

EXPOSE DES MOTIFS ET PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT

sur l'initiative législative et constitutionnelle Philippe Vuillemin et consorts demandant la modification de l'art. 65, al. 2 de la Constitution vaudoise du 14 avril 2003 pour y inscrire une référence précise instituant l'hébergement médico-social

et

PROJET DE DECRET

ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la modification de l'article 65 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (initiative Vuillemin)

ou

PROJET DE DECRET

ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la modification de l'article 65 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (contre-projet du Conseil d'Etat à l'initiative Vuillemin)

1 INTRODUCTION

1.1 L'initiative

L'initiative législative et constitutionnelle Philippe Vuillemin et consorts demande l'inscription dans la Constitution d'une référence précise à l'hébergement médico-social. Elle a été déposée en date du 20 février 2007, signée par son auteur et 12 cosignataires.

Le Grand Conseil a renvoyé cet objet au Conseil d'Etat lors de sa séance du 6 mars 2007.

Développement

L'initiant et ses consorts souhaitent introduire dans la Constitution vaudoise à l'art. 65, 2^{ème} alinéa, une lettre supplémentaire dont le libellé est le suivant :

Article 65 : Santé Publique

1.

2.

a) ...

b) ...

c) favorisent le maintien des patients à domicile

d) assurent qu'il y ait des lieux d'hébergement médico-sociaux pour les personnes âgées et ou handicapées, adéquats et adaptés aux attentes et besoins.

e) soutiennent les institutions publiques.....

Ce libellé doit selon les initiants se placer en lettre "d" dans la suite logique de "c".

La lettre " d" actuelle, devient "e".

Le dépôt de cette initiative est motivé par le fait que la lettre "d" actuelle n'implique pas ipso facto l'existence des établissements médico-sociaux.

Or celle ci nous semble devoir être reconnue constitutionnellement car elle est de valeur au moins égale à celle de la lettre "c" qui institue le maintien à domicile.

Cette reconnaissance constitutionnelle devient nécessaire car des milieux comme Résid'EMS n'hésitent pas à écrire dans le texte de leur recours à la Cour Constitutionnelle la phrase suivante(pt 3.1, 2^{ème} paragraphe).

" Sur le principe de la dépense, la priorité donnée à la construction de nouveaux lits d'EMS par rapport à un renforcement des moyens mis en oeuvre pour favoriser le maintien à domicile est contestée par les recourants."

L'initiant et ses consorts font valoir que depuis plusieurs dizaines d'années, l'hébergement en établissements médico-sociaux s'est révélé particulièrement judicieux dans notre canton.

Suite, et complémentarité logique du maintien à domicile pour l'immense majorité des concernés, elle permet à la population âgée de bénéficier d'une prise en charge adaptée à sa situation.

Les problèmes liés à la prise en charge d'une société vieillissante sont appelés à durer.

L'existence constitutionnelle des établissements médico-sociaux ne vise rien d'autre qu'à sanctionner cet état de fait pérenne.

L'initiant et ses consorts prie le Grand Conseil de bien vouloir accepter cette initiative selon les procédures prévues par la Loi.

*Lausanne (Ont signé) Philippe Vuillemin
le 20 février 2007. et 12 cosignataires*

1.2 Autres demandes

La Fondation NetAge s'est adressée au Chef du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) par son courrier du 20 mars 2007, pour demander un ajout à l'art. 65, 2^{ème} alinéa ainsi formulé : "c) favorisent le maintien des patients à domicile, dans des structures adaptées ou des logements protégés."

La Fondation Fleur d'Epine est également intervenue, par courrier du 20 mars 2007, pour demander d'introduire une référence concernant l'habitat adapté pour les personnes âgées ou handicapées en plus de l'hébergement médico-social, avec l'ajout à l'art. 65 al. 2 c) du texte suivant : " favorisent le maintien des patients à domicile, ainsi que le développement d'habitats adaptés et de logements protégés".

