

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

transférant l'entier du patrimoine de l'EMS Soerensen d'un fonds hors bilan de l'Etat dans la comptabilité du CHUV

1 INTRODUCTION

Dans le passé et à plusieurs reprises, l'Etat s'est vu instituer héritier de dons et legs dans le but de créer des asiles et des maisons de retraite pour personnes âgées. L'Etat a ainsi été amené à constituer des fondations de droit public et, par leur intermédiaire, à assumer la responsabilité de plusieurs établissements de ce type jusqu'à la fin des années 70. L'établissement médico-social (EMS) connu sous le nom d' "EMS Soerensen" à Gimel appartient à cette catégorie.

Par décret du 8 décembre 1937, le Grand Conseil a autorisé le Conseil d'Etat : 1) à accepter de Mlle Christine Soerensen la donation conditionnelle d'une propriété, sise "en Bauloz", territoire de Gimel, 2) à créer un asile pour vieillards incurables mariés, 3) à désigner cet asile sous le nom de "Asile Soerensen, à Gimel", 4) à prélever sur le "Fonds capital de l'Institution cantonale en faveur des malades incurables et vieillards infirmes" une somme de 41'000 francs, destinée aux travaux de transformation et d'aménagement de ladite propriété et à l'achat du mobilier, nécessaires à son utilisation en asile de vieillards incurables mariés.

Le décret précité ne fait plus partie du recueil systématique de la législation vaudoise, ce depuis l'entrée en vigueur, le 16 juin 1961, de la loi du 23 mai 1961 épurant la législation vaudoise des années 1936 à 1945 ; n'ayant pas été inclus dans les actes législatifs en vigueur à ce moment-là, il peut être considéré comme caduc au moins à partir de cette date. Le service juridique et législatif (SJL) a relevé à ce propos que s'agissant d'un acte déployant un effet essentiellement ponctuel (réception de la donation dans le patrimoine de l'Etat et affectation d'une somme pour des travaux de remise en état et d'achat de mobilier), son maintien dans la durée n'a probablement pas été jugé nécessaire.

Un arrêté du Conseil d'Etat du 22 mars 1938 instituant une fondation "Asile Soerensen, à Gimel", destinée à un asile de vieillards incurables mariés (Ain-Soerensen ; RSV 810.35.1) précise pour sa part que, sous la dénomination "Asile Soerensen, à Gimel", est constituée une institution d'utilité publique, destinée à l'hospitalisation de vieillards incurables mariés (couples), et que sont affectés à cette fondation tous les immeubles objet de la donation conditionnelle de Mlle Soerensen. L'article 3 dispose que "cette fondation est placée sous le patronage de l'Etat. Elle est d'ors et déjà reconnue personne morale. Son capital pourra être augmenté par des dons et legs" ; un comité de surveillance est par ailleurs institué. Cela étant, il n'y a ni statut, ni inscription au registre du commerce relatifs à cette fondation. Selon l'inscription au registre foncier, c'est le "Fonds en faveur des invalides et vieillards incurables" qui est propriétaire de l'EMS Soerensen. Ce fonds figure hors bilan de l'Etat de Vaud ; il est géré par le Service de prévoyance et d'aide sociale (SPAS) du département de la santé et de l'action

sociale (DSAS).

Par ailleurs, le décret du Grand Conseil précité n'a pas formellement constitué la fondation ; or, ce type d'entité ne peut être dotée de la personnalité morale que par l'adoption d'une base légale en bonne et due forme (Pierre Moor, Droit administratif, vol. III, Berne 1992, p.71), ce qui n'est pas le cas en l'espèce, puisque la fondation repose uniquement sur un arrêté du Conseil d'Etat. Par conséquent, outre le fait que sa constitution ne repose pas sur une base légale suffisante, la fondation apparaît comme une entité qui est restée lettre morte et n'a jamais vraiment existé. Conformément à l'inscription au registre foncier, la propriété Soerensen à Gimel appartient bien plutôt à l'Etat de Vaud.

Aujourd'hui, l'EMS Soerensen est reconnu d'intérêt public ; il exploite 24 lits de type C (chambres à 1 ou 2 lits), dans un environnement rural et une ambiance familiale. Sa gestion a été confiée à un comité de surveillance de cinq membres, présidé par le préfet - en l'état, Mme la préfète Nelly de Tscharnier - et composé notamment d'un représentant de la commune de Gimel et d'un délégué du service de tutelle, le service des assurances sociales et de l'hébergement (SASH).

