



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Michel Zadory

QA 3009.12

### **Reconnaissance du statut d'établissement autonome de droit public intercantonal à l'Hôpital intercantonal de la Broye (HIB)**

#### **I. Question**

En 1998, les cantons de Fribourg et Vaud ont signé une Convention intercantonale, approuvant notamment « la création de l'Hôpital intercantonal de la Broye, société simple, hôpital sur deux sites à Payerne et Estavayer-le-Lac » (art. 1). De plus, les cantons se sont engagés à « encourager toute recherche de structure juridique tendant à renforcer l'unité de l'Hôpital intercantonal de la Broye » (art. 12).

Même si la création d'une société simple a permis de fusionner (avril 1999) rapidement l'hôpital du district de la Broye et l'hôpital de zone de Payerne, il était clair pour les parties prenantes que cette forme juridique ne pouvait être que temporaire. Treize ans plus tard, le HIB est toujours une société simple qui offre une frêle assise juridique pour une organisation de santé employant plus de 600 personnes avec un budget de plus de 75 millions. A l'instar d'un mineur, pour tout acte juridique même anodin (renouvellement d'un prêt bancaire, litige devant un tribunal des prud'hommes, etc.), le HIB ne peut donc s'engager juridiquement qu'avec les procurations dûment signées des parties à la société simple – ce qui donne parfois lieu à des situations pour le moins insolites.

Treize ans après la création du HIB, force est de constater que ce qui pouvait raisonnablement sembler n'être qu'une formalité est devenue redoutablement complexe. En 2007, il était déjà relevé lors de l'Assemblée générale de l'Association d'hôpitaux de la zone hospitalière VII que les parties à la société simple avaient donné leur accord de principe pour la création d'un établissement autonome de droit public intercantonal, avec personnalité juridique. Dans son allocution, le juriste représentant le Service de la Santé publique vaudoise avait déclaré que « le moment était venu de consolider ensemble cet hôpital ». En 2009, les départements de la santé des cantons de Fribourg et Vaud avaient ouvert, conjointement et parallèlement, une procédure de consultations sur le projet de convention de l'Hôpital intercantonal de la Broye. Toutes les instances (administration, groupes politiques, communes, organisations professionnelles et syndicales) avaient ainsi pu examiner le projet et prendre position en octobre 2009. A ma connaissance, aucune instance ne s'est opposée au renforcement de la personnalité juridique du HIB.

Dès lors, je remercie le Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes :

1. Plus de 28 mois après la clôture de la consultation, pourquoi a-t-on pris autant de temps pour boucler ce dossier ?
2. Le projet de statut juridique est-il confidentiel ou puis-je le consulter ?
3. Quand ce projet sera-t-il soumis à l'attention du Grand Conseil ?
4. Y a-t-il une échéance fixée par les Conseils d'Etat fribourgeois et vaudois pour la mise en oeuvre de cette nouvelle convention intercantonale ?

13 février 2012

## II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Plus de 28 mois après la clôture de la consultation, pourquoi a-t-on pris autant de temps pour boucler ce dossier ?

a) Mis en consultation de fin août à fin novembre 2009 dans les cantons de Vaud et Fribourg, l'avant-projet de Convention intercantonale sur l'Hôpital Intercantonal de la Broye (HIB) Vaud-Fribourg (ci-après : convention HIB) a été accueilli dans l'ensemble favorablement par les milieux concernés. S'agissant du statut juridique, seul le Centre patronal vaudois s'est opposé formellement au choix proposé, à savoir le statut d'établissement autonome de droit public ; trois autres instances (le parti libéral vaudois, la Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie et la Fédération des hôpitaux vaudois) ont déploré ce choix sans s'y opposer. A noter que, dans le cadre de sa prise de position, le Conseil d'administration de l'hôpital fribourgeois (HFR) a suggéré d'évaluer le projet sous l'angle du nouveau financement hospitalier et de la suppression des barrières cantonales qui impliquent un véritable changement de paradigme.

Le syndicat suisse des services publics (SSP), sections Vaud et Fribourg, s'est opposé catégoriquement au statut de droit privé pour le personnel, statut reprenant la situation actuelle. Dès juillet 2010, des négociations à ce sujet ont eu lieu entre, d'une part, les représentants du SSP et, d'autre part, le chef du Département de la santé et de l'action sociale du canton de Vaud et la directrice de la santé et des affaires sociales du canton de Fribourg.

Parallèlement à ces négociations, le SSP a fait état de dysfonctionnements dans le service de chirurgie du HIB, dysfonctionnements liés notamment, selon lui, à une dotation insuffisante en personnel soignant et à un conflit ouvert entre les médecins responsables du service ; ce conflit a abouti à l'ouverture d'une procédure de licenciement de l'un d'entre eux. Confrontés à cette situation de crise, les conseillers d'Etat vaudois et fribourgeois en charge de la santé ont demandé au HIB la réalisation d'un audit. Mené de mi-août à novembre 2010, cet audit a conclu qu'un ensemble de facteurs organisationnels a favorisé l'amplification du conflit entre les deux médecins chirurgiens et le mauvais climat de travail au sein du service de chirurgie. L'audit a cerné différents dysfonctionnements et formulé des recommandations pour y remédier (cf. à ce sujet réponse du Conseil d'Etat à la question 3320.10 déposée le 29 juin 2012 par le député Louis Duc).