1.3 Procédure

De rang constitutionnel, l'initiative de Philippe Vuillemin et consorts est soumise à la procédure définie par la Loi sur le Grand Conseil du 8 mai 2007 (art 127 et suivants, LGC).

Conformément à la LGC (art.132), le Grand Conseil doit d'abord se prononcer sur le principe de l'innovation envisagée. S'il le refuse, la procédure est stoppée. S'il l'admet, il choisit entre le texte de l'initiative et celui du contre-projet du Conseil d'Etat. Le choix du Grand Conseil vaut entrée en matière sur le projet retenu.

En l'espèce, le Conseil d'Etat se rallie au principe d'une modification de la Constitution. Comme la LGC l'exige, le Conseil d'Etat soumet au Grand Conseil un projet de décret concrétisant l'initiative Vuillemin. Le gouvernement propose également au Grand Conseil un projet de décret à titre de contre-projet à cette initiative. Il recommande au Grand Conseil de choisir d'entrer en matière sur ce deuxième texte.

Une fois le décret adopté par le Grand Conseil, la modification constitutionnelle devra être soumise au vote du corps électoral (art. 83, al. 1, let. a Cst-VD).

2 LES POLITIQUES MEDICO-SOCIALE ET SOCIO-EDUCATIVE

Dans le cadre du rapport sur la politique sanitaire 2003-2007, dont le Grand Conseil a pris acte en mars 2004, il a été annoncé que la politique médico-sociale devait reposer sur trois piliers : les services d'appui au maintien à domicile (y compris l'accueil temporaire et le court séjour), les logements protégés et l'hébergement médico-social de long séjour.

De plus, dans le cadre de la mise en œuvre de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, impliquant la reprise par les cantons des prestations collectives de l'assurance-invalidité (AI), le Conseil d'Etat prévoit de présenter d'ici fin 2009 au Grand Conseil un Plan stratégique vaudois en faveur des personnes handicapées qui précisera notamment les conditions de développement des alternatives à l'institutionnalisation des personnes handicapées adultes permettant de promouvoir le maintien à domicile et le traitement ambulatoire.

2.1 Les services d'appui au maintien à domicile

Depuis 1987, le canton de Vaud conduit une politique de développement du maintien à domicile. Le renforcement décidé en 1987 s'est achevé en 1992. Le dispositif comprend aujourd'hui 45 centres médico-sociaux, répartis sur tout le territoire, et qui desservent environ 12'000 clients requérant principalement des soins de base, des soins infirmiers, des repas et de l'aide au ménage.

Ainsi, le dispositif d'aide et de soins à domicile est bien implanté. Il devra s'adapter pour faire face à l'augmentation prévue du volume d'activité et des efforts devront être consentis pour le développer. Cette augmentation aura des impacts importants sur le besoin en personnel, l'organisation au sein des CMS et sur l'infrastructure.

Pour les personnes âgées dépendantes et les personnes handicapées adultes, les études disponibles ont montré qu'il est nécessaire de renforcer et de diversifier les services d'aide et d'appui à domicile. Outre de renforcer les capacités actuelles pour faire face à l'augmentation de la demande, il faudra favoriser le développement des services de thérapie qui contribuent au maintien de l'autonomie (ergothérapie, physiothérapie, pédicure) et renforcer les capacités de court séjour, l'accueil temporaire, les veilles et présences, l'animation à domicile, l'intégration sociale et l'accessibilité aux transports. Il s'agira également de soutenir l'aide informelle et bénévole. La loi d'aide aux personnes recourant à l'action médico-sociale (LAPRAMS) permet de reconnaître certaines de ces prestations. Pour éviter l'institutionnalisation, la demande de prestations des personnes concernées et de leurs proches sera de plus en plus forte à l'avenir. Dès lors, les engagements de l'Etat devront assurément se développer par rapport à leur niveau actuel et s'adapter à l'augmentation de la population concernée et de ses attentes.