L'EMS Soerensen est proche d'une autre institution reconnue d'intérêt public au sens de la législation applicable, l'EMS la Rosière, qui se trouve dans les locaux de l'actuel hôpital psycho-gériatrique de Gimel. Une collaboration s'est déjà instaurée entre les deux EMS puisque l'EMS Soerensen a sous-traité la buanderie et la cuisine à l'EMS la Rosière. Par ailleurs, depuis un peu plus de deux ans, la directrice de l'EMS Soerensen exerce aussi la fonction d'infirmière responsable du site de l'EMS la Rosière. L'exposé des motifs et projet de décret de décembre 2006, adopté en avril 2007, a accordé un crédit d'investissement pour permettre le déplacement de l'activité hospitalière sur le site de l'hôpital de Prangins afin de permettre d'augmenter l'offre médico-sociale à Gimel. Dans ce contexte, le CHUV a manifesté de l'intérêt pour reprendre l'exploitation de l'EMS Soerensen afin de développer des synergies entre ces deux sites, éloignés d'un kilomètre.

Sous la houlette du SASH, des discussions ont été conduites avec le comité de surveillance de l'EMS Soerensen et le CHUV. Le cadre général posé pour cette discussion était le suivant : maintien d'une activité d'hébergement sur le site de l'EMS Soerensen, étant précisé que la mission doit pouvoir être adaptée par rapport aux besoins du réseau ; reprise du personnel de l'EMS Soerensen par le CHUV ; reprise par le CHUV des actifs et des passifs de l'établissement ; frais liés à la mise à niveau architecturale de l'EMS Soerensen à la charge de CHUV.

Après quelques mois, ces discussions ont abouti à un consensus entre les différentes parties intéressées. Il s'agit d'une part de clarifier la propriété des biens-fonds 617 et 607 du registre foncier du canton de Vaud, en précisant que l'Etat de Vaud en est bien le propriétaire, et de transférer l'entier du patrimoine de l'EMS Soerensen d'un fonds hors bilan de l'Etat dans la comptabilité du CHUV (respectivement de l'inscrire au patrimoine du CHUV pour ce qui est du patrimoine immobilier). A cet effet, il est rappelé que comme le CHUV constitue un service du département de la santé et de l'action sociale (art. 2 LHC ; RSV 810.11), le propriétaire de l'EMS Soerensen demeure l'Etat de Vaud.

En d'autres termes, le transfert de patrimoine envisagé revient à effectuer une opération interne à la comptabilité générale de l'Etat de Vaud.

Cela étant, il convient de saisir cette opportunité pour clarifier l'inscription au registre foncier vaudois, laquelle doit être modifiée en ce sens que c'est bien l'Etat de Vaud qui est propriétaire des parcelles 617 et 607.

D'autre part, le CHUV reprend l'exploitation et le personnel de l'EMS Soerensen en maintenant sa mission actuelle, ainsi que l'entier des actifs et passifs gérés par celui-ci.

Les modalités administratives en lien avec la reprise ont été discutées entre les parties. Elles ont été concrétisées sous la forme d'une convention entre la présidente du comité de l'EMS Soerensen et le directeur général du CHUV, devant également être ratifiée par le SASH. Cette convention prévoit que

l'exploitation de la totalité des activités de l'EMS Soerensen est transférée au CHUV avec effet au 1er janvier 2012. Le transfert de patrimoine, comprenant tous les actifs et les passifs figurant au bilan de l'établissement à fin décembre 2011, sera également effectif au 1er janvier 2012. A cette occasion, le CHUV s'engage à régulariser un prêt consenti en 1991 par le budget du SASH relatif à la dotation du capital initial des EMS d'Etat. De son côté, le SASH garantit, jusqu'au 31 décembre 2014, la part de tous les éventuels montants que l'EMS Soerensen serait condamné à payer à des tiers pour des causes antérieures au 31 décembre 2011, comprises dans les passifs transférés, et qui dépasseraient la valeur comptable totale des passifs tels qu'ils ressortent du bilan. La convention précise également quels sont les fonds affectés dans les passifs de l'établissement transférés au CHUV ; ce dernier s'engage, dans le respect de ses propres règles de gestion et dans l'esprit de la législation applicable, à affecter les différents fonds conformément à la réglementation vaudoise applicable en matière d'établissements sanitaires et d'hébergement médico-social. S'agissant du transfert des rapports de travail, la convention spécifie que le CHUV reprend avec effet au 1er janvier 2012 les rapports de travail de la totalité des employés de l'EMS Soerensen avec leur "ancienneté", pour autant que ceux-ci acceptent et signent les contrats de travail proposés par le CHUV. La procédure applicable à cet égard correspond à celle des articles 333 et 333a du code suisse des obligations. Le nom de l'établissement maintiendra par ailleurs un rattachement au nom de Soerensen afin de garder le lien symbolique avec la donation de feu Mlle Christine Soerensen. Concernant la modification de l'inscription au registre foncier, les parties concernées s'engagent à la mettre en oeuvre. Enfin, tout le processus de transfert, respectivement de reprise d'exploitation, sera suivi par une commission d'accompagnement mixte, composée de membres de l'actuel comité de l'EMS et d'une délégation du CHUV ; cette commission siégera de juillet 2011 à fin juin 2012.

