

BGE 151 I 177

Bundesgericht (BGE), 2025-01-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_BGE_151_I_177

FR: ATF 151 I 177

IT: DTF 151 I 177

Regeste

Regeste Art. 27 BV; Waadtländer Gesetzgebung über Sonderpädagogik; Tragweite der Wirtschaftsfreiheit für selbstständige Logopäden, die parallel zu ihrer privaten Tätigkeit im Auftrag des Kantons Waadt sonderpädagogische Leistungen erbringen. Die Waadtländer Gesetzgebung im Bereich der Sonderpädagogik sieht die Delegation von Aufgaben an private Dienstleister und insbesondere an selbstständige Logopäden vor. Die mit den beauftragten Logopäden abgeschlossene Vereinbarung legt eine jährliche Obergrenze für die delegierten Leistungen fest (90'000 fakturierte Minuten). Zudem dürfen alle beruflichen Tätigkeiten der Beauftragten zusammen diese Obergrenze nicht überschreiten (E. 3.1-3.3). Das Kantonsgericht hat diese Beschränkung bestätigt (E. 3.4). Tragweite der Wirtschaftsfreiheit bei der Delegation öffentlicher Aufgaben und subventionierter Tätigkeiten (E. 4.1-4.3). Die umstrittene Beschränkung stellt einen schwerwiegenden Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit der Beschwerdeführerin dar, da sie deren organisatorische Autonomie und das Ausmass ihrer selbstständigen Tätigkeit beeinträchtigt (E. 4.4 und 4.5). Die Einschränkung beruht nicht auf einer formellen Rechtsgrundlage und ist daher unzulässig (E. 5).

Regeste Art. 27 Cst.; législation vaudoise sur la pédagogie spécialisée; portée de la liberté économique pour des logopédistes indépendants travaillant en parallèle sur délégation du canton de Vaud pour réaliser des prestations de pédagogie spécialisée. La législation vaudoise en matière de pédagogie spécialisée prévoit la délégation de tâches à des prestataires privés, notamment à des logopédistes indépendants. La convention conclue avec les logopédistes délégataires fixe un plafond annuel de prestations déléguées (90'000 minutes facturées). Les délégataires n'ont en outre pas le droit de travailler au-delà de ce plafond, toutes activités confondues (consid. 3.1-3.3). Cette limitation a été confirmée par le Tribunal cantonal (consid. 3.4). Portée de la liberté économique en cas de délégations de tâches publiques et d'activités subventionnées (consid. 4.1-4.3). La limitation litigieuse constitue une atteinte grave à la liberté économique de la recourante, car elle interfère sur son autonomie organisationnelle et l'étendue de son activité indépendante (consid. 4.4 et 4.5). La limitation ne repose pas sur une base légale formelle et n'est partant pas admissible (consid. 5).

Regesto Art. 27 Cost.; legislazione vodese in materia di pedagogia speciale; portata della libertà economica dei logopedisti indipendenti che, parallelamente, su delega del Canton Vaud, forniscono prestazioni di pedagogia speciale. La legislazione vodese in materia di pedagogia speciale prevede la delega di compiti a prestatori privati, segnatamente a logopedisti indipendenti. La convenzione sottoscritta con i logopedisti delegati stabilisce un limite massimo annuo di prestazioni delegate (90'000 minuti fatturati). Per di più i logopedisti delegati non hanno il diritto di lavorare oltre questo limite, qualsiasi sia l'attività svolta (consid. 3.1-3.3). Questo limite è stato confermato dal Tribunale cantonale (consid.

3.4). Portata della libertà economica in caso di delega di compiti pubblici e di attività sovvenzionate (consid. 4.1-4.3). Il limite litigioso comporta una grave restrizione della libertà economica della ricorrente, perché interferisce con la sua autonomia organizzativa e l'estensione della sua attività indipendente (consid. 4.4 e 4.5). Detto limite non poggia su una base legale formale e, di conseguenza, non è ammissibile (consid. 5).

Erwägungen

E. 3

Le litige porte sur la limitation du taux global d'activité de la recourante, logopédiste indépendante, à 90'000 minutes facturées par année civile en cas de délégation par le canton de prestations de logopédie relevant de la pédagogie spécialisée.

