

# **BGer 2P.83/2002 vom 24. Juni 2003**

Bundesgericht, 2003-06-24, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_2P.83\\_2002](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2P.83_2002)

FR: TF 2P.83/2002 du 24 juin 2003

IT: TF 2P.83/2002 del 24 giugno 2003

## **Regeste**

Santé & sécurité sociale

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Le recours 2P.236/2001, dans la mesure où il porte sur la convention socio-hôtelière 2001, et le recours 2P.83/2002 concernent des actes dont les contenus sont proches ou partiellement identiques, et qui soulèvent les mêmes questions. En outre, même si certains consorts sont différents, les principaux recourants, en particulier Résid'EMS, ont agi dans les deux causes. Pour des motifs d'économie de procédure, il convient dès lors de disjoindre la part du recours 2P.236/2001 qui porte sur la convention socio-hôtelière 2001 des autres parties de ce recours et de la joindre au recours 2P.83/2002. Cette solution se justifie également par le fait que les conventions attaquées ne sont pas des actes législatifs cantonaux soumis à référendum au sens de l' art. 15 al. 3 OJ , de sorte que les recours formés à leur encontre doivent être jugés par une cour siégeant à cinq juges, et non à sept, comme cela vaut pour les parties du recours 2P.236/2001 qui s'en prennent aux deux décrets du Grand Conseil du canton de Vaud.

### **E. 2**

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis ( ATF 129 III 107 consid. 1 et les arrêts cités). A cet égard, le fait que les recourants n'aient pas indiqué par quelle voie ils entendaient procéder ne saurait leur nuire ( ATF 118 Ia 118 consid. 1 et les arrêts cités).

#### **E. 2.1**

Les conventions socio-hôtelières attaquées, y compris leurs tarifs, reposent exclusivement sur le droit cantonal, sous réserve de la réglementation concernant l'allocation pour impotent qui relève, en partie tout au moins, du droit fédéral. Conformément à l' art. 97 al. 1 OJ , la voie du recours de droit administratif n'est prévue que contre des décisions au sens de l' art. 5 PA fondées sur le droit fédéral (à l'exception en particulier de celles concernant des tarifs, sauf en matière d'assurance privée et de perception des droits d'auteur, art. 99 al. 1 lettre b OJ ; ATF 122 II 252 consid. 1; 104 Ib 412 consid. 1b). Elle n'est donc pas ouverte en l'espèce. Le recours administratif au Conseil fédéral ( art. 53 LAMal ) l'est contre les décisions des gouvernements cantonaux, notamment concernant les prestations de soins ainsi que, par attraction de compétence, contre la réglementation en matière d'allocation pour impotent en raison de sa relation avec les conventions sur les prestations de soins, comme il l'a été constaté dans l'échange de vues entre le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral. Dès lors, sous réserve de la réglementation sur l'allocation pour impotent, seule reste ouverte contre les conventions socio-hôtelières 2001 et 2002 la voie subsidiaire du

recours de droit public ( art. 84 al. 2 OJ ), pour autant que les conditions en soient remplies.

## **E. 2.2**

Au regard de l' art. 84 OJ , la voie du recours de droit public n'est ouverte que si l'acte attaqué émane d'une autorité cantonale agissant en vertu de la puissance publique et qui affecte de quelque façon la situation du citoyen en lui imposant une obligation de faire, de s'abstenir ou de tolérer, ou qui règle d'une autre manière obligatoire ses rapports avec l'Etat, soit sous la forme d'un arrêté de portée générale, soit sous celle d'une décision particulière ( ATF 125 I 119 consid. 2a et les arrêts cités). En l'espèce, les conventions socio-hôtelières sont conclues entre l'Etat de Vaud, représenté par le Département de la santé et de l'action sociale, et les associations et organismes représentant les établissements médico-sociaux et les divisions pour malades chroniques des hôpitaux et de centres de traitement et de réadaptation reconnus d'intérêt public, qui ont formellement adhéré aux conventions et figurent à leur annexe I (art. 5 LPFES; art. 4 des conventions socio-hôtelières 2001 et 2002; art. 6 et 16 de la loi vaudoise du 25 mai 1977 sur la prévoyance et l'aide sociale [LPAS]; art. 2b de la loi vaudoise du 29 novembre 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité [LVPC]; art. 5 de la loi vaudoise du 11 décembre 1991 d'aide aux personnes recourant à l'hébergement médico-social [LAPRHEMS]). Elles règlent les relations administratives et financières entre les parties contractantes (art. 1er al. 2 des conventions). L'Etat de Vaud participe au financement et à l'application des conventions (art. 3 des conventions). Bénéficiaires des conventions les personnes hébergées dans les établissements conventionnés et qui peuvent justifier d'un domicile civil dans le canton (art. 5 des conventions). L'établissement facture directement aux personnes qu'il héberge leur participation aux frais journaliers de leur séjour, le cas échéant un montant correspondant à celui de l'allocation d'impotence reçue durant l'hébergement, l'éventuel montant dû au titre des prestations ordinaires supplémentaires ou/et des prestations supplémentaires à choix (art. 24 des conventions). Pour les personnes au bénéfice d'une aide individuelle subsidiaire cantonale, l'établissement établit également un bordereau comprenant les participations garanties par l'Etat (art. 25 des conventions). Les prix journaliers par établissement figurent dans l'annexe I des conventions socio-hôtelières. Il ressort des conventions susmentionnées que le système mis en place a un caractère mixte. L'Etat agit dans le cadre de ses compétences légales (cf. notamment art. 6 ch. 5 et 9 ch. 4 LPFES) en vue d'accomplir une tâche publique, soit la couverture des besoins et l'accès à des soins de qualité à un coût acceptable pour la collectivité (art. 1er al. 2 LPFES). Dans la mesure où il recourt à la concertation avec ses partenaires, les conventions peuvent être qualifiées de contrats de droit administratif ( ATF 128 III 250 consid. 2 b; Häfelin/ Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4ème éd., no 1056) ou de conventions législatives (cf. Knapp, Précis de droit administratif, 4ème éd., no 284 ss, spéc. no 287 et 288). En revanche, s'agissant des résidents, qui ne sont pas partie à ces conventions, celles-ci ont un caractère unilatéral (Knapp, op. cit, no 1496 ss). Elles affectent leur situation juridique en ce sens qu'ils ne peuvent négocier avec l'établissement dans lequel ils entrent le prix journalier de leur séjour, l'établissement ayant aliéné sa liberté contractuelle en adhérant à la convention. Les conventions définissent ainsi de manière obligatoire la situation des résidents, qu'ils soient financièrement indépendants ou qu'ils bénéficient d'une aide partielle ou complète des collectivités publiques. Dans la mesure où elles s'adressent à un nombre indéfini de résidents dont elles règlent la situation en termes généraux, elles doivent être qualifiées d'"arrêté cantonal" au sens de l' art. 84 al. 1 OJ . Au demeurant, cela ressort du fait que, pour les années pour lesquelles aucune convention n'a

pu être conclue faute d'entente, l'Etat a adopté des arrêtés qui se sont substitués à une convention et qui étaient susceptibles de recours de droit public. Cette voie doit, dès lors, également être ouverte contre les conventions (par analogie, pour le recours de droit administratif, arrêt non publié 2A.34/1991 du 13 mars 1992). Enfin, il y a lieu de relever que les autres organisations signataires des conventions contestées - et ici attaquées - auraient dû en principe être appelées à intervenir dans les présentes procédures. Dans la mesure où les recours doivent être rejetés, on peut renoncer à cette démarche.

### **E. 2.3**

Les recourants se plaignent que les conventions attaquées n'aient pas été publiées pour les empêcher de recourir. L'autorité intimée admet l'absence de publication, tout en soulignant qu'elle n'en avait pas l'obligation. Dans un Etat démocratique, la publication des lois, règlements et arrêtés est en principe une condition nécessaire pour qu'ils soient applicables et juridiquement contraignants. Le citoyen doit avoir la possibilité de connaître le droit pour s'y soumettre. Il s'agit d'un principe général qui découlait de l'art. 4 aCst. (cf. ATF 120 Ia consid. 4b) et qui se rattache maintenant à l'art. 5 Cst. (cf. Hangartner, no 15 ad art. 5, dans Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender, Die schweizerische Bundesverfassung: Kommentar, Bâle & Genève 2002). La loi vaudoise du 28 novembre 1922 sur la promulgation des lois, décrets et arrêtés prévoit à son article premier que les lois, décrets, arrêtés et tous autres actes publics émanant du Grand Conseil et du Conseil d'Etat sont exécutoires le même jour dans tout le canton en vertu de la promulgation ordonnée par le Conseil d'Etat. Cette promulgation résulte notamment de la publication dans la Feuille des avis officiels du canton de Vaud (art. 4 lettre a de la loi précitée). Contrairement à ce que semble croire l'autorité intimée, cette législation ne saurait la dispenser de promulguer certains actes de droit public uniquement parce qu'ils n'émanent pas du Grand Conseil ou du Conseil d'Etat lorsque, comme en l'espèce, ils reposent sur une délégation de compétence et qu'ils créent des droits et des obligations pour les individus. Il est vrai que la jurisprudence admet que la notification de tels actes puisse être simplifiée lorsqu'ils portent sur des objets d'importance moindre ou concernent un cercle très restreint de personnes. L'autorité jouit sur ce point d'une certaine marge d'appréciation (ATF 120 Ia 1 consid. 4e). Elle doit toutefois veiller à assurer une communication complète et sûre de tous les actes concernés. Elle ne saurait se contenter d'une information aléatoire, par l'intermédiaire bénévole de tiers, accordée à bien plaisir ou à la demande. Il est douteux que les conventions attaquées qui, matériellement, équivalent à des arrêtés, puissent faire l'objet d'une promulgation simplifiée. En effet, même si par rapport à l'ensemble de la population, le nombre de résidents dans des établissements médico-sociaux adhérant à la convention est faible, ceux-ci sont atteints de manière importante par le régime adopté puisqu'il les astreint à payer des montants de plusieurs milliers de francs par mois et que nombre d'entre eux, d'abord financièrement indépendants, pourraient être réduits à demander le secours des régimes sociaux. Il n'est toutefois pas nécessaire de décider ici définitivement sous quelle forme les conventions attaquées devraient être promulguées pour les motifs suivants: Un arrêté, qui aurait dû être publié et qui ne l'a pas été selon les formes prescrites et qui ne respecte pas les garanties constitutionnelles minimales, n'est pas nul, mais n'a pas pu entrer valablement en vigueur et n'est pas applicable en tant qu'acte réglementaire. En d'autres termes, le défaut de publication n'implique pas la nullité de l'arrêté, mais seulement qu'il n'acquiert pas un caractère juridiquement contraignant pour les administrés. Une publication ultérieure peut remédier à ce défaut (ATF 120 Ia 1 consid. 4f). L'arrêté non publié peut tout au plus être interprété comme une ordonnance administrative interne. Or

une telle ordonnance ne peut être exceptionnellement attaquée par la voie du recours de droit public que lorsqu'elle déploie des effets externes touchant au moins indirectement la position juridique des administrés et que son application ne peut pas se traduire dans une décision formelle contre laquelle l'administré pourrait recourir de manière efficace et raisonnable pour violation éventuelle de ses droits fondamentaux (arrêt non publié 2P.147/2001 du 17 avril 2002, consid. 2, et la jurisprudence citée). En l'espèce, les deux conditions précitées sont remplies. Premièrement, comme on l'a vu, les conventions en cause touchent les recourants dans leur position juridique dans la mesure où ils sont soumis au prix journalier par établissement convenu par les parties et figurant à l'annexe I des conventions. Secondement, bien que d'intérêt public, les établissements qui accueillent des résidents ne jouissent pas de la puissance publique, même sous une forme dérivée ou fragmentaire. En particulier, ils ne rendent pas de décision. Le résident qui entre dans un tel établissement signe un contrat et n'obtient pas de décision contre laquelle il pourrait recourir. Dès lors, il convient de lui ouvrir la possibilité d'un contrôle abstrait des conventions en cause.

#### **E. 2.4**

Le canton de Vaud ne connaissait pas de procédure de contrôle abstrait des normes aux dates auxquelles les conventions précitées ont été conclues puis attaquées (art. 4 et 29 de la loi vaudoise du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives; LJPA/VD), car une telle procédure n'est prévue que par la Constitution du 22 septembre 2002, entrée en vigueur le 14 avril 2003 (cf. art. 136 lettre a, qui prévoit un délai de recours de 20 jours dès la publication). Les recours sont donc recevables du point de vue de l'épuisement des voies cantonales selon l'art. 86 al. 1 OJ (cf. ATF 124 I 11 consid. 1a, 159 consid. 1b; 119 Ia 321 consid. 2a; SJ 1998 489 consid. 1b).

#### **E. 2.5**

Lorsque le recours est dirigé contre un arrêté de portée générale ou, comme en l'espèce, contre un acte équivalent, la qualité pour recourir au sens de l'art. 88 OJ est reconnue à toute personne dont les intérêts juridiquement protégés sont effectivement touchés par l'acte attaqué ou pourront l'être un jour (ATF 128 I 206 consid. 1.2; 125 II 440 consid. 1c; 125 I 369 consid. 1a, 474 consid. 1d et la jurisprudence citée). Comme l'a déjà constaté le Tribunal fédéral dans son arrêt 2P.101/1999, 2P.311/1999 et 2P.25/2000 du 12 novembre 2002 (consid. 2.3), Résid'EMS remplit les conditions posées par la jurisprudence pour que la qualité pour agir lui soit reconnue. Tel n'est pas le cas de A. \_\_\_\_\_ s'agissant de la cause 2P.236/2001, ni de F. \_\_\_\_\_ dans le recours 2P.83/2002, qui tous deux affirment agir pour leur épouse, résidente d'un établissement conventionné, mais qui ni n'établissent en avoir le mandat, ni ne démontrent quel intérêt propre, personnel et juridiquement protégé serait touché ou pourrait l'être durant la durée de validité des conventions, soit en 2001 et en 2002. Or, le recours de droit public formé pour sauvegarder l'intérêt général ou qui tend à préserver des intérêts de fait est irrecevable (ATF 126 I 43 consid. 1a et les arrêts cités). Les autres recourants, résidents d'un établissement médico-social ou d'une division C d'un hôpital, ont qualité pour agir.

#### **E. 2.6**

Le délai de trente jours figurant à l'art. 89 al. 1 OJ court dès la communication, selon le droit cantonal, de l'arrêté attaqué (ATF 128 I 155 consid. 1.1), soit en principe dès sa promulgation dans la Feuille des avis officiels du canton de Vaud. Comme les conventions

attaquées n'ont fait l'objet d'aucune publication, le délai ne saurait partir que du moment où les recourants en ont eu connaissance. S'agissant de la convention socio-hôtelière 2001, les recourants affirment l'avoir reçue le 8 août 2001, soit avant même sa conclusion le 22 août 2001. Le recours, posté le 5 septembre 2001, a été déposé dans le délai légal. Il en va de même du recours interjeté le 9 avril 2002 contre la convention socio-hôtelière 2002, conclue le 1er mars 2002 et dont les recourants prétendent avoir obtenu un exemplaire le 13 mars 2002, sans être contredits par l'autorité intimée.

### **E. 2.7**

Selon l' art. 90 al. 1 lettre b OJ , l'acte de recours doit - sous peine d'irrecevabilité - contenir "un exposé des faits essentiels et un exposé succinct des droits constitutionnels ou des principes juridiques violés, précisant en quoi consiste la violation". Lorsqu'il est saisi d'un recours de droit public, le Tribunal fédéral n'a donc pas à vérifier, de lui-même, si la décision attaquée est en tout point conforme au droit et à l'équité. Il n'examine que les moyens de nature constitutionnelle invoqués et suffisamment motivés dans l'acte de recours. Le recourant ne saurait se contenter de soulever de vagues griefs ou de renvoyer aux actes cantonaux ( ATF 129 I 113 consid. 2.1 et la jurisprudence citée). Ainsi, lorsqu'un recourant demande l'annulation d'articles de loi, il doit invoquer les moyens visant chacune des dispositions de ces articles, sans quoi seuls les passages véritablement attaqués pourront, le cas échéant, être cassés; au surplus, il y aura annulation totale si, vu l'inconstitutionnalité de certains passages ou de certains articles, le reste de la loi n'a plus de sens ( ATF 123 I 112 consid. 2c; 119 Ia 197 consid. 1d; 118 Ia 184 consid. 2). C'est à la lumière de ces principes que doit être appréciée la motivation des recourants. Convention socio-hôtelière 2001 (recours 2P.236/2001)

### **E. 3**

Les recourants se plaignent principalement de l'augmentation des prix journaliers par établissement figurant à l'annexe I de la convention socio-hôtelière 2001. Cette hausse consisterait en un report des coûts de soins, violant l' art. 44 LAMal et interdit par la décision du Conseil fédéral du 20 décembre 2000 et l'arrêt du 12 novembre 2002 du Tribunal fédéral. Elle comprendrait également des frais d'exploitation, en violation de l' art. 7 al. 3 OPAS . Les recourants invoquent implicitement le principe de la primauté du droit fédéral et accessoirement la protection contre l'arbitraire.

#### **E. 3.1**

Selon l' art. 49 al. 1 Cst. ( art. 2 Disp. trans. aCst. ), le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire. Cela signifie que les cantons ne sont pas autorisés à légiférer dans les domaines exhaustivement réglementés par le droit fédéral. Dans les autres domaines, les cantons peuvent édicter des règles de droit qui ne violent ni le sens ni l'esprit du droit fédéral, et qui n'en compromettent pas la réalisation ( ATF 128 I 295 consid. 3b; 127 I 60 consid. 4a; 125 II 56 consid. 2b, 315 consid. 2a; 124 I 107 consid. 2a; 123 I 313 consid. 2b). S'agissant du contrôle abstrait de normes cantonales au regard de l' art. 49 Cst. , le Tribunal fédéral examine librement la conformité de ces normes au droit fédéral. Il n'annule cependant une disposition cantonale que si elle ne se prête à aucune application ou interprétation conforme à la Constitution ( ATF 125 II 440 consid. 1d; 123 I 313 consid. 2b; 122 I 343 consid. 3a).

#### **E. 3.2**

L'art. 44 al. 1 LAMal prévoit que les fournisseurs de prestations doivent respecter les tarifs et les prix fixés par convention ou par l'autorité compétente et qu'ils ne peuvent exiger de rémunération plus élevée pour des prestations fournies en application de la loi (protection tarifaire). Cette protection s'adresse à l'assuré en tant que débiteur des coûts de soins, comme à son assureur en sa qualité de tiers garant. Elle est limitée aux prestations de soins accordées selon la législation sur l'assurance-maladie. Les prestations de soins dont les coûts sont pris en charge par l'assurance obligatoire sont définies aux art. 24 à 31 LAMal, compte tenu des conditions des art. 32 à 34 LAMal. L'ordonnance sur les prestations de l'assurance des soins précise, de manière exhaustive, les prestations de soins que l'assurance obligatoire doit nécessairement assumer, ne doit assumer qu'à certaines conditions ou ne peut en aucun cas assumer. En cas de séjour dans un établissement médico-social, l'assureur prend en charge les mêmes prestations que pour un traitement ambulatoire et pour les soins à domicile (art. 50 LAMal). Les prestations de soins dispensées dans un établissement médico-social, qui sont mentionnées à l'art. 7 al. 2 OPAS, peuvent faire l'objet d'un mode de rémunération forfaitaire. A contrario, les prestations qui ne tombent pas sous le coup de l'assurance obligatoire ne bénéficient pas de la protection tarifaire. Comme le Tribunal fédéral l'a déjà relevé dans l'arrêt 2P.236/2001 de ce jour concernant le décret du 19 juin 2001 en matière de contribution aux coûts d'investissements (consid. 3.2 ss), les frais socio-hôtelières ne tombent pas dans le champ d'application de la LAMal et ne bénéficient pas de la protection tarifaire. Seuls d'éventuels frais de soins, compris indûment dans le tarif des frais socio-hôtelières, pourraient en jouir. Or contrairement à ce que prétendent les recourants, tel n'est plus le cas du tarif des prix socio-hôtelières figurant à l'annexe I de la convention socio-hôtelière 2001, comme cela ressort du dossier.

### **E. 3.3**

Dès 1998, l'autorité intimée a développé une nouvelle méthode d'évaluation des charges financières de l'hébergement médico-social, dénommée "SOHO", qui a été introduite progressivement, puis contrôlée et perfectionnée au cours des années suivantes. Les prestations et activités requises (au nombre de 270 environ) ont été regroupées en sept centres d'activités (intendance, buanderie, cuisine, services, animation, direction-administration, technique). La fréquence optimale en a été définie. Les prestations et activités ont été ensuite valorisées selon le temps (idéal) respectivement affecté à celles-ci, les métiers concernés et les salaires moyens pratiqués, le personnel étant classé selon des critères de qualification. Sur cette base, le tarif socio-hôtelier journalier est ensuite fixé en fonction de l'ensemble des prestations effectuées par chaque établissement et leur valorisation analysée sous trois rubriques: "généralités et infrastructures", "confort socio-hôtelier" et "sous-traitance". Le Conseil d'Etat a au surplus opéré une réduction de 15% sur ces standards afin de comprimer les coûts. Un système de "controlling" a été mis au point afin de vérifier si les prestations requises prévues par la méthode SOHO ont été effectivement données. Que les tricheries de certains d'établissements visant à obtenir un financement plus généreux aient été possibles dans la phase d'introduction de la méthode "SOHO", comme le prétendent les recourants sur la base d'une citation - au demeurant tronquée - du Rapport du 30 janvier 2001 de la Commission d'enquête parlementaire sur les EMS vaudois ne suffit pas à invalider cette procédure. En adoptant une méthode autonome d'évaluation des prestations socio-hôtelières, le Conseil d'Etat a ainsi abandonné le système dit des "vases communicants", selon lequel le prix journalier de ces prestations était calculé à partir d'une enveloppe budgétaire globale dont était déduit le financement des assureurs-maladie et les subventions de l'Etat, le solde représentant la part facturée aux

assurés au titre de frais socio-hôtelières. La nouvelle méthode "SOHO" permet de conclure que le tarif des prix journaliers des prestations socio-hôtelières ne comprend plus de report des coûts de prestations de soins, comme cela ressort encore des éléments suivants.

#### **E. 3.4**

Dans sa deuxième décision du 20 décembre 2000, le Conseil fédéral admettait déjà que la liste des actions de soins PLAISIR correspondait aux prestations qui doivent être prises en charge par l'assurance-maladie obligatoire (ch. 7.3.1 p. 68 de la décision susmentionnée), ce qui n'était pas le cas antérieurement (ch. 8.2 p. 28 de la décision du Conseil fédéral du 23 juin 1999). Par ailleurs, le Grand Conseil du canton de Vaud a adopté le 19 juin 2001 un décret instaurant une subvention cantonale couvrant la part du coût des soins non reconnue à la charge des assureurs-maladie pour les personnes qui ne bénéficient pas d'une aide financière individuelle de l'Etat pour leur hébergement dans les établissements médico-sociaux et les divisions pour malades chroniques des hôpitaux et des centres de traitement et de réadaptation. Ce décret fait suite à la décision du 20 décembre 2000 du Conseil fédéral. Il représente la prise en charge par le canton de la part du coût des soins qui ne peut être mise à la charge des résidents en vertu de la protection tarifaire. Ce décret prévoit, en substance, le remboursement aux résidents financièrement indépendants de la part perçue indûment pour les années antérieures à 2001 et le versement aux établissements de la part du coût des soins non reconnue à charge des assureurs-maladie dès le 1er janvier 2001. S'agissant de résidents au bénéfice des régimes sociaux, les collectivités concernées prennent en charge la part des frais de soins non admise dans le tarif des soins dans le cadre de l'assistance qui leur est accordée. Le financement de cette part est donc assurée par le canton indépendamment du tarif socio-hôtelier. En outre, les tarifs des prestations de soins et des prestations socio-hôtelières sont fixés par deux conventions entre les parties intéressées. Ces parties ne sont pas toutes les mêmes dans les deux cas. Comme le Conseil fédéral (ch. 7.2.3 p. 67 et ch. 8.3.2 p. 85 de la décision du 20 décembre 2000), le Tribunal fédéral considère qu'une convention sur les standards à appliquer peut véritablement garantir l'adéquation entre le haut niveau et le caractère avantageux des prestations et qu'une certaine retenue s'impose à l'autorité de recours en présence de tarifs qui reposent sur une base consensuelle. Or, en l'espèce, tant le tarif des prestations de soins que celui des prestations socio-hôtelières reposent sur des conventions, et non plus des arrêtés. Que le cercle des parties concernées ne se recoupe pas exactement dans l'une et l'autre convention et que celles-là représentent des intérêts divergents offre des garanties supplémentaires sur l'objectivité et la rigueur du tarif socio-hôtelier. Il est vrai que les recourants ne sont pas partie à la convention socio-hôtelière 2001. Toutefois, contrairement à ce qu'ils semblent penser, l'Etat n'a pas des intérêts nécessairement divergents des leurs: assumant les frais socio-hôtelières de 80 pour cent des résidents, il a également avantage à maintenir ces coûts dans des limites strictes. Il est peu probable que dans un secteur économique où la libre concurrence ne joue que difficilement, les recourants négocieraient à des conditions plus avantageuses les frais socio-hôtelières journaliers qui leur seraient réclamés. Enfin, si l'on compare les tarifs soins 2001 et socio-hôtelières 2001 à ceux de l'année 1996, dernière année pour laquelle des conventions avaient été conclues (le Conseil d'Etat ayant pris des arrêtés pour les années 1997 à 2000), on doit constater que l'augmentation des prix socio-hôtelières est faible si ce n'est insignifiante: en 1996, le tarif journalier moyen du coût des soins s'élevait à 60 fr. (56 fr. 22 pour les établissements médico-sociaux seuls) et celui des prestations socio-hôtelières à 121 fr. En 2001, on peut chiffrer le premier à 58 fr. 50 et le second à 123 fr. 65. Pendant cette même période, l'indice annuel moyen des prix à la

consommation a passé de 97,5 à 101,3 (base 2000 = 100) et l'indice suisse des salaires du secteur tertiaire de 100,5 à 101,9 (salaires du secteur de la santé et activités sociales de 100,4 à 100,7). On peut donc exclure avec une grande vraisemblance que le tarif socio-hôtelier 2001 comprenne un report du coût de prestations de soins.

### **E. 3.5**

Les recourants prétendent que les prix des prestations socio-hôtelières comprendraient des frais d'exploitation en violation de l' art. 7 al. 3 OPAS . Selon cette disposition, "les frais généraux d'infrastructure et d'exploitation des fournisseurs de prestations ne sont pas pris en compte dans le coût des prestations" (mentionnées à l'alinéa 2). Comme l'a constaté le Tribunal fédéral dans l'arrêt 2P.236/2001 de ce jour sur le décret en matière de contribution aux coûts d'investissement (consid. 3.3), la portée de cette disposition n'est pas claire. Selon Eugster (*Krankenversicherung*, no 307, dans Koller/Müller/Rhinow/Zimmerli, *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht*, Ulrich Meyer-Blaser, *Soziale Sicherheit*, Bâle, Genève, Munich 1998), elle empêcherait de mettre ce type de frais à la charge des assureurs et des assurés. Dans un système qui met à la charge de l'assureur les mêmes prestations que pour un traitement ambulatoire et pour les soins à domicile ( art. 50 LAMal ), il peut être cohérent de ne pas comprendre des frais généraux d'infrastructure et d'exploitation dans les coûts des prestations de soins, en particulier si ceux-ci font l'objet d'un tarif forfaitaire. En revanche, on ne saurait en déduire d'emblée que ces coûts devraient être supportés sans contre-partie par les fournisseurs de soins ou par les collectivités publiques et bénéficieraient d'une extension de la protection tarifaire même s'ils sont sans relation avec des prestations de soins et ne tombent pas dans le champ de l'assurance obligatoire. Une telle interprétation aboutirait de fait à créer, dans une ordonnance et en l'absence de toute base légale, de nouvelles obligations financières, en particulier pour les cantons, en violation de l' art. 3 Cst. A cet égard, l' art. 104a al. 2 LAMal , qui confie au Département fédéral de l'intérieur le soin de déterminer dans quelles proportions les prestations des établissements médico-sociaux doivent être prises en charge, ne saurait lui conférer une telle compétence. Au surplus, la situation des établissements médico-sociaux se distingue de celle des hôpitaux où l'obligation indirecte faite aux cantons de les subventionner découle de l' art. 49 al. 1 LAMal , et non d'une ordonnance. Si l' art. 7 al. 3 OPAS vise à exclure les frais d'exploitation de l'assurance-maladie obligatoire, il ne saurait empêcher de les mettre, le cas échéant, à la charge des résidents. La question de savoir qui, des fournisseurs de soins, des résidents et des collectivités publiques, doit les supporter et pour quelle part, relève d'une décision politique. C'est donc à tort que les recourants reprochent à l'autorité intimée de ne pas augmenter indûment sa participation. En l'espèce, les recourants se réfèrent à un rapport de l'Association vaudoise des établissements médico-sociaux, selon lequel "les frais généraux, qui se montent à 18 fr. 86 par jour et par résident, et qui devraient être répartis entre les secteurs soins et hôteliers, sont englobés dans le coût "direction/administration" du tarif SOHO". Le document se rapporte toutefois à l'année 2000 et non 2001 et l'on ignore si les prix socio-hôtelières de 2001 comprennent également un tel montant. Il n'est dès lors pas besoin de trancher définitivement la question, en l'absence de motivation conforme aux exigences de l' art. 90 al. 1 lettre b OJ . Le grief des recourants doit donc être écarté dans la mesure où il est recevable.

### **E. 3.6**

Les recourants se plaignent également que le tarif comprenne des contributions à différents fonds (fonds de formation, de gestion, de financement des méthodes "PLAISIR" et

"SOHO") définis à l'art. 30 de la convention, car ces contributions ne représenteraient pas des frais d'hébergement. Ces montants englobés dans les prix socio-hôtelières journaliers sont rétrocédés à l'Etat. Ils financent certains coûts d'organisation et de gestion du système d'hébergement. A ce titre, ils représentent des frais administratifs liés au séjour des résidents en établissement. Les recourants n'indiquent pas en quoi la mise de ces frais à leur charge serait arbitraire ou violerait le droit fédéral. Le grief est donc irrecevable faute de motivation suffisante ( art. 90 al. 1 OJ ).

### **E. 3.7**

Les recourants développent encore une longue argumentation où ils critiquent les tarifs de l'annexe I de la convention socio-hôtelière 2001 et opposent leurs propres calculs à ceux de l'autorité intimée en vue d'établir l'arbitraire des prix conventionnels. Dans la mesure où cette argumentation est essentiellement appellatoire, elle est irrecevable ( art. 90 al. 1 OJ ). Ainsi, c'est en vain que les recourants reprochent à l'autorité intimée de n'avoir pas modelé les prix journaliers de l'annexe I selon les régions, d'opérer une hausse des tarifs par rapport à 2000 qu'un prétendu rattrapage des salaires du personnel socio-hôtelier ne justifierait pas et d'avoir augmenté dans une moindre mesure les tarifs des lits D. Au surplus, l'autorité intimée a démontré que les affirmations et calculs des recourants - qui se perdent d'ailleurs en insinuations sans fondement - étaient erronés. On ne saurait donc considérer que les tarifs attaqués ne reposeraient pas sur des motifs objectifs et sérieux ou seraient dépourvus de sens et de but (sur la notion d'arbitraire, cf. ATF 129 I 8 consid. 2.1, 173 consid. 3). Dès lors, les griefs des recourants visant à démontrer l'arbitraire de la hausse des prix journaliers socio-hôtelières en 2001 doivent être rejetés dans la mesure où ils sont recevables.

### **E. 4**

Les recourants critiquent également la réglementation conventionnelle des prestations supplémentaires. Ils demandent l'annulation de l'art. 18 de la convention qui en réserve l'application aux résidents qui bénéficient d'une aide financière de l'Etat, et l'extension des alinéas 2 et 3 de l'art. 20 de la convention 2001 aux résidents financièrement indépendants. Ils invoquent le principe de l'égalité de traitement ( art. 8 al. 1 Cst. ). Un arrêté de portée générale viole le principe d'égalité lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente; cela suppose que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante ( ATF 127 I 185 consid. 5 et la jurisprudence citée). La réglementation des prestations supplémentaires figurant au chapitre V de la convention vise uniquement à définir dans quelle mesure les personnes bénéficiaires d'une aide financière de l'Etat ont droit à de telles prestations à la charge des régimes sociaux. Elle ne peut donc être appliquée aux résidents financièrement indépendants qui sont dans une situation différente. On ne saurait non plus en déduire des règles, différentes ou contraires, applicables aux résidents financièrement indépendants qui demeurent libres de recourir, ou non, à ces prestations, du moment qu'ils les paient eux-mêmes. Il suffit au surplus de renvoyer les recourants à l'arrêt 2P.63/2001 du 10 juillet 2002 (consid. 3.2) dans lequel le Tribunal fédéral a clairement indiqué que le fait que les établissements restent libres de fixer, dans une relation contractuelle, le prix de leurs prestations socio-hôtelières aux résidents autonomes financièrement ne signifie pas qu'ils puissent s'écarter sans motifs des tarifs officiels pour des prestations identiques. Ces considérations valent par analogie

pour les prestations supplémentaires. Le grief doit donc être rejeté.

#### **E. 5**

Les autres griefs des recourants sont également irrecevables. Dans la mesure où ceux-ci se bornent à demander quel est le sens de l'art. 10 de la convention, leur mémoire ne remplit pas les conditions de l'art. 90 al. 1 OJ. Il en va de même des critiques que les recourants adressent aux décomptes et factures des prestations socio-hôtelières en 2001, qui ont été établis différemment selon que les résidents bénéficient ou non des régimes sociaux. Les recourants n'indiquent ni quelles dispositions de la convention ils contestent, ni en quoi celles-ci seraient inconstitutionnelles. Au demeurant, l'autorité intimée a expliqué à satisfaction qu'en raison des divers recours pendants contre les tarifs, des décomptes provisoires ont été établis pour des motifs d'économie administrative puis corrigés ultérieurement, le coût des prestations socio-hôtelières influençant le montant de l'aide sociale accordée.

#### **E. 6**

En conséquence, le recours dirigé contre la convention socio-hôtelière 2001 doit être rejeté en tant qu'il est recevable. Convention socio-hôtelière 2002 (recours 2P.83/2002)

#### **E. 7**

Les recourants adressent les mêmes critiques à la convention socio-hôtelière 2002 dont le contenu est pratiquement identique à celle de 2001. Il suffit donc de les renvoyer aux considérants précédents, en particulier au considérant 3 en ce qui concerne la conformité du tarif socio-hôtelier au droit fédéral. Dans la mesure où les recourants s'en prennent à l'augmentation des prix journaliers socio-hôtelières selon l'annexe I de l'ordre de 3,3% en moyenne cantonale (4,5% selon l'autorité intimée, sur la base de calculs apparemment différents), leur motivation ne remplit pas les conditions strictes de l'art. 90 al. 1 OJ. En effet, ils n'indiquent nullement en quoi cette hausse - destinée principalement, selon l'autorité intimée, à des améliorations et ajustements salariaux - violerait leurs droits constitutionnels.

#### **E. 8**

En conséquence, le recours dirigé contre la convention socio-hôtelière 2002 doit être rejeté dans la mesure où il est recevable.

#### **E. 9**

Vu ce qui précède, le recours 2P.236/2001 - en tant qu'il est dirigé contre la convention socio-hôtelière 2001 - et le recours 2P.83/2002 doivent être rejetés dans la mesure où ils sont recevables. Demeure réservée la décision du Conseil fédéral concernant les art. 16, 22 et 24 lettre b des conventions socio-hôtelières 2001 et 2002 (allocation pour impotence) ainsi que les conclusions subsidiaires des recourants visant à l'annulation de la directive du 17 février 1999 du Service de l'aide sociale et de l'hébergement (SASH) en tant que certaines de ses dispositions seraient en relation avec le régime juridique de l'allocation pour impotent.

#### **E. 10**

Succombant, les recourants doivent supporter les frais judiciaires, solidairement entre eux (art. 156 al. 1 et 7, 153 et 153a OJ). Ils n'ont pas droit à des dépens. Le canton de Vaud n'a pas droit à des dépens (art. 159 al. 2 OJ par analogie).

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