L'EMS Soerensen est aujourd'hui rattaché à un fonds inscrit hors bilan de l'Etat de Vaud, cela sur la base d'un décret du Grand Conseil. En raison du principe du parallélisme des formes, et nonobstant la caducité dudit décret, il apparaît nécessaire que la modification du statut de l'EMS Soerensen passe à nouveau par un décret du Grand Conseil. S'agissant du sort du fonds cantonal en faveur des incurables et des vieillards infirmes, dans la mesure où celui-ci comprend d'autres actifs que le patrimoine lié à l'EMS Soerensen, il n'y a pas lieu de le dissoudre.

2 EXPLICATION DU PROJET DE DÉCRET

Le décret prévoit que l'ensemble du patrimoine de l'EMS Soerensen est propriété de l'Etat de Vaud (art. 1er, al. 1er). Cette indication ancre ainsi solidement un statut pas toujours facile à appréhender pour les tiers. Par ailleurs, cette précision vise également à fonder la modification de l'inscription au registre foncier (art. 963 du code civil suisse), s'agissant des parcelles 617 et 607.

Le décret explicite en outre que le patrimoine de l'EMS Soerensen est transféré du Fonds cantonal en faveur des Incurables et des Vieillards infirmes, à Lausanne, dans la comptabilité des Hospices cantonaux, dénommés le Centre hospitalier universitaire vaudois (ci-après : le CHUV), en même temps que l'ensemble des actifs et passifs de l'EMS Soerensen (art. 1er, al. 2). Dans la mesure où le CHUV constitue un service du département de la santé et de l'action sociale au sens de l'article 2 de la loi du 16 novembre 1993 sur les Hospices cantonaux (LHC ; RSV 810.11), le patrimoine de l'EMS Soerensen demeure ainsi dans le giron de l'Etat de Vaud.

A cet égard, l'on rappellera encore qu'en vertu de l'article 11 LHC, "le CHUV tient sa propre comptabilité, son bilan étant intégré à celui de l'Etat [...]". En l'espèce, les actifs immobiliers seront inscrits au patrimoine du CHUV ; sur ce point, il y a lieu de relever que conformément à l'article 36 du règlement du 20 mai 2009 d'application de la loi du 16 novembre 1993 sur les Hospices cantonaux (RLHC ; RSV 810.11.1), "le CHUV tient une liste des immeubles mis à sa disposition par l'Etat, classés selon le code de l'Etablissement cantonal d'assurance contre l'incendie et les éléments

naturels".

A teneur de l'article 2, le décret énonce que la responsabilité de la gestion et de l'administration de l'EMS Soerensen sont confiées au CHUV ; il est en outre indiqué que la mission d'exploitation de l'EMS Soerensen est préservée, respectant ainsi le souhait de feu Mlle Christine Soerensen.

Le CHUV reprend l'exploitation du personnel et des bâtiments en l'état, ainsi que les actifs et les passifs figurant au bilan au 31 décembre 2011 (art. 3). Une convention entre l'actuelle présidente du comité de l'EMS Soerensen et le directeur général du CHUV règle les diverses modalités de la reprise. Décrit sous chiffre I ci-avant, le noyau dur de cette convention détermine en particulier les modalités liées au transfert de la gestion et de l'administration de l'EMS, le transfert de patrimoine, la garantie des créances, la franchise de l'assurance en responsabilité civile, le sort des fonds affectés, la modification de l'inscription au registre foncier, la reprise des contrats avec les co-contractants, le transfert des rapports de travail, ainsi que le respect de la procédure de consultation des travailleurs (art. 3, al. 3). En outre, une commission d'accompagnement mixte - composée de représentants de l'actuel comité de l'EMS et d'une délégation du CHUV - sera instituée jusqu'à fin juin 2012 pour veiller à ce que le transfert et la reprise se fassent dans des conditions optimales ; il est prévu que cette commission informe le département, par l'intermédiaire du SASH.