E. 3.1

Depuis le 1^{er} janvier 2008, la pédagogie spécialisée, qui comprend notamment la logopédie, relève du mandat public de formation des cantons en vertu de l' art. 62 al. 3 Cst. (RO 2007 5765; cf. art. 2 let. a et art. 4 al. 1 let. a de l'Accord intercantonal du 25 octobre 2007 sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée, auquel le canton de Vaud est partie [BLV 417.91]). La matière est régie dans le canton de Vaud plus particulièrement par la loi du 1^{er} septembre 2015 sur la pédagogie spécialisée (LPS; BLV 417.31) et son règlement d'application du 3 juillet 2019 (RLPS; BLV 417.31.1), tous deux entrés en vigueur le 1^{er} août 2019. La pédagogie BGE 151 I 177 S. 180 spécialisée s'adresse aux enfants en âge préscolaire et aux élèves, de la naissance à l'âge de vingt ans révolus, qui habitent le canton et qui ont un besoin éducatif particulier découlant d'un trouble ou d'une déficience (art. 4 al. 1 LPS; cf. aussi art. 3 Accord intercantonal).

E. 3.2

Selon l'art. 23 al. 1 LPS, le service en charge de la pédagogie spécialisée (la Direction générale) peut, dans le cadre de la planification cantonale, "déléguer des tâches aux logopédistes, aux psychologues et aux psychomotriciens privés nécessaires pour couvrir les besoins et compléter l'offre publique". D'après l'art. 60 LPS, lorsque le service décide de déléguer l'exécution de tâches à d'autres prestataires, en particulier à des logopédistes et psychomotriciens privés, il conclut des conventions de subventionnement pour une durée comprise entre 1 et 5 ans (al. 1). La convention porte sur la forme et le montant des indemnités, les modalités d'évaluation, les sanctions en cas de non respect des charges et conditions, le volume des prestations attendues du prestataire et le contrôle des prestations fournies, conformément à la législation cantonale en matière de subventions (al. 2). À noter que la loi vaudoise du 22 février 2005 sur les subventions (LSubv; BLV 610.15) régit les subventions au sens d'aides financières, mais aussi au sens d'indemnités ayant pour but d'atténuer ou de compenser des charges financières résultant de l'accomplissement de tâches publiques déléguées par l'État (art. 7 LSubv).

E. 3.3

Depuis le 1^{er} août 2021, la délégation et le financement des prestations de pédagogie spécialisée dispensées par des logopédistes indépendants sont précisés dans le dispositif cantonal adopté par la Direction générale (cf. supra let. A). Selon le dispositif, "le volume des prestations facturées est plafonné à 90'000 minutes par année civile (considéré comme un taux d'activité équivalent à 100 %)". La convention-type soumise à la recourante reprend

cette limitation, en précisant que le "taux d'activité du délégataire ne doit pas dépasser un 100 % toutes activités confondues", ce que la recourante critique.

E. 3.4

Dans son arrêt, le Tribunal cantonal a considéré qu'il était douteux que la recourante puisse invoquer la liberté économique. Il a laissé la question ouverte, retenant que les conditions permettant de restreindre cette liberté (art. 36 Cst.) étaient de toute façon réunies. Pour ce qui est de la base légale, le Tribunal cantonal a considéré que les dispositions de la LPS permettaient à la Direction générale de fixer, par voie de conventionnement, des critères autres que ceux définis dans la loi pour garantir la qualité et l'efficacité des soins. Sous BGE 151 I 177 S. 181 l'angle de la proportionnalité, le Tribunal cantonal a souligné que, selon les explications de l'autorité, le plafond de 90'000 minutes ne concernait que le temps de présence effectif auprès des enfants (temps de séance). Il fallait y ajouter le temps consacré aux tâches administratives, qu'il a estimé à 25 % de l'activité, soit 30'000 minutes. Il a partant conclu à une limitation du temps de travail de 120'000 minutes par année civile (2'000 heures), toutes activités confondues, ce qui, réparti sur 48 semaines (52 semaines moins 4 semaines de vacances), correspondait à une durée hebdomadaire de travail de 41.66 heures (41h40), soit l'équivalent d'un temps plein d'un fonctionnaire cantonal vaudois. Selon le Tribunal cantonal, en empêchant les délégataires d'exercer une activité globale supérieure, ce plafonnement permettait de garantir leur disponibilité, ainsi que la qualité des soins et l'intérêt public l'emportait sur l'intérêt privé de la recourante à vouloir travailler davantage.