Par la suite, les organes dirigeants du HIB ont procédé à une réorganisation du service de chirurgie sous la houlette d'une commission présidée par le doyen du collège des médecins du HIB (COPIL chirurgie). Les résultats et mesures prises ont été présentés par la Direction du HIB aux Directions de la santé vaudoise et fribourgeoise le 30 janvier 2012 ; outre le service de chirurgie, ces mesures concernent également celui du service de chirurgie orthopédique, analysé dans le cadre élargi des travaux de réorganisation. Ce n'est donc que dès février 2012 que les travaux relatifs au projet de convention HIB ont pu être repris, le rapport final du COPIL chirurgie demandé lors de la séance du 30 janvier 2012 ayant été remis aux deux Directions le 25 avril 2012.

b) Le projet de convention HIB a également été revu sous l'angle du nouveau financement hospitalier, le droit fédéral n'étant pas appliqué de la même manière par les deux cantons.

Pour mémoire, les hôpitaux publics continueront d'utiliser l'infrastructure que l'Etat a financée avant l'entrée en vigueur du nouveau financement hospitalier. Les coûts d'utilisation des immobilisations (intérêts et amortissements) étant désormais intégrés dans le tarif à la prestation, l'article 9 de la loi fribourgeoise sur le financement des hôpitaux et des maisons de naissance prévoit la conversion en prêt des montants octroyés au titre d'investissement, de manière à ce que

l'Etat ne paye pas à double, les modalités de conversion étant à régler par le Conseil d'Etat (cf. message n° 251 du 17 mai 2011 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi concernant le financement des hôpitaux et des maisons de naissance ; BGC 2011, p. 1535). Or, les organes dirigeants de l'HIB ont d'emblée contesté l'application du droit fribourgeois à leur établissement, en arguant, en substance, que les subventions antérieures avaient été versées à fonds perdu et que l'activation (de la valeur résiduelle) de ces subventions contrevient dès lors au principe général de non-rétroactivité du droit. Ce point de vue a été déclaré inacceptable par la Direction de la santé et des affaires sociales en charge du dossier.

Le Conseil d'administration du HIB en a alors appelé à l'arbitrage du Conseil d'Etat. Suite à la rencontre du 12 juin 2012 avec la Délégation de la santé et des affaires sociales du Conseil d'Etat, l'HIB est revenu sur sa position, du moins partiellement. Tout en maintenant que, sur le fond, l'article 9 de la loi fribourgeoise sur le financement des hôpitaux et des maisons de naissance est, selon lui, anticonstitutionnel, il a proposé de faire figurer la créance de l'Etat dans le bilan d'entrée du nouvel établissement autonome de droit public à créer par convention intercantonale, proposition qui a été acceptée par l'Etat. Dès lors, une fois le montant correspondant défini compte tenu des principes appliqués aux autres hôpitaux publics du canton, la procédure législative relative à l'adoption de la convention intercantonale pourra être poursuivie par la transmission du projet, par ailleurs déjà prêt, aux deux parlements vaudois et fribourgeois à l'intention de leurs commissions des affaires extérieures respectives. Si une sortie de l'impasse a ainsi pu être trouvée, force est de constater que ces discussions ont encore retardé les travaux liés au projet de convention HIB.

c) A mentionner encore que la révision de la convention du 9 mars 2001 relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (aujourd'hui : 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 de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger [CoParl]), révision à laquelle le Grand Conseil a adhéré le 8 octobre 2010 et qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011, a également nécessité l'adaptation du projet de convention HIB.

2. Le projet de statut juridique est-il confidentiel ou puis-je le consulter ?

Le projet de convention se limitant, pour l'essentiel, à donner un nouveau statut juridique au HIB, il ne comporte pas d'aspects qui appellent le respect d'une confidentialité spéciale au sujet des négociations au sens de l'article 10 al. 1 de la loi du 11 septembre 2009 concernant les conventions intercantionales (LConv). Conformément à l'article 10 al. 2 LConv, l'information est fournie périodiquement à la Commission des affaires extérieures, ce qui a par ailleurs été le cas jusqu'à la suspension du projet en juillet 2010, suite aux événements décrits ci-dessus. Une fois les éléments en suspens réglés, le projet sera transmis à cette Commission par le Conseil d'Etat.

3. Quand ce projet sera-t-il soumis à l'attention du Grand Conseil ?

4. Y a-t-il une échéance fixée par les Conseils d'Etat fribourgeois et vaudois pour la mise en *œuvre* de cette nouvelle convention intercantonale ?

Suite au nouveau retard pris en raison des discussions ayant eu lieu avec les organes dirigeants du HIB concernant l'application de la loi fribourgeoise sur le financement des hôpitaux et des maisons de naissance et eu égard aux travaux liés à la fixation du montant du prêt à inscrire dans le bilan d'entrée du nouvel établissement, le projet ne pourra probablement être adopté par les deux Gouvernements qu'en début d'automne 2012 au plus tôt. La suite dépendra du traitement du dossier

par une commission interparlementaire Vaud et Fribourg qui devra être créée, ainsi que, le cas échéant, des travaux liés aux éventuels amendements demandés par cette dernière. Pour une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013, date prévue lors de la reprise des travaux en février 2012, la convention devrait être adoptée par les deux parlements avant la fin de l'année 2012.

21 août 2012