, la commission interparlementaire de contrôle ne définira pas les objectifs stratégiques, mais en vérifiera la réalisation.

Article 8 – Compétences des deux Conseils d'Etat

La délégation vaudoise proposait de faire figurer dans le présent rapport que « *les deux Conseils d'Etat s'engagent à associer une représentation régionale au groupe/aux personnes en charge de l'élaboration du règlement d'application* ».

Le représentant du Conseil d'Etat vaudois a indiqué que les communes de la région et les associations économiques pourraient être intéressées à prendre connaissance du texte du règlement, avant qu'il ne soit adopté. Dans ce prolongement, les deux Conseils d'Etat seraient prêts à envoyer le projet et attendre leurs remarques, cette solution semblant préférable au mélange des rôles pour savoir qui gouverne. En outre, le Conseiller d'Etat a assuré qu'il y aurait une consultation et une association régulière des autorités locales.

Après ces explications, la CIP s'est ralliée à ces engagements.

Article 10 – Conseil d'Etablissement

La composition du Conseil d'Etablissement (ci-après le conseil) a suscité un débat important sur la question de la nomination de membres issus de la région de la Broye.

La délégation fribourgeoise avait proposé un amendement consistant à augmenter de deux le nombre de membres (soit huit membres au total), pour permettre à l'ARBV (Association Région Broye Vully) et à l'Ascobroye (Association des communes de la Broye) de désigner chacune un représentant au conseil.

La délégation vaudoise avait déposé une contre-proposition prévoyant un conseil de sept membres, dont un président choisi par les six autres (selon le projet le président était choisi parmi les 6 membres). Parallèlement, l'al. 2 de l'article 10 était complété pour préciser que les Conseils d'Etat devaient veiller à ce qu'au moins deux membres soient issus de la région de la Broye.

Lors des débats, la CIP et les représentants des gouvernements ont relevé la nécessité de prévoir une représentation régionale. Les points suivants ont également été évoqués :

- Le nombre de huit membres serait trop élevé ou présenterait le défaut d'être un nombre pair, théoriquement problématique pour les votes ;
- Certains députés étaient d'avis qu'il convenait d'y avoir un membre régional par canton, d'autres estimant qu'un seul représentant de la région suffisait ;
- La nomination par les deux associations serait envisageable mais pourrait être problématique, notamment au regard de leur pérennité ;
- Les termes « issus de la région de la Broye » figurant dans la proposition vaudoise pourrait poser des problèmes d'interprétation (domicile ? origine ?) ;

- La nomination du président par les six autres membres (selon la proposition vaudoise) pourrait conduire à des débats politiques qu'il conviendrait d'éviter ;
- La question de la représentation régionale ne devrait que figurer dans le rapport, sans faire l'objet de propositions d'amendements, la priorité devant être donnée à la compétence des membres du conseil ;

Le représentant du Conseil d'Etat vaudois a fait deux suggestions :

- 1) Ajouter que les Conseils d'Etat doivent assurer une représentation régionale parmi les quatre personnes qu'ils nomment ;
- 2) Dire que les deux Conseils d'Etat nomment, d'un commun accord, le président du conseil d'établissement après consultation des associations représentatives de la région, en précisant toutefois que la personne choisie ne serait pas forcément broyarde.

La CIP s'est ralliée à cet avis et a adopté, par 13 voix (6 FR, 7 VD) et une abstention (1 FR), les quatre propositions d'amendement suivantes :

Article 10 al. 1, 1^{ère} phrase

¹ L'établissement est placé sous la responsabilité générale d'un Conseil d'Etablissement de sept membres, nommés comme suit : [...]

Article 10 al. 1 – Nouvelle énumération et suppression de la deuxième phrase

- un président est nommé par les Conseils d'Etat après consultation des associations régionales.

~~Un président est désigné parmi les six membres précités, sous réserve de ratification par les deux Conseils d'Etat.~~

Article 10 al. 2

² Les deux Conseils d'Etat veillent à constituer le Conseil d'Etablissement selon les principes de bonne gouvernance et à assurer une représentation régionale.