E. 4

La recourante dénonce une atteinte grave à sa liberté économique (art. 27 Cst.) résultant du plafonnement de son nombre d'heures d'activité professionnelle privée prévu par la convention de subventionnement.

E. 4.1

L' art. 27 Cst. garantit la liberté économique (al. 1), en particulier le libre exercice d'une activité lucrative privée (al. 2). Entre dans le domaine de protection matériel de la garantie constitutionnelle toute activité économique privée, exercée à titre professionnel par une personne physique ou morale et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu, telle la logopédie exercée à titre privé (ATF 150 I 120 consid. 4.1.1; ATF 145 I 183 consid. 4.1.2; ATF 142 II 369 consid. 6.2; ATF 141 V 557 consid. 7.1). La liberté économique peut être restreinte aux conditions de l' art. 36 Cst. Selon cette disposition, toute restriction d'un droit fondamental doit reposer sur une base légale (al. 1), être justifiée par un intérêt public prépondérant (al. 2) et respecter le principe de proportionnalité (al. 3).

E. 4.2

(...) Le Tribunal cantonal a considéré qu'il était douteux que la recourante puisse se prévaloir de la liberté économique, car la pédagogie spécialisée, comprenant la logopédie notamment, est une tâche publique (cf. art. 62 al. 3 Cst. ; cf. supra consid. 3.1), ce qui exclurait l'application de l' art. 27 Cst. Ce raisonnement ne convainc pas. La jurisprudence a relevé dans plusieurs contextes que les activités étatiques et l'exécution de tâches publiques, même lorsqu'elles sont le fait de personnes exerçant une profession libérale, échappent au BGE 151 I 177 S. 182 domaine de protection de l' art. 27 Cst. (ATF 145 I 183 consid. 4.1.2 [curateur]; ATF 143 I 388 consid. 2.2.2 [services funéraires monopolisés]; 133 I 259 consid. 2.2; ATF 131 II 639 consid. 6.1 [notaire]; ATF 141 I 124 consid. 4.1; ATF 132 I

201 consid. 7 [défenseur d'office]; ATF 140 II 112 consid. 3.1; ATF 138 I 196 consid. 4.4 [traducteurs officiels pour les tribunaux]; ATF 130 I 26 consid. 4.1 [médecin dans un établissement public, soumis à des rapports de service correspondants]; ATF 121 I 326 consid. 2a [procureur]; ATF 96 I 204 consid. 2 [ramoneur]). Toutefois, seule l'exécution de la tâche publique en tant que telle ne tombe pas sous le coup de la protection de l' art. 27 Cst. L'obligation d'exécuter cettetâche peut, elle, porter atteinte à la liberté économique, en tant qu'elle entrave la liberté de la personne privée d'organiser son activité (cf. arrêt 2C_595/2020 du 27 août 2021 consid. 5.4 à propos de l'obligation des pharmaciens d'assurer un service d'urgence). Contrairement aux cas cités, la logopédie, y compris la logopédie en tant que mesure de pédagogie spécialisée, n'est pas une activité réservée de l'État (exercice de la puissance publique ou monopole). La recourante n'est pas non plus une employée de l'État, soumise à des rapports spéciaux. Lorsqu'une activité privée relève elle-même du domaine de protection de l' art. 27 Cst. , comme l'activité de logopédiste indépendante, mais se déroule au sein d'un système dirigé ou soutenu par l'État, la portée de la liberté économique doit se déterminer de cas en cas (cf. en ce sens arrêt 2C_102/2023 du 18 septembre 2024 consid. 9.1).

E. 4.3

Pour déterminer la portée de la liberté économique dans le présent cas, il convient de se référer aux principes développés en matière de liberté économique des bénéficiaires de subventions, initialement exposés dans le contexte des établissements médico-sociaux (EMS) d'intérêt public. D'après la jurisprudence, en acceptant de se soumettre à des contrôles et modalités de gestion définis par la loi afin de bénéficier de subventions cantonales, les EMS renoncent, en échange de ces subventions, au plein exercice de leur liberté économique (cf. ATF 142 I 195 consid. 6.3; ATF 138 II 191 consid. 4.4.2; arrêts 2C_414/2022 du 12 juillet 2023 consid. 7.1, non publié in ATF 149 I 329 ; 2C_656/2009 du 24 juillet 2010 consid. 4.3). Ils ne peuvent ainsi invoquer la liberté économique seulement pour contester que l'octroi de subventions soit soumis à des conditions; en revanche, ils peuvent faire valoir que ces conditions violent la liberté économique, notamment parce qu'elles ne poursuivent pas un but légitime BGE 151 I 177 S. 183 d'intérêt public ou ne respectent pas le principe de la proportionnalité (cf. arrêts 2C_414/2022 du 12 juillet 2023 consid. 7.1, non publié in ATF 149 I 329 ; 2C_656/2009 du 24 juillet 2010 consid. 4.3). En d'autres termes, les EMS subventionnés peuvent certes se prévaloir de la liberté économique, mais uniquement de façon limitée (cf. arrêts 2C_414/2022 du 12 juillet 2023 consid. 7.1, non publié in ATF 149 I 329 ; 2C_206/2017 du 23 février 2018 consid. 6.4; 2C_727/2011 du 19 avril 2012 consid. 3.1, non publié in ATF 138 II 191). Le Tribunal fédéral a par la suite précisé que cette jurisprudence pouvait être transposée à d'autres acteurs de droit privé dont l'activité lucrative est soutenue financièrement par l'État ou encouragée par des aides financières (arrêt 2C_102/2023 du 18 septembre 2024 consid. 9.2).

E. 4.4

En l'espèce, à l'instar de bénéficiaires de subventions, les logopédistes indépendants qui effectuent des prestations de pédagogie spécialisée financées par l'État jouissent d'une liberté économique limitée en lien avec les prestations déléguées. La situation a toutefois ceci de spécifique que les logopédistes entrant dans le système des délégations n'ont pas forcément pour seule activité les prestations de logopédie déléguées. Les logopédistes peuvent continuer à exercer en parallèle une activité totalement privée. Tel est le cas de la

recourante, qui a exposé devant le Tribunal cantonal, sans être contredite par les autorités, que 85 % de ses patients étaient des patients subventionnés et qu'elle consacrait le reste de son activité à sa patientèle privée. Pour cette partie privée, qui n'est aucunement soutenue financièrement par l'État, la recourante jouit pleinement de sa liberté économique.

E. 4.5

La Convention de subventionnement soumise à la recourante fixe un plafond d'activités déléguées à 90'000 minutes de prestations facturées par année en lien avec le conventionnement. La recourante ne peut pas critiquer, sous l'angle de la liberté économique, cette limite. La Convention de subventionnement prévoit toutefois également que le plafond de 90'000 minutes est considéré comme un taux maximal d'activité à 100 % et que les délégataires n'ont pas le droit de dépasser ce taux de 100 %, toutes activités confondues. Autrement dit, les logopédistes sont limités dans le nombre d'heures qu'ils entendent consacrer à leur activité, y compris lorsqu'elle est exclusivement privée. Une telle limitation constitue une atteinte grave à la liberté économique, car elle touche à l'autonomie organisationnelle du BGE 151 I 177 S. 184 délégataire et interfère sur l'étendue de son activité indépendante. Elle n'est pas d'emblée exclue, mais elle doit respecter les conditions de l'art. 36 Cst. , ce qu'il convient de vérifier.

E. 5

La recourante fait valoir que le plafond de 90'000 minutes de prestations facturées par année civile toutes activités confondues ne repose pas sur une base légale suffisante.

E. 5.1

En vertu de l'art. 36 al. 1, première et deuxième phrase, Cst., toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale et les restrictions graves doivent être prévues par une loi. Les atteintes graves portées à un droit fondamental doivent être fondées sur une loi au sens formel (ATF 150 I 154 consid. 6.1.1 et les arrêts cités). L'exigence d'une base légale ne concerne pas seulement le rang de la norme, mais s'étend aussi à son contenu, qui doit être suffisamment clair et précis. Il faut ainsi que la base légale ait une densité normative suffisante pour que son application soit prévisible. Pour déterminer quel degré de précision l'on est en droit d'exiger de la loi, il faut tenir compte du cercle de ses destinataires et de la gravité des atteintes qu'elle autorise aux droits fondamentaux (ATF 150 I 106 consid. 5.1; ATF 138 I 378 consid. 7.2; ATF 131 II 13 consid. 6.5.1). Lorsque la restriction d'un droit fondamental est grave, comme en l'espèce, le Tribunal fédéral examine librement la question de l'existence d'une base légale cantonale suffisante (cf. ATF 142 I 121 consid. 3.3).

E. 5.2

Dans la loi sur la pédagogie spécialisée, deux dispositions concernent le régime de la délégation de prestations de pédagogie spécialisée à des logopédistes indépendants, l'art. 23 LPS et l'art. 60 LPS. L'art. 23 LPS prévoit le principe de la délégation de prestations de logopédie à des logopédistes privés (al. 1). Il fixe ensuite une liste non exhaustive de conditions cumulatives à remplir par les délégataires (al. 2). Ces conditions sont les suivantes: a. offrir une prestation de pédagogie spécialisée au sens de l'art. 9, alinéa 1, lettres c, d, respectivement e; b. accepter tout enfant en âge préscolaire et tout élève qui leur sont adressés, dans la limite des disponibilités définies conventionnellement; c. détenir une autorisation de pratiquer délivrée par le département en charge de la santé publique; d. détenir un diplôme reconnu par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de

l'instruction publique (CDIP), en langue française pour les logopédistes; e. bénéficier d'une pratique préalable suffisante; f. se conformer aux règles de l'art de la profession; g. respecter les directives du service; h. se conformer au barème du département. BGE 151 I 177 S. 185 L'art. 23 LPS envisage encore la possibilité de déléguer des tâches à d'autres types de prestataires (al. 3) et précise, finalement, que le choix des prestataires s'effectue sur la base de leur capacité à respecter les standards de qualité pour les prestataires dans le domaine de la pédagogie spécialisée adoptés par la CDIP et à garantir un fonctionnement efficient dans l'accomplissement des tâches déléguées (al. 4). L'art. 60 LPS prévoit le principe de la conclusion de conventions de subventionnement pour les prestataires délégués (al. 1), le contenu de ces conventions (al. 2; cf. supra consid. 3.2) et les modalités de leur conclusion (al. 3).

E. 5.3

Il ressort de ce qui précède que la condition du respect d'un plafond d'activité, toutes activités confondues (déléguées et privées) pour les délégataires de prestations de logopédie, ne ressort explicitement d'aucune disposition de la LPS, ainsi que l'a du reste relevé le Tribunal cantonal. À noter que l'ancien droit ne contenait pas non plus une telle limitation. En effet, il y avait seulement dans l'arrêté de l'exécutif cantonal (arrêté du Conseil d'État du 5 décembre 2007 réglant jusqu'à fin 2013 l'octroi et le financement par le canton de de Vaud des prestations de logopédie dispensées par des logopédistes indépendants [ALogo]) une disposition relative à la limitation de l'activité des logopédistes ayant en parallèle un emploi salarié (art. 8a ALogo). Une lecture conjointe des art. 23 et 60 LPS permet certes de retenir, comme l'a relevé le Tribunal cantonal, que la Direction générale peut fixer dans la convention de subventionnement d'autres critères que ceux énumérés de manière non exhaustive à l'art. 23 al. 2 LPS. Une atteinte grave à la liberté économique comme celle résultant de la limitation du nombre d'heures d'activité privée du délégataire doit toutefois figurer au niveau de la loi (au sens formel).

E. 5.4

Sur le vu de ce qui précède, le grief tiré d'un défaut de base légale suffisante est fondé. Cela conduit à l'admission du recours, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres conditions de l'art. 36 Cst. et les griefs y relatifs. Il appartient au législateur cantonal de déterminer, dans le respect du principe de proportionnalité, si, en vue de garantir la qualité des prestations publiques déléguées, une limitation doit être imposée à l'activité privée des logopédistes délégataires, en sus des exigences à respecter pour être délégataire (cf. art. 23 al. 2 LPS) et en sus des exigences générales auxquelles les professions de la santé sont soumises.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.