Afin de garantir un suivi des opérations, il est proposé de désigner l'actuelle présidente du comité de l'EMS Soerensen ainsi que le directeur général du CHUV pour mener à bien les opérations administratives nécessaires telles que liquidation, opérations comptables, etc. (art. 4). Par ailleurs, en cas de désaccord s'agissant des modalités précitées, le décret prévoit qu'il revient au chef du département de la santé et de l'action sociale de tenter une conciliation. Cas échéant, il peut décider de la suite à donner, après avoir entendu les parties.

L'arrêté du 22 mars 1938 instituant la Fondation "Asile Soerensen, à Gimel", destinée à un asile de vieillards incurables mariés (RSV 810.35.1) doit être abrogé par le Conseil d'Etat, à titre de mesure d'exécution du décret du Grand Conseil.

3 ASPECTS FINANCIERS ET PERSONNEL

Le CHUV s'engage à reprendre le personnel, de même que les actifs et les passifs de l'institution.

Au niveau du personnel, les contrats de travail actuels ont été signés par la directrice de l'EMS Soerensen et le personnel est soumis aux règles de la convention collective de travail (CCT) du secteur sanitaire parapublic vaudois, et est affilié auprès de la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud (CPEV). Dès lors, d'entente entre l'EMS Soerensen et le CHUV, la procédure suivante a été mise en place, conformément aux articles 333 et 333a du code des obligations et 2.13 de la CCT:

- Information au personnel sur la reprise de l'EMS Soerensen par le CHUV et sur les conditions de cette reprise au niveau des contrats de travail (juin 2011).
- Information aux syndicats, commission du personnel et service de l'emploi (juin-juillet 2011).
- Délai de 15 jours donné au personnel pour faire une contre-proposition (juillet 2011).
- Envoi simultané d'une résiliation du contrat de travail par le comité de l'EMS Soerensen au 31 décembre 2011 et d'un contrat CHUV valable dès le 1er janvier 2012 (septembre 2011).
- Règlement, le cas échéant, de situations individuelles particulières (octobre à décembre 2011).
- Engagement du personnel au 1er janvier 2012 par le CHUV.

Financièrement, la convention décrite ci-avant a fixé le cadre de la reprise. Les biens fonciers seront inscrits au patrimoine du CHUV. Le bilan d'exploitation de l'EMS Soerensen est sain. Le budget

d'exploitation fera partie du pôle EMS de l'activité du CHUV, comme aujourd'hui l'EMS la Rosière. Financièrement, le bilan est sain avec les liquidités.

Jusqu'en 1991, l'Etat a considéré que la fortune des EMS d'Etat lui appartenait ; les bénéfices étaient versés sur son compte courant et les déficits couverts par les frais d'exploitation du département de l'époque : le DPSA. En 1991, le DPSA a souhaité rétablir la situation sur les plans juridique et comptable. A cet effet, le SASH a émis une directive datée du 10 janvier 1991, qui dotait les EMS d'Etat d'un capital initial, sous la forme d'un prêt du DPSA. L'objectif visé était de consacrer une certaine autonomie financière des EMS d'Etat, par un prêt qui a permis d'arrondir le capital de l'EMS Soerensen à Fr. 100'000.-. Afin de régulariser les comptes de bilan du SASH, il est proposé, dans le cadre de la convention, que le CHUV régularise ce solde débiteur à l'occasion de la reprise.

4 CONSEQUENCES

4.1 Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Adoption d'un décret par le Grand Conseil.

Abrogation par le Conseil d'Etat de l'arrêté du Conseil d'Etat du 22 mars 1938 (Ain-Soerensen), avec effet au 1er janvier 2012, à titre de mesure d'exécution du décret.

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

S'agissant des travaux d'entretien et de transformation de l'EMS, il sied de relever qu'un montant (coordonné avec le CHUV) de 2 millions de francs a été inscrit par le Service de la santé publique (SSP) au budget d'investissement de l'Etat lors de l'établissement du budget 2012 et plan 2013-2015. Les dépenses se répartissent de la manière suivante:

EMS d'Etat (Soerensen - N° 400'165)

2015 1.0 mio

2016 1.0 mio

Total 2.0 mios

En temps opportun, ces investissements seront repris par le CHUV. Par ailleurs, suite à la visite des Constructions ingénierie et technique et sécurité du CHUV, les constats suivants ont été faits :

- Il n'a pas été relevé de problèmes majeurs quant à l'exploitation de ce bâtiment pour son activité actuelle. Toutefois, cette infrastructure n'est pas adaptée à d'autres fonctions. En effet, le bâtiment ne répond pas aux normes relatives à l'accès aux personnes handicapées ; ainsi un changement d'activité ne serait pas envisageable dans une telle structure.
- En termes de sécurité incendie, l'EMS est conforme et ne nécessite pas de travaux supplémentaires conformément au certificat de conformité de l'ECA, bien que certaines infrastructures mineures mériteraient d'être améliorées (escalier, porte coupe-feu).
- Pour les travaux d'entretien courant il faudrait prévoir un fonds d'entretien de l'ordre de CHF 60'000.- annuellement.
- Le montant de 2 millions inscrit au budget d'investissement de l'Etat permettra un assainissement des toitures, des façades et des infrastructures techniques.