Article 10 al. 3 let. a – Supprimée (les let. b, c, d et e deviennent les let. a, b, c et d)

La CIP propose encore un amendement, adopté par 13 voix (6 FR, 7 VD) et une abstention (1 FR), concernant la limite d'âge de membres du conseil, laquelle pourrait se révéler discriminatoire. Il convient donc de la supprimer à l'article 10 al. 3 let. b (du projet, let. a selon amendement ci-dessus) :

Article 10 al. 3 let. a

a) la durée des mandats et le nombre de mandats ~~et la limite d'âge des membres~~

La nouvelle teneur de l'article 10, dans la version amendée selon les propositions de la CIP, serait donc la suivante :

Article 10 Conseil d'Etablissement

¹ L'Etablissement est placé sous la responsabilité générale d'un Conseil d'Etablissement de sept membres, nommés comme suit :

- quatre membres sont nommés par les deux Conseils d'Etat, dont deux membres pour le canton de Vaud et deux membres pour le canton de Fribourg ;
- un membre est nommé par le Réseau de soins du Nord Vaudois ;

- un membre est nommé par l’HFR ;
- un président est nommé par les Conseils d’Etat après consultation des associations régionales.

² Les deux Conseils d’Etat veillent à constituer le Conseil d’Etablissement selon les principes de bonne gouvernance et à assurer une représentation régionale.

³ Le Conseil d’Etablissement propose, pour ratification, un règlement pour son propre fonctionnement aux deux Conseils d’Etat. Ce règlement fixe notamment :

- a) la durée des mandats et le nombre de mandats ;
- b) la rémunération des membres ;
- c) les procédures de fonctionnement internes ;
- d) les modalités de participation d’autres personnes aux séances du Conseil d’Etablissement, avec voix consultative.

Article 14 – Organe de révision

Dans le prolongement de la discussion relative à l’article 7 et au contrôle interparlementaire, la CIP propose un amendement, afin de mentionner que les rapports de l’organe de révision transmis aux deux Conseils d’Etat le soient également à la commission interparlementaire de contrôle.

L’amendement à l’article 14 al. 2, accepté par 13 voix (6 FR, 7 VD) et une abstention (1 FR), est ainsi formulé :

Article 14 al. 2

² A la fin de chaque exercice, l’organe de révision procède à un contrôle ordinaire et présente au Conseil de l’Etablissement les rapports qui sont transmis aux deux Conseils d’Etat avec les comptes ainsi qu’à la commission interparlementaire.

Article 20 – Rapports de travail

Deux questions ont été posées concernant l’affiliation au deuxième pilier (al. 1) et l’utilisation des termes « médecins cadres » (al. 3). La CIP ne propose pas d’amendement et n’a pas de remarque à faire figurer au rapport.

Article 26 – Terrains et infrastructures de Payerne et Estvayer-le-Lac

Une question a été posée au sujet de la notion « sans dédommagement » (al. 3) et de la durée du droit de superficie. Sur ces deux points, la CIP ne propose pas d’amendement et n’a pas de remarque à faire figurer au rapport.

Par contre, la CIP met en évidence le fait que la zone hospitalière VII DV (al. 2) n'existe plus depuis le 30 janvier 2007 et qu’il s’agit maintenant du RNB (Réseau Nord Broye).

Conclusion

La CIP a accueilli favorablement le projet de convention, en vous proposant un certain nombre d’amendements aux articles 10 et 14 (voir ci-dessus) et en vous faisant deux commentaires concernant respectivement la portée du contrôle interparlementaire (voir ci-dessus *ad art. 7*), ainsi que la consultation des communes de la région et des associations économiques lors de l’élaboration du règlement d’application (voir ci-dessus *ad art. 8*)

A la lumière de l'article 11 CoParl, la CIP remercie les Conseils d'Etat de bien vouloir la tenir informée de la suite donnée à la présente prise de position et aux propositions qu'elle contient.

Pour terminer, la présidence de la CIP tient à remercier les représentants gouvernementaux pour les échanges fructueux durant la séance et pour l'excellent esprit de collaboration qui a régné durant les travaux.

Ainsi décidé à Payerne le 15 mars 2013