Par ailleurs, en matière d'organisation du dispositif, un avant-projet de loi portant sur une nouvelle organisation de l'aide et des soins à domicile dans le canton de Vaud est en préparation. Cet avant-projet répond aux exigences résultant des changements politiques et des modifications légales intervenues depuis l'adoption, en 1967, de la loi sur l'OMSV. Il introduit un processus de décision plus démocratique en faveur des communes et des régions. Il clarifie également le pilotage et la gouvernance du dispositif, dans le but de faciliter la mise en œuvre des décisions prises, la maîtrise des coûts et le contrôle des résultats obtenus tout en maintenant la délivrance des prestations de qualité.

2.2 Les logements protégés

Les logements protégés pour personnes âgées constituent le troisième pilier de la politique médico-sociale. Leur architecture adaptée permet l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite ou handicapées. Ces logements sont dotés d'un encadrement et d'un équipement appropriés pour garantir la sécurité des locataires 24h sur 24. Ils comprennent en général deux ou trois pièces et la mise à disposition, dans l'immeuble ou à proximité de celui-ci, d'un espace communautaire permettant des échanges, des animations et des manifestations diverses.

Lorsque l'état de santé des locataires le nécessite, les soins doivent pouvoir être assurés par un centre médico-social ou une autre organisation de soins à domicile. D'autres prestations comme les repas et le ménage doivent pouvoir être fournies sur demande. Le 4 avril 2007, les Services de la santé publique, des assurances sociales et de l'hébergement ainsi que de l'économie du logement et du tourisme ont édité une brochure à l'intention des personnes ou institutions souhaitant investir dans la construction de logements protégés. Le document décrit de façon synthétique les conditions requises pour obtenir un appui financier et technique à la conception d'un tel projet.

Les logements protégés ne sont pas soumis à la planification sanitaire. L'Etat peut apporter une aide financière à l'investissement, selon les dispositions de la loi sur le logement (LL), qui prévoit un système de prêt sans intérêts, remboursable, à concurrence de 20% de l'investissement. Sous certaines conditions, une aide individuelle pour financer les prestations spécifiques aux logements protégés peut être octroyée en vertu de la loi d'aide aux personnes recourant à l'action médico-sociale (LAPRAMS).

Une enquête effectuée en 1999-2000 concernant les logements dont l'exploitation est assumée par un EMS ou dans lesquels des services d'un EMS sont offerts, a permis d'estimer le parc des logements de ce type à environ 1'000 appartements, avec une capacité d'environ 1'500 places. Depuis lors, la capacité d'accueil a été augmentée d'environ 240 logements. Les avant-projets et projets à l'enquête ou en cours de construction connus au début de l'année 2008 devraient permettre la mise à disposition d'environ 400 à 500 logements protégés supplémentaires d'ici 3 à 5 ans. D'autres projets sont d'ores et déjà annoncés.

En ce qui concerne le domaine du handicap, plusieurs institutions sociales du canton de Vaud ont également réalisé ces dernières années des logements protégés. Actuellement, le canton dénombre 60 logements protégés directement exploités par trois institutions. Dans le cadre de l'élaboration du Plan stratégique vaudois en faveur des personnes handicapées adultes, une enquête permettant de mieux définir les besoins en logements protégés est prévue d'être réalisée d'ici juin 2009. D'ores et déjà, les associations des personnes handicapées ont fait part au Département d'une pénurie de logements adaptés aux personnes handicapées et demandent le développement d'alternative à l'institutionnalisation comme la réalisation de logements protégés dépendants ou non d'une institution.

2.3 L'hébergement de long séjour

Entre 1990 et 2000, la capacité de l'offre d'hébergement médico-social a été maîtrisée conformément à la planification décidée par le canton. Sur cette période, un important assainissement du réseau a été réalisé, avec la fermeture des établissements et des lits les moins adéquats sur le plan architectural et de la prise en charge. Dès 2001, le Département de la santé et de l'action sociale a élaboré le 7ème programme d'investissement pour les EMS (PIMEMS), qui prévoit pour l'essentiel la mise en conformité aux normes de sécurité incendie ainsi que la construction des lits supplémentaires nécessaires à l'horizon 2010.