En outre, dans le cadre de la reprise, le CHUV doit effectuer le remboursement d'un prêt de CHF 100'000.- au SASH.

S'agissant de la modification de l'inscription au registre foncier, il convient de préciser que celle-ci sera adoptée sans frais, l'Etat de Vaud étant la seule partie concernée dans cette affaire. Le transfert de patrimoine n'engendrera pas non plus de conséquences fiscales, s'agissant des impôts de la compétence de l'Administration cantonale des impôts (ACI).

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

Néant.

4.4 Personnel

Il est précisé que la reprise d'exploitation du personnel de l'EMS par le CHUV au 1er janvier 2012 n'est censée occasionner aucun licenciement.

Les effectifs du CHUV vont augmenter d'une trentaine d'EPT.

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)

Néant.

4.8 Loi sur les subventions (application, conformité)

Néant.

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

Néant.

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

Néant.

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

Néant.

4.12 Simplifications administratives

Néant.

4.13 Autres

Modification d'une inscription au registre foncier.

5 CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat prie le Grand Conseil d'adopter le projet de décret ci-après.

PROJET DE DÉCRET

transférant l'entier du patrimoine de l'EMS Soerensen d'un fonds hors bilan de l'Etat dans la comptabilité du CHUV

du 29 juin 2011

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

Vu l'arrêté du Conseil d'Etat du 22 mars 1938

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

décète

Art. 1 Patrimoine

¹ L'ensemble du patrimoine de l'établissement médico-social (ci-après : l'EMS) Soerensen est propriété de l'Etat de Vaud.

² L'ensemble du patrimoine de l'EMS Soerensen est transféré du Fonds cantonal en faveur des Incurables et des Vieillards infirmes, à Lausanne, dans la comptabilité des Hospices cantonaux, dénommés le Centre hospitalier universitaire vaudois (ci-après : le CHUV), en même temps que l'ensemble des actifs et passifs de l'EMS Soerensen. Les actifs immobiliers sont inscrits au patrimoine du CHUV.

Art. 2 Gestion et administration de l'établissement

¹ La responsabilité de la gestion et de l'administration de l'EMS Soerensen est confiée au CHUV.

² La mission gériatrique et psycho-gériatrique compatible de l'EMS Soerensen est maintenue.

Art. 3 Modalités de la reprise

¹ Le CHUV reprend l'exploitation du personnel et des bâtiments en l'état, ainsi que les actifs et les passifs figurant au bilan financier au 31 décembre 2011.

² Une convention entre l'actuelle présidente du comité de l'EMS Soerensen, Madame la préfète Nelly de Tschanner, et le directeur général du CHUV, Monsieur Pierre-François Leyvraz, précise les modalités administratives et financières de la reprise.

³ La convention précitée détermine en particulier les modalités suivantes:

- transfert de la gestion et de l'administration,
- transfert de patrimoine,
- garantie des créances,
- franchise de l'assurance en responsabilité civile,
- sort des fonds affectés,
- modification de l'inscription au registre foncier,
- reprise des contrats,
- transfert des rapports de travail,
- consultation des travailleurs,
- commission d'accompagnement.

Art. 4 Suivi

¹ La présidente du comité de l'EMS Soerensen, Madame la préfète Nelly de Tscharnier, et le directeur général du CHUV, Monsieur Pierre-François Leyvraz, sont conjointement désignés pour procéder aux opérations administratives nécessaires à la reprise d'exploitation.

² Au cas où les représentants de l'EMS Soerensen et du CHUV ne parviendraient pas à se mettre d'accord sur les modalités précitées, le différend est formellement porté à la connaissance du département de la santé et de l'action sociale, par son service des assurances sociales et de l'hébergement. La conciliation est tentée et, en cas d'échec, le chef du département peut rendre une décision, après avoir entendu les parties.

Art. 5 Abrogation

¹ L'arrêté du 22 mars 1938 instituant la Fondation "Asile Soerensen, à Gimel", institution d'utilité publique destinée à l'hospitalisation de vieillards incurables mariés (couples) est abrogé.

Art. 6 Disposition finale

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 29 juin 2011.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean