

Participation financière communale aux travaux de transformation de l'Hôpital orthopédique

Préavis no 65

Lausanne, le 15 octobre 1998

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. Objet du préavis

Bâti en 1926 sur son site actuel (avenue Pierre-Decker), l'Hôpital orthopédique est au bénéfice d'une reconnaissance d'intérêt public. D'importants travaux y ont été entrepris, notamment pour en améliorer les conditions de prise en charge des patients et en moderniser les installations techniques et de sécurité. Ils se déroulent en deux étapes dont le coût total atteindra quelque 55 millions de francs.

Les communes sont légalement tenues de participer financièrement à la construction ou à la transformation des établissements sanitaires reconnus d'intérêt public érigés sur leur territoire¹. La participation lausannoise à la transformation de l'Hôpital orthopédique a été calculée sur la base du CFC 2². Elle tient compte, au surplus, de la mission particulière de l'établissement, à la fois romande et universitaire. Elle s'élève à 1 863 270 francs. A ce montant s'ajoute encore la contre-valeur de l'abandon des taxes d'introduction et de raccordement aux réseaux techniques, évaluée à 400 000 francs au moins. Au total, l'effort lausannois se montera donc à plus de 2.2 millions de francs.

¹ Loi sur la planification et le financement des établissements sanitaires (LPFES), art. 26 a) et b)

² Code des frais de construction, chapitre 2

La Municipalité demande au Conseil communal de lui accorder un crédit d'investissement du patrimoine administratif de 1 864 000 francs destiné à payer la contribution exigée en application de la loi. Elle le prie en outre de prendre acte du renoncement à facturer les taxes d'introduction et de raccordement liées à la transformation de l'Hôpital orthopédique.

2. L'Hôpital orthopédique, son statut, sa mission

L'association de l'Hôpital orthopédique de la Suisse romande a été fondée en 1876. Elle a pour but de soigner les personnes atteintes d'affections de l'appareil moteur. A cet effet, elle a fait construire un établissement sanitaire comportant un hôpital et une polyclinique, tous deux reconnus d'intérêt public par l'Etat de Vaud.

Une convention a été passée en 1978 entre l'Etat de Vaud et l'Hôpital orthopédique. Elle a entraîné une réorganisation de l'enseignement universitaire de l'orthopédie et de son traitement clinique. Un service universitaire d'orthopédie et de traumatologie de l'appareil moteur a été créé. Il est placé sous la responsabilité du directeur médical de l'Hôpital orthopédique. La convention définit les modalités de collaboration entre le CHUV et l'Hôpital orthopédique.

3. Nature des travaux

Construit en 1926, le corps central de l'Hôpital orthopédique conservait l'aspect et une partie des réseaux techniques de l'époque. Divers travaux d'agrandissement entrepris en 1959 et 1963 lui ont conféré l'aspect qui était encore le sien avant le début des travaux.

Des améliorations ont été réalisées à partir de 1980. Elles ont permis d'adapter l'infrastructure médico-technique de l'établissement aux besoins actuels. En revanche, les conditions d'accueil et d'hospitalisation demeuraient insuffisantes. Exception faite du bloc opératoire, les locaux et installations techniques étaient vétustes. L'absence de surfaces appropriées engendrait une inadaptation des moyens de travail, tant en ce qui concerne les soins que l'enseignement. Une rénovation profonde s'imposait pour assurer une prise en charge des patients conforme aux attentes.

Les travaux entrepris ont permis :

- ◇ d'améliorer les conditions de prise en charge des patients et l'accueil des visiteurs;
- ◇ de mettre à jour les installations techniques et de sécurité;
- ◇ d'adapter les conditions d'exploitation et les locaux de service.

La première étape a consisté à démolir l'aile ouest et à construire, en lieu et place, un bâtiment de neuf niveaux. La deuxième étape concerne la transformation et la remise en état de l'aile est du bâtiment.

Le coût de la première étape s'est élevé à 49.32 millions - dont 31 406 600 francs pour le CFC 2. Celui de la deuxième étape sera sensiblement inférieur : environ 3.2 millions pour le CFC 2.

4. Versement d'une contribution communale

4.1 Dispositif légal

La loi astreint les communes à participer aux frais de réalisation ou de transformation des établissements sanitaires construits sur leur territoire. Les articles 26 a) et 26 b) LPFES précisent les modalités de cette participation.

Article 26 a)

La commune sur le territoire de laquelle un établissement sanitaire d'intérêt public doit être construit met gratuitement à la disposition du propriétaire de cet établissement le terrain nécessaire à la construction de celui-ci.

Si elle refuse de le faire, si elle n'est pas en mesure de le faire, si un terrain se trouve déjà à disposition, la commune doit en principe verser à l'Etat un montant équivalent à 12 % du coût devisé des travaux. Cette somme sera affectée à l'achat du terrain ou à la construction de l'établissement.

Les deux premiers alinéas s'appliquent par analogie aux importants travaux de transformation faisant l'objet d'un décret du Grand Conseil, lorsqu'ils impliquent la modification des structures du bâtiment. En pareille hypothèse, le département peut toutefois réduire la contribution financière, voire la supprimer, si la commune établit que cette contribution mettrait ses finances en péril.

Article 26 b)

La commune sur le territoire de laquelle un établissement sanitaire d'intérêt public doit être construit ou transformé fait abandon des droits de raccordement aux réseaux techniques (eaux claires ou eaux usées notamment).

4.2 Calcul de la participation lausannoise

Lors des débats sur la modification de la loi, le Grand Conseil a examiné dans quelle mesure les dispositions de l'article 26 a) devaient s'appliquer aux établissements sanitaires ayant une vocation d'enseignement. Il a finalement admis que l'expression "en principe" figurant dans le deuxième paragraphe de l'article ouvrait la porte à la négociation. Se fondant sur cette interprétation, la Municipalité s'est approchée du Département de l'intérieur et de la santé publique pour discuter de l'importance de l'abattement à apporter à la contribution lausannoise. En fin de compte, les parties se sont entendues pour ramener cette contribution à 1 863 270 francs.

4.3 Prise en charge des taxes d'introduction et de raccordement

En application de l'article 26 b) LPFES, la commune siège de l'établissement sanitaire construit ou transformé doit renoncer à facturer les taxes de raccordement au réseau de fourniture d'eau et de raccordement à l'égout.

Les taxes de raccordement au réseau d'eau potable sont calculées sur la base des unités installées. Elles ont été établies à 282 770 francs par la Direction des services industriels.

Les taxes de raccordement à l'égout sont calculées sur la base de la valeur ECA du bâtiment. La méthode de calcul a été modifiée le 16 novembre 1995. Les travaux s'étant achevés avant cette date, un doute subsiste quant au choix des dispositions applicables (règlement sur les égouts de 1947 ou règlement sur l'évacuation

des eaux de 1995). Sous l'empire du règlement de 1947, la taxe aurait été de l'ordre de 430 000 francs si l'opération avait été considérée comme une reconstruction après démolition et de l'ordre de 120 000 francs si l'on avait jugé être en présence de transformations apportées à un bâtiment préexistant³. Sous l'empire des nouvelles dispositions, la taxe aurait été de l'ordre de 370 000 francs dans la première hypothèse et de l'ordre de 150 000 francs dans la seconde.

Eu égard à ce qui précède, le manque à gagner résultant, pour la Commune, de l'application de l'article 26 b) LPFES se situe dans une fourchette allant de 400 000 à 800 000 francs.

5. Participation d'autres communes au paiement de la contribution lausannoise

L'article 26 c) LPFES dispose que :

La commune sur le territoire de laquelle un établissement sanitaire d'intérêt public doit être construit ou transformé peut passer des conventions avec d'autres communes en vue de l'exécution des obligations résultant pour elle des articles 26 a) et 26 b).

Se fondant sur cette disposition, la Municipalité a entrepris diverses démarches auprès des 57 communes de la zone sanitaire 1 (Lausanne et environs). Elle a notamment bénéficié de la collaboration d'un précédent chef du Département de l'intérieur et de la santé publique qui a participé à une séance d'information destinée aux syndicats des communes en cause.

Faute de critères juridiquement définis, la Municipalité estimait qu'une répartition de la dépense tenant compte de la population de chacune des communes de la zone sanitaire pouvait constituer une bonne base de calcul. Le recours à cette règle de répartition aurait réduit d'environ 45% le montant à charge de la commune de Lausanne.

Les démarches entreprises n'ont pas abouti. Les partenaires potentiels de la Commune observent généralement que la zone sanitaire ne constitue pas la meilleure référence géographique. Aux yeux de beaucoup, le caractère universitaire de l'Hôpital orthopédique appelle plutôt une démarche à l'échelon du canton ... voire à celui de la Romandie entière en raison de la dénomination exacte de l'établissement : "Hôpital orthopédique de la Suisse romande". Le fait que la loi ne contienne aucune obligation formelle à l'endroit d'autres communes que celle sur le territoire de laquelle l'établissement sanitaire est construit ainsi que les difficultés financières que rencontrent la plupart des collectivités locales constituent d'autres obstacles. Enfin, plusieurs communes ont estimé discutable que Lausanne puisse envisager de partager non seulement le montant qu'elle doit en application de la loi mais également la somme non perçue au titre de taxes de raccordement aux réseaux techniques.

Comme le Conseil d'Etat s'impatiente et qu'il a déjà rappelé à plusieurs reprises que Lausanne doit s'acquitter sans tarder de son dû, il paraît difficile de différer encore le règlement de cette affaire.

5. Conséquences financières

La participation communale à la transformation de l'Hôpital orthopédique est prévue, au plan des investissements pour les années 1999-2002, parmi les crédits à voter en 1999. Elle y figure pour un montant de 1.86 million de francs.

³ La notion de reconstruction après démolition est parfois malaisée à apprécier. Plusieurs décisions municipales ont été contestées

Calculées selon la méthode de l'annuité constante sur la base d'un intérêt annuel de 5.5 % et d'une durée d'amortissement de cinq ans, les charges financières annuelles relatives au crédit sollicité par le présent préavis se montent à 436 500 francs.

6. Conséquences sur l'effectif du personnel de l'administration communale

L'octroi du crédit sollicité par le présent préavis n'exercera aucune influence sur l'effectif du personnel de l'administration communale.

7. Conclusions

Eu égard à ce qui précède, nous vous prions, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le préavis N° 65 de la Municipalité, du 15 octobre 1998,
où le rapport de la commission nommée pour examiner cette affaire,
considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

décide :

1. d'allouer à la Municipalité un crédit d'investissement du patrimoine administratif de 1 864 000 francs destiné au paiement de la contribution lausannoise au financement de la transformation de l'Hôpital orthopédique de la Suisse romande;
2. d'amortir annuellement la dépense prévue sous chiffre 1 à raison de 372 800 francs par la rubrique 6001.331 (Amortissement du patrimoine administratif) du budget de la Direction de la sécurité sociale et de l'environnement;
3. de porter à la rubrique 6001.390 (Imputations internes) du budget de la Direction de la sécurité sociale et de l'environnement les intérêts relatifs à l'octroi du crédit mentionné sous chiffre 1;
4. de prendre acte du renoncement à facturer les taxes de raccordement au réseau de fourniture d'eau claire et des taxes complémentaires de raccordement à l'égout qui auraient dû être perçues dans le contexte de la transformation de l'Hôpital orthopédique.

Au nom de la Municipalité

Le syndic

Le secrétaire

Jean-Jacques Schilt

François Pasche