canton de vaud

LIBERTÉ ET PATRIE

APPRÉCIATION DU CONSEIL D'ETAT

sur les recommandations de la Commission d'enquête parlementaire Hôpital Riviera-Chablais

1. RECOMMANDATIONS À L'ATTENTION DU GRAND CONSEIL[1]

6.2.1 ***Il faut créer une base légale qui précise et étend les compétences des commissions interparlementaires de contrôle et les dote des moyens nécessaires pour qu'elles soient en mesure d'exercer un réel contrôle de gestion des établissements intercantonaux***

Le Conseil d'Etat prend acte de la recommandation émise par la CEP de préciser les compétences des commissions interparlementaires de contrôle.

Actuellement, la question du contrôle des institutions intercantonales est réglée, de façon spéciale, dans les conventions intercantonales qui créent de telles institutions et de façon générale, aux articles 15 et suivants 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 de la modification des conventions intercantonales et des traités des cantons avec l'étranger (CoParl ; BLV 111.21). Cette convention intercantonale précise, à son article 15 al. 3, que « La composition et les compétences spécifiques de la commission interparlementaire de contrôle sont précisées dans la convention créant l'institution intercantonale ou l'organisation commune ». C'est précisément ce qui a été fait dans le cas de l'HRC, à l'article 6 alinéa 2 de la Convention intercantonale du 17 décembre 2008 sur l'Hôpital Riviera-Chablais Vaud et Valais (C-HIRC ; BLV 810.94).

6.2.2 ***Il convient de créer une base légale qui attribue au bureau du Grand Conseil la compétence de fixer le budget d'une CEP sans possible interférence des autres commissions du Grand Conseil et du Conseil d'Etat***

En raison du caractère interne au Grand Conseil de cette recommandation, le Conseil d'Etat ne se prononce pas à son sujet.

6.2.3 ***Le rôle, les compétences et les responsabilités des organes politiques cantonaux vis-à-vis des établissements autonomes de droit public intercantonal doivent être définis de manière précise et claire dans l'acte fondateur desdits établissements***

Le gouvernement prend acte de cette recommandation. En effet, l'acte qui institue un établissement de droit public, a fortiori lorsqu'il a un statut intercantonal, doit s'attacher à bien définir quelles seront ses interactions avec les autorités politiques dont il dépend.

Ainsi, en l'occurrence, les compétences des organes politiques cantonaux sont clairement définies dans la C-HIRC. Il peut ici être renvoyé aux articles 6 à 13 de ladite convention notamment.

6.2.4 ***Le Grand Conseil doit traiter avec vigilance les rapports intercantonaux qui lui sont soumis avec une étude préalable minutieuse au sein des groupes politiques et veiller à ce que leurs recommandations soient suivies d'effets***

En raison du caractère interne au Grand Conseil de cette recommandation, le Conseil d'Etat ne se prononce pas à son sujet.

[1] La numérotation des recommandations reprend celle du rapport de la CEP pp 91 et suivantes

2. RECOMMANDATIONS À L'ATTENTION DU CONSEIL D'ETAT

6.3.1 ***Tout projet d'envergure tel que l'HRC doit faire l'objet, en plus des études techniques usuelles, d'une analyse des intérêts potentiellement divergents de toutes les parties prenantes au sein et à l'extérieur du projet***

Le Conseil d'Etat considère qu'une telle analyse a eu lieu s'agissant de l'HRC, et qu'elle était consubstantielle au processus, d'une durée et d'une complexité hors normes. Cette analyse a permis d'aboutir à un accord général grâce auquel il a été possible de réunir dans le même établissement 5 hôpitaux, installés dans deux cantons ayant adopté une planification hospitalière et des lois sanitaires distinctes, qui fournissaient chacun des prestations médicales dans des domaines de spécialités propres, dont les collaborateurs disposaient de statuts contractuels dissemblables, et qui accueillaient dans leurs instances dirigeantes des représentants d'intérêts multiples, voire divergents. Il constate aussi que les deux Grands Conseils ont adopté l'EMPD de 2012 à l'unanimité, sans demander d'analyse contextuelle complémentaire, preuve de la forte adhésion politique derrière ce projet.

Le gouvernement observe également que personne ne remet aujourd'hui en cause le principe de la concentration des activités en soins aigus sur le site de Rennaz. Le choix politique fait en 2012, après plus de dix ans de gestation, était donc le bon.

Pour le surplus, le Conseil d'Etat confirme qu'il continuera à effectuer des analyses contextuelles approfondies pour tout projet d'envergure, comme il le fait déjà aujourd'hui.

6.3.2 ***Les orientations stratégiques d'établissements intercantonaux, tels que l'HRC, doivent être clairement formulées par les cantons concernés dès leur conception et dans un document conjoint réactualisé tous les cinq ans***

Le Conseil d'Etat renvoie à ses déterminations du 18 mai portant sur le constat 5.2 et relève que la Convention intercantonale révisée prévoit justement de formaliser une stratégie du propriétaire à l'article 7 al. f. La mise en œuvre de cette recommandation est donc en cours de réalisation, étant souligné que, matériellement, une telle stratégie existe déjà, au travers des nombreux actes qui fixent les buts de l'HRC (EMPD de 2012, planification hospitalière intercantonale et cantonale, mandats de prestations, etc.).

6.3.3 ***Tout projet cantonal et intercantonal de grande ampleur nécessite, lors de sa conception et de sa présentation au Grand Conseil, une évaluation précise et fonde de tous les paramètres clefs, tels que : la mission de l'entreprise, le segment de clientèle visé, l'environnement et la concurrence, les services mis à disposition, les ressources humaines, la structure des coûts et le financement***

Le Conseil d'Etat partage la recommandation de la CEP visant à ce que le Grand Conseil bénéficie du maximum d'informations lui permettant de se prononcer sur les projets de grande ampleur.

C'est d'ailleurs dans ce sens que le Conseil d'Etat a élaboré l'Exposé des motifs et projet de décret qu'il a soumis au Grand Conseil en 2012 afin d'accorder la garantie de l'Etat de Vaud à l'HRC pour les emprunts contractés pour la réalisation du site de Rennaz. En effet, cet EMPD décrivait dans le détail le projet de l'HRC (v. ch. 3.2), avec des informations portant notamment sur ses activités et missions, sur le concept médical, sur le nombre de lits, sur l'organisation et

le fonctionnement, sur le concept énergétique, sur le personnel, les coûts d'exploitation et les économies attendues, sur le transport, l'accessibilité et la mobilité, etc.

Le Conseil d'Etat veillera pour les futurs projets à enrichir ces différentes informations sur la base des paramètres clefs recommandés par la CEP. Cela dit, la spécificité de chaque projet peut nécessiter une appréciation différenciée des paramètres à retenir.

6.3.4 ***Le devenir des sites préexistants devrait être réglé conformément à l'art. 34 de la Convention intercantonale, dans le sens que les actifs des fondations en liquidation doivent, dans la limite de leurs buts statutaires, être transférés à la Fondation de soutien de l'HRC***

Les auditions par la CEP des membres d'organes des fondations propriétaires des anciens sites ont montré que celles-ci prévoient de transférer dans les années à venir des avoirs très conséquents à la Fondation de soutien à l'HRC, lorsque les derniers obstacles légaux ou statutaires seront levés. Dès que cela sera le cas, cette recommandation pourra être considérée comme totalement mise en œuvre.

6.3.5 ***Le département concerné doit informer immédiatement le Conseil d'Etat lorsque des changements majeurs ou des risques importants surgissent pendant la réalisation de projets d'envergure placés sous sa responsabilité***

Pour le Conseil d'Etat, il est effectivement important que les membres du gouvernement informent le collège sur tout changement ou risque d'ampleur relatif à un projet d'envergure.

S'agissant de l'HRC, le Conseil d'Etat rappelle que l'Etat a octroyé une garantie à l'hôpital, qui supporte lui-même les charges de ses investissements, grâce à ses ressources propres (art. 19 C-HIRC). La situation de l'Etat dans ce projet est donc différente de celle dans laquelle il prendrait en charge lui-même les coûts de réalisation des bâtiments d'un établissement de droit public, ceux de l'UNIL par exemple (cf. art. 43 al. 3 de la loi du 6 juillet 2004 sur l'université de Lausanne ; BLV 414.11). L'HRC, en tant qu'établissement autonome propriétaire de ses propres bâtiments, était le maître de l'ouvrage (cf. art. 27 C-HIRC) et disposait d'un pouvoir d'appréciation dans le domaine constructif aussi.

Concrètement, lors de la construction, selon l'art. 2 let. c de l'arrêté du 2 novembre 2016 d'application de la C-HIRC (A C-HIRC ; BLV 810.94.2), l'établissement devait informer les Départements de la santé des cantons de Vaud et du Valais des changements qu'il souhaitait apporter au projet, ce qui a été fait. Le Conseil d'Etat estime par ailleurs que les coûts de construction de l'HRC ont fait l'objet d'un suivi serré de la part du CCF, dont avaient connaissance tant le Conseil d'Etat que le Parlement. Il souligne que les investissements de l'HRC ont été et demeureront soumis à de multiples contrôles, qui s'exerceront conformément au cadre légal applicable.

6.3.6 ***Le Conseil d'Etat doit immédiatement informer, cas échéant soumettre au Grand Conseil les demandes de financement et/ou de garantie complémentaire de plus de CHF 25 millions***

Le Grand Conseil a été régulièrement informé de la possibilité de devoir octroyer des garanties complémentaires, par la Commission interparlementaire de contrôle, dès 2015.

La recommandation de la CEP vise à améliorer ce système. Le Conseil d'Etat y est ouvert et va entamer des réflexions. De prime abord, il lui semblerait cohérent avec les règles déjà prévues par la loi du 20 septembre 2005 sur les finances (LFin, BLV 610.11) et plus efficient qu'une soumission systématique au plénum de prévoir l'intervention de la Commission des finances. Il estimerait aussi préférable de déterminer le seuil pertinent en prévoyant qu'il représente une fraction de la garantie de base, plutôt qu'en fixant une valeur absolue. Enfin, en cas de révision de la LFin, il serait important de respecter les particularités de certains systèmes de financement qui, en vertu de lois spéciales, prévoient des procédures propres.

6.3.7 ***En élaborant un décret, l'autorité doit en apprécier l'incidence financière pour l'Etat et les établissements autonomes de droit public, y compris les coûts induits. L'EMPD du Conseil d'Etat au Grand Conseil doit être rédigé de manière claire et précise et justifier les dépenses***

Dans le cadre de sa compétence d'initiative législative (art. 120 de la Constitution vaudoise), le Conseil d'Etat est continuellement attentif à rédiger ses projets de manière claire et précise. Le gouvernement rappelle en outre qu'il revient au Grand Conseil d'adopter les projets que l'exécutif porte (article 103 de la Constitution vaudoise). Le Parlement est donc libre, pour chaque projet concret, de considérer qu'un exposé des motifs n'est pas suffisamment clair, ou de requérir des informations complémentaires.

6.3.8 ***Le gouvernement et les organes dirigeants doivent faire preuve de retenue avant de mettre en cause professionnellement une personne***

Le Conseil d'Etat partage l'analyse de la CEP et est favorable à cette recommandation. Il estime en effet important de veiller à respecter les droits fondamentaux et la protection de la personnalité (article 28 CC) de tout un chacun.

6.3.9 ***Tout projet de construction financé ou garanti par l'Etat doit faire l'objet d'études préalables visant à garantir son indépendance énergétique, avec rapport au Grand Conseil***

Le Conseil d'Etat renvoie à ses déterminations y relatives et relève que l'HRC est soumis aux mêmes normes de réalisations énergétiques que les bâtiments construits par l'Etat.

Cela étant, le Conseil d'Etat continuera à veiller à optimiser le bilan énergétique des projets de construction financés ou garantis par l'Etat, comme il le fait déjà aujourd'hui.

3. RECOMMANDATIONS À L'ATTENTION DE LA FONDATION DE SOUTIEN DE L'HRC

6.4.1 ***La Fondation de soutien HRC doit se doter d'un règlement, en collaboration avec l'HRC, relatif aux critères d'attribution des fonds. Un comité ad hoc, hors Conseil de fondation, doit être chargé des décisions d'attribution de ces fonds***

Le Conseil d'Etat estime que la mise en œuvre de cette recommandation relève de la responsabilité de la Fondation de soutien de l'HRC et la lui transmet donc comme objet de sa compétence.

6.4.2 ***Les exigences de l'autorité de surveillance et de l'administration fiscale envers la FSHRC doivent être mises en œuvre immédiatement. La CIC-HRC et les Conseils d'Etat sont informés de la mise en œuvre de cette recommandation***

Le Conseil d'Etat estime d'une manière générale que les exigences posées par les autorités, notamment l'autorité de surveillance de fondation et l'administration fiscale, doivent être respectées. Il transmettra cette recommandation à la Fondation de soutien de l'HRC comme objet de sa compétence.

4. RECOMMANDATIONS À L'ATTENTION DE L'HOPITAL RIVIERA-CHABLAIS VAUD-VALAIS

6.5.1 ***Au regard des règles de bonne gouvernance en matière d'indépendance et des risques de conflits d'intérêts, l'HRC doit se retirer du Conseil d'administration de Santé Rennaz SA***

Le Conseil d'Etat estime que la mise en œuvre de cette recommandation relève de la responsabilité de l'HRC et la lui transmet donc comme objet de sa compétence.

6.5.2 ***Dans un délai d'un an à la suite de l'adoption du présent rapport, l'HRC doit proposer au Conseil d'Etat (art. 13 C-HIRC) de se doter d'un organe de révision différent des deux autres entités***

Le Conseil d'Etat est *a priori* favorable à cette recommandation, mais compte tenu des compétences octroyées en la matière par la C-HIRC à l'HRC, il la transmet à ce dernier comme objet de sa compétence.

6.5.3 ***La Fondation de soutien de l'HRC doit allouer à l'HRC les montants prévus dans l'EMPD de 2012, soit le parking, le parc solaire, l'ameublement l'oncologie, la mutualisation des médicaments et l'administration de Vevey, pour un montant estimé à CHF 60 millions, comprenant les 5% d'extension de garantie***

Le Conseil d'Etat prend acte de cette recommandation, qui relève en premier lieu de l'HRC. Il ne peut pas prendre position quant au montant de CHF 60 millions mentionné par la CEP, celle-ci ne lui ayant pas fourni l'annexe sur laquelle ce montant se base. Le gouvernement continuera ses discussions avec les fondations concernées afin de soutenir aux mieux le projet de l'HRC.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 23 mai 2022.

La présidente :	Le chancelier :
N. Gorrite	*A. Buffat*