Sur la période 2003-2007, le DSAS a poursuivi ses efforts pour augmenter l'offre d'hébergement. Une centaine de lits supplémentaires ont été mobilisés dans des EMS existants. En juin 2005, le Grand Conseil a octroyé les moyens nécessaires pour la construction de l'EMS Silo à Echichens et de l'EMS La Clairière à Mies.

Le programme d'investissement pour la construction de nouveaux EMS a ensuite subi des retards importants, dus notamment à l'échec en votation populaire, au printemps 2005, du projet de loi révisant le financement des EMS. En novembre 2006, le Grand Conseil a octroyé le décret de réalisation pour 5 EMS (La Paix du Soir au Mont-sur-Lausanne, L'Orme II à Lausanne, Donatella Mauri à Romanel-sur-Lausanne, Clair Vully à Salavaux et Contesse à Croy). La requête à la Cour constitutionnelle déposée par Résid'EMS contre ces décrets a encore retardé les projets en cours. La Cour ayant levé l'effet suspensif en mars 2007, le Conseil d'Etat a pu adopter l'arrêté de mise en vigueur le 18 avril 2007. Par arrêt du 6 juillet 2007, la Cour constitutionnelle a rejeté la requête de Résid'EMS (CCST.2007.0002). L'actualisation des contrats et les travaux de construction ont ensuite pu démarrer.

Les sept projets déjà acceptés par le Grand Conseil permettront d'augmenter la capacité d'hébergement de 220 lits d'ici fin 2009. Les sept projets suivants, sur lesquels le Grand Conseil doit encore se prononcer, augmenteront encore la capacité disponible de 260 à 290 lits d'ici fin 2010-2011.

Compte tenu des impacts du vieillissement démographique, il faudra de surcroît mettre à disposition, en moyenne, environ 100 lits de long séjour supplémentaires par année entre 2010 et 2020.

2.4 La législature 2007-2012

Le programme de législature du Conseil d'Etat 2007–2012 (PL2) prévoit de poursuivre la mise en oeuvre du programme d'investissement et de modernisation des EMS (PIMEMS) et de développer, comme alternatives à l'hébergement, les soins à domicile, l'accueil temporaire, les courts séjours et les logements protégés. Il prévoit également la mise en oeuvre du plan de santé mentale et le renforcement des soins palliatifs (PL27), ainsi que la promotion du maintien à domicile et du traitement ambulatoire des personnes handicapées adultes, dans le cadre de la reprise par le canton des compétences de la Confédération (PL7).

Pour assurer une conduite cohérente des politiques médico-sociale et socio-éducative et pour accompagner les effets du vieillissement démographique, il est également prévu de poursuivre et diversifier les mesures reconnues et déjà mises en place afin de :

- compléter le dispositif existant de mesures incitatives permettant de soutenir l'entourage prodiguant de l'aide et des soins informels. Lorsque la maladie, le handicap et la dépendance surviennent, le rôle de l'entourage est en effet essentiel.
- renforcer le soutien au bénévolat, en particulier en matière de recrutement, d'encadrement et de formation des bénévoles actifs dans les programmes du domaine médico-social susmentionnés.

3 PREAVIS ET CONTRE-PROJET DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat relève d'abord que le contexte prévalant au moment du dépôt de l'initiative par l'auteur a changé. Dans son arrêt du 14 août 2007 sur la requête de l'association Résid'EMS contre la modification de la LPFES et contre cinq décrets accordant la garantie de l'Etat de Vaud et la prise en charge du service de la dette pour la construction de nouveaux établissements (CCST.2006.0011, c. 8b), la Cour constitutionnelle a considéré que l'article 65 Cst-VD, tel que formulé actuellement, n'était pas violé par le fait que l'Etat adopte des mesures financières en faveur de la construction de nouveaux établissements médico-sociaux.

Afin de donner une assise constitutionnelle aux principes fondamentaux de la politique menée actuellement, le Conseil d'Etat est favorable à l'inscription, dans la Constitution, d'une référence précise concernant l'hébergement médico-social. Une référence au niveau constitutionnel est justifiée par le fait que le maintien à domicile figure déjà explicitement à l'art. 65 lettre c) de la Constitution. Le Conseil d'Etat est conforté dans cette appréciation par les résultats de la consultation effectuée sur ce sujet au printemps 2008 auprès des partis politiques représentés au Grand Conseil.

Cela étant, le texte proposé par l'initiative Vuillemin et consorts n'est pas satisfaisant. Il est restrictif

puisque'il ne vise que les lieux d'hébergement médico-sociaux pour les personnes âgées ou handicapées alors que la politique dans ce domaine vise aussi d'autres personnes, comme les personnes souffrant de problèmes psychiques ou de maladies graves. Ensuite, on ne voit pas ce que signifie l'adjectif "adéquats". Enfin, la notion d'adaptation aux besoins pose problème dans la mesure où elle est largement subjective et dépendante de chaque personne âgée ou handicapée. Il convient donc de modifier légèrement le texte de l'initiative tout en conservant son sens. Par ailleurs, pour des raisons de cohérence législative, il s'agit d'introduire une lettre c bis au lieu de la lettre d prévue.

Ainsi, le Conseil d'Etat souhaite une formulation différente de celle proposée par les initiants et propose en conséquence au Grand Conseil un contre-projet à l'initiative, dont la teneur est la suivante :

***c bis (nouveau):** veillent à ce que les personnes qui, en raison de leur âge, de leur handicap ou de l'atteinte à leur santé ne peuvent rester à domicile, aient accès à des lieux d'hébergement adaptés à leurs besoins.*

Cette rédaction permet d'inclure toutes les personnes susceptibles de nécessiter un hébergement lorsque le maintien à domicile n'est pas ou plus possible. Le périmètre considéré dépasse donc les besoins d'hébergement des personnes âgées en établissement médico-social. Il inclut également les possibilités d'hébergement pour les personnes handicapées, ainsi que pour les personnes souffrant de problèmes psychiques ou de maladies graves. La formulation proposée tient compte du fait que l'article 65 Cst-VD définit les tâches de l'Etat et des communes pour l'ensemble du système de santé. Le "maintien des patients à domicile" (art. 65, al. 2. lit. c) ne vise d'ailleurs pas que les personnes âgées – comme le soutenait l'auteur de l'initiative de son développement – mais toutes les personnes nécessitant des soins.

S'agissant des demandes des Fondations NetAge et Fleur d'Epine demandant d'introduire une référence concernant les logements protégés, adaptés aux personnes âgées ou handicapées, le Conseil d'Etat estime que les institutions qui construisent et exploitent des logements protégés tombent dans la définition de l'article 65, al. 2, lit. c Cst-VD. De ce fait, il ne se justifie pas de les mentionner dans l'article constitutionnel.

Formellement, le Conseil d'Etat propose donc un contre-projet à l'initiative législative et constitutionnelle Philippe Vuillemin et consorts, dont la teneur figure dans le deuxième projet de décret proposé ci-dessous. Il recommande au Grand Conseil de choisir ce contre-projet et d'en soumettre le texte au corps électoral, en adoptant le projet de décret ci-joint ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la modification de l'article 65, al. 2, lettre c bis, de la Constitution vaudoise du 14 avril 2003 (contre-projet du Conseil d'Etat à l'initiative Vuillemin).

4 CONSEQUENCES

4.1 Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Néant.

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

Il n'y a pas d'autres conséquences que celles liées à la mise en oeuvre des mesures 2, 7 et 27 du programme de législature (v. ch. 4.7 ci-dessous).

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

Néant.

4.4 Personnel

Néant.

4.5 Communes

Néant.

4.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

4.7 Programme de législature (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Le programme de législature 2007-2012 prévoit déjà la modernisation et l'extension du réseau des établissements médico-sociaux, de même que le développement des solutions alternatives à l'hébergement en EMS et en institutions pour personnes handicapées adultes. Concrétisation des mesures 2, 7 et 27.

4.8 Constitution (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

La Constitution vaudoise du 14 avril 2003 sera modifiée en fonction des résultats du scrutin populaire.

4.9 Plan directeur cantonal (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

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

Néant.

4.11 Simplifications administratives

Néant.

4.12 Autres

Néant.

5 CONCLUSION

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

- de prendre acte du présent préavis sur l'initiative législative et constitutionnelle de Philippe Vuillemin et consorts demandant la modification de l'art. 65, al. 2 de la Constitution vaudoise du 14 avril 2003 pour y inscrire une référence précise instituant l'hébergement médico-social
- d'approuver le principe d'une modification de l'article 65, al. 2 de la Constitution vaudoise du 14 avril 2003
- d'adopter le projet de décret ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la modification de l'article 65, al. 2, lettre c bis, de la Constitution vaudoise du 14 avril 2003 (contre-projet du Conseil d'Etat à l'initiative Vuillemin).

PROJET DE DÉCRET

ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la modification de l'article 65, al. 2 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (initiative Vuillemin)

du 1 octobre 2008

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu les articles 127 et suivants de la Loi sur le Grand Conseil du 8 mai 2007

vu l'article 83 de la Constitution vaudoise du 14 avril 2003

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

décète

Art. 1

¹ **Article premier.** – Les électeurs en matière cantonale seront convoqués par un arrêté du Conseil d'Etat afin de répondre à la question suivante :

Acceptez-vous la modification suivante de l'art. 65 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003, selon le texte suivant :

Art. 65 : Santé publique

(Al. 1 : sans changement)

² Pour contribuer à la sauvegarde de la santé de la population, l'Etat et les communes :

(let. a à c : sans changement) ;

c bis (*nouveau*) : assurent qu'il y ait des lieux d'hébergement médico-sociaux pour les personnes âgées ou handicapées, adéquats et adaptés aux attentes et besoins

(let. d : sans changement).

(Al. 3 : *sans changement*).

Art. 2

¹ Le résultat de la votation sera communiqué au Grand Conseil.

Art. 3

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de la publication et de l'exécution du présent décret.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 1 octobre 2008.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean

PROJET DE DÉCRET

ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la modification de l'article 65 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (contre-projet du Conseil d'Etat à l'initiative Vuillemin)

du 1 octobre 2008

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu les articles 127 et suivants de la Loi sur le Grand Conseil du 8 mai 2007

vu l'article 83 de la Constitution vaudoise du 14 avril 2003

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

décète

Art. 1

¹ Les électeurs en matière cantonale seront convoqués par un arrêté du Conseil d'Etat afin de répondre à la question suivante :

Acceptez-vous la modification suivante de l'article 65 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 :

Art.- 65 : Santé publique

(Al. 1 : sans changement)

²Pour contribuer à la sauvegarde de la santé de la population, l'Etat et les communes :

(let. a à c : sans changement)

c bis (*nouveau*) :veillent à ce que les personnes qui, en raison de leur âge, de leur handicap ou de l'atteinte à leur santé ne peuvent rester à domicile, aient accès à des lieux d'hébergement adaptés à leurs besoins ;

(let. d : sans changement).

(Al. 3 : sans changement).

Art. 2

¹ Le résultat de la votation sera communiqué au Grand Conseil.

Art. 3

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de la publication et de l'exécution du présent décret.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 1 octobre 2008.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean