

# VD\_OMNI CCST.2009.0004 vom 29. März 2010

VD Tribunal cantonal, 2010-03-29, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_CCST.2009.0004](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2009.0004)

FR: VD\_OMNI CCST.2009.0004 du 29 mars 2010

IT: VD\_OMNI CCST.2009.0004 del 29 marzo 2010

## Regeste

Résid'EMS c/Conseil d'Etat | La publication des lois, règlements et arrêtés est une condition nécessaire pour qu'ils soient applicables et juridiquement contraignants. Le citoyen doit en effet avoir la possibilité de connaître le droit pour s'y soumettre. Il s'agit d'un principe général rattaché à l'art. 5 al. 1 Cst d'après lequel le droit est la base et la limite de l'activité de l'Etat. Cette exigence s'impose non seulement aux actes émanant du Grand Conseil ou de Conseil d'Etat, mais aussi aux actes de droit public qui reposent sur une délégation de compétence et qui créent des droits et des obligations pour les individus, telle une convention passée entre un département et des associations d'établissements sanitaires reconnus d'intérêt public fixant des tarifs à la charge des résidents de ces établissements.

## Erwägungen

### E. 1

a) La Cour constitutionnelle examine d'office et librement la recevabilité des requêtes dont elle est saisie (RDAF 2006 p. 88). Selon l'art. 136 al. 2 de la Constitution du 14 avril 2003 du Canton de Vaud (Cst-VD; RSV 101.01), la Cour constitutionnelle contrôle, sur requête déposée dans les vingt jours dès leur publication, la conformité des normes cantonales au droit supérieur, la loi définissant la qualité pour agir (let. a); elle juge, sur recours et en dernière instance cantonale, les litiges relatifs à l'exercice des droits politiques en matière cantonale et communale (let. b) et tranche les conflits de compétence entre autorités (let. c). L'art. 136 de la Constitution vaudoise ne comporte pas de règles directement applicables (CCST 2005.0001, Conod c. Conseil d'Etat, 28 juin 2005, consid. 1b) et, pour que le contrôle puisse s'exercer, il a fallu que le législateur adopte une loi d'application, savoir la loi sur la juridiction constitutionnelle du 5 octobre 2004 (LJC; RSV 173.32) dont l'art. 1 précise qu'elle définit les attributions de la cour et règle la procédure applicable aux requêtes interjetées auprès d'elle (ATF 133 I 49 consid. 2.1). b) Peuvent notamment faire l'objet d'un contrôle de conformité au droit supérieur les règlements du Conseil d'Etat (art. 3 al. 2 let. b LJC). La Cour constitutionnelle a été amenée à préciser qu'étaient susceptibles de contrôle non seulement les actes adoptés par le Conseil d'Etat intitulés règlements, soit ceux qui ont une portée générale ou une durée de validité longue, voire indéterminée, mais aussi ceux intitulés arrêtés, soit ceux ayant un objet particulier ou une durée de validité limitée, pour autant qu'ils contiennent des règles de droit (CCST, Commune de Morges et consorts c. Conseil d'Etat, 30 mai 2006, CCST.2006.0002; CCST, Résid'EMS et consorts c. Conseil d'Etat, 27 octobre 2006, CCST.2006.0003; Bosshard, La Cour constitutionnelle vaudoise, Premier bilan d'une nouvelle institution, RDAF 2008 I 3 ss, pp. 9-10). L'arrêté du Conseil d'Etat contesté, comme celui pour l'année 2006 ayant fait l'objet d'un arrêt de la cour du 27 octobre 2006 (CCST, Résid'EMS c. Conseil d'Etat, 27 octobre 2006 précité, CCST.2006.0003), contient des règles de droit, dans la mesure où il comprend des

dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations à la charge des résidents d'établissements médicaux-sociaux et confèrent des droits à ces établissements (cf. art. 22 al. 4 LParl; ATF 132 I 229 consid. 4.2). Il peut donc faire l'objet d'un tel contrôle. La requête a été déposée le 20 mai 2009 alors que l'arrêté querellé a été publié officiellement le 5 mai 2009. Le délai de vingt jours prévu par les art. 136 al. 2 let. a Cst-VD et 5 al. 1 LJC a ainsi été respecté. c) Aux termes de l'art. 9 al. 1 LJC, a la qualité pour agir contre une règle de droit cantonal toute personne physique ou morale qui a un intérêt digne de protection à ce que l'acte attaqué soit annulé. Le requérant doit être touché dans une mesure importante par la norme attaquée, parce qu'elle touche à ses intérêts juridiques ou à une situation de fait particulière (BGC septembre 2004 p. 3665). Son intérêt doit être personnel et direct : il doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés et se trouver avec l'objet du litige dans un rapport spécial, direct et digne d'être pris en considération. En revanche, le législateur, à qui le constituant avait renvoyé cette question (cf. art. 136 al. let. a in fine Cst-VD), a expressément refusé de limiter la qualité pour agir seulement à celui qui dispose d'un intérêt juridiquement protégé, comme le proposait la majorité de la commission parlementaire (BGC septembre 2004, pp. 3704, 3705, 3717 à 3719, 3907 à 3914 et 3980 à 3985). Ainsi, l'intérêt dont se prévaut le requérant peut être de pur fait, sans qu'il y ait besoin qu'une norme juridique protège cet intérêt (CCST.2007.0004 du 16 avril 2008 consid. 1c et les références citées). En outre, cet intérêt peut n'être que virtuel et n'a pas besoin d'être actuel : il suffit que, avec un minimum de vraisemblance, le requérant puisse être touché une fois ou l'autre par la norme en cause (Bosshard, op. cit., p. 12 et les références citées à la note infrapaginale n. 30; cf. aussi Donzallaz, Loi sur le Tribunal fédéral, commentaire, n. 3115, pp. 1169-1170 et les références citées à la note infrapaginale n. 7584; Wurzbürger, Commentaire de la LTF, n. 38 ad art. 89 LTF; ATF 133 I 286 consid. 2.2). Au demeurant, on peut faire abstraction de l'exigence d'un intérêt actuel et pratique dans les cas où cette exigence ferait obstacle au contrôle de constitutionnalité d'un acte qui, comme en l'occurrence, peut se reproduire en tout temps dans des circonstances semblables et qui, en raison de sa brève durée, échapperait à la censure de la cour (ATF 129 I 113 consid. 1.7, rés. in JT 2004 I 735; ATF 127 I 164 consid. 1a, JT 2003 I 291). Ainsi, bien que l'arrêté querellé concerne les tarifs pour l'année 2009, cela ne doit pas conduire à l'irrecevabilité du recours, puisque chaque année le Conseil d'Etat prend un arrêté du même type. La qualité pour agir devant la cour est également reconnue aux personnes morales. Ainsi, une association, même non touchée elle-même par la norme entreprise mais qui souhaite défendre les intérêts de ses membres dont elle soutient que les droits seraient violés peut le faire aux conditions posées par la jurisprudence du Tribunal fédéral, savoir être constituées corporativement, avoir notamment pour but statutaire la défense des intérêts de ses membres, touchés majoritairement ou en nombre important par les dispositions contestées, ces membres ayant de surcroît personnellement qualité pour recourir (cf. Donzallaz, op. cit., n. 3052, p. 1151; Bellanger, Le recours en matière de droit public, in Les nouveaux recours fédéraux en droit public, pp. 43 ss, p. 60; ATF 133 V 239 consid. 6.4; ATF 130 I 26 consid. 1.2, JT 2005 I 143; TF 8C\_184/2008 du 3 octobre 2008 consid. 2.1 non publié in ATF 134 I 269 et les références citées). La jurisprudence de la cour constitutionnelle a ainsi admis à plusieurs reprises la qualité pour saisir la cour d'associations, notamment de la requérante (Bosshard, op. cit., p. 13 et les références citées aux notes infrapaginales nn. 31 à 33; CCST 2006.0011, Résid'EMS et consorts c. Grand Conseil, 14 août 2007; CCST 2006.0003, Résid'EMS et consorts c. Conseil d'Etat, 27 octobre 2006). La requérante a ainsi incontestablement

qualité pour saisir la cour aux fins de contester l'arrêté querellé.

## **E. 2**

a) D'une manière générale, la publication des lois, règlements et arrêtés est une condition nécessaire pour qu'ils soient applicables et juridiquement contraignants. Le citoyen doit en effet avoir la possibilité de connaître le droit pour s'y soumettre. Il s'agit d'un principe général qui se rattache à l'art. 5 al. 1 Cst d'après lequel le droit est la base et la limite de l'activité de l'Etat et qui autrefois découlait de l'art.

## **E. 4**

aCst (TF 2D\_136/2007 du 19 juin 2008 consid. 3.1; TF 2P.83/2002 du 24 juin 2003 consid. 2.3; ATF 120 Ia 1 consid. 4b, JT 1996 I 627; Hangartner, Die schweizerische Bundesverfassung, Sankt-Galler Kommentar, 2 ème éd., n. 16 ad art. 5 Cst). En effet, dans un Etat de droit démocratique, la publication d'un acte législatif est, sous réserve de quelques exceptions, une condition indispensable à l'entrée en vigueur de prescriptions légales, c'est-à-dire à leur application aux particuliers (ATF 104 Ia 67 consid. 2 in fine, JT 1980 I 54 et les références citées). En droit vaudois, la Constitution vaudoise prévoit aussi que le droit est le fondement et la limite de l'activité étatique (art. 7 al. 1 Cst-VD), mais cette norme n'a pas de signification autre que celle qui a cours en droit suisse (Piguet, Buts et principes, in La Constitution vaudoise du 14 avril 2003, Pierre Moor éd., pp. 63 ss, pp. 81-82). b) La forme de la publication qui est exigée dépend de la législation de l'entité publique concernée. Lorsqu'il existe un mode de publication officielle, celui-ci détermine le moment où les actes peuvent déployer des effets juridiques envers les particuliers. D'autres formes de publication peuvent co-exister, mais elles ne seront pas dotées des mêmes effets. Par exemple, en droit fédéral, la loi sur les recueils du droit fédéral et de la Feuille fédérale (LPubl ; RS 170.512) prévoit que les lois sont en principe publiées dans le Recueil officiel (RO; art. 2 à 4 LPubl). Cette publication officielle est déterminante pour que les obligations figurant dans les textes puissent prendre naissance (art. 8 LPubl). Si un acte est publié dans le RO après son entrée en vigueur, les obligations qui y sont inscrites ne naissent que le jour qui suit la publication (art. 8 al. 2 Lpubl). Les textes en vigueur sont aussi publiés dans le Recueil systématique, sous forme papier et électronique (cf. art. 11 et 16 Lpubl). Ces diverses formes de publications complètent, mais ne remplacent pas la publication officielle au RO. Lorsque aucun mode de publication n'est prévu, il faut tout de même, pour que les obligations figurant dans un texte ayant force obligatoire puissent être opposables aux intéressés que ceux-ci aient pu en avoir connaissance. Ce moment doit être déterminé en fonction des moyens d'information mis en place par l'autorité, car en l'absence de publication officielle il serait arbitraire de faire primer une source d'information sur une autre (TF 2D\_136/2007 du 19 juin 2008 précité consid. 3.1). c) Dans le canton de Vaud, les lois, décrets, arrêtés et tous autres actes publics émanant du Grand Conseil ou du Conseil d'Etat sont exécutoires le même jour dans tout le canton, en vertu de la promulgation ordonnée par le Conseil d'Etat (art. 1 de la loi du 28 novembre 1922 sur la promulgation des lois, décrets et arrêtés; LPLDA – RSV 170.53). Cette promulgation résulte de la publication dans la Feuille des avis officiels du Canton de Vaud (art. 4 al. 1 let. a LPLDA) ou si, à raison de son étendue, la loi ne peut être publiée dans la Feuille des avis officiels, du dépôt au greffe municipal de chaque commune d'un exemplaire de la loi et de l'avis de ce dépôt publié dans la Feuille des avis officiels (art. 4 al. 1 let. b LPLDA) ou, enfin, éventuellement, de la publication au son du tambour ou de l'affichage au pilier public (art. 4 al. 1 let. c LPLDA). Même si l'article 4 de cette loi ne mentionne expressément que la promulgation

de la loi, il résulte des travaux préparatoires que cette disposition concerne tous les actes visés à l'article 1, puisque le but de cette loi était, en publiant tous les actes législatifs dans la Feuille des avis officiels, de modifier le recueil officiel des lois en supprimant de ce recueil tous les décrets et arrêtés n'ayant qu'une portée restreinte ou une durée limitée (BGC automne 1922 pp. 12 ss, p. 13). Dans un arrêt du 24 juin 2003, également relatif aux tarifs mis à la charge des résidents et des régimes sociaux lors d'hébergement dans les établissements médico-sociaux et les divisions pour malades chroniques des hôpitaux et des centres de traitement et de réadaptation reconnus d'intérêt public, le Tribunal fédéral a rappelé que cette législation ne saurait dispenser le Conseil d'Etat 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 obligations pour les individus. Il a certes mentionné que la jurisprudence admettait que la publication de tels actes puisse être simplifiée, mais uniquement lorsqu'ils portent sur des sujets d'importance moindre ou concernent un cercle très restreint de personnes (TF 2P.83/2002 du 24 juin 2003 consid. 2.3). Par questions de moindre importance, on entend des sujets touchant à l'exploitation d'un établissement (par exemple un règlement intérieur) (ATF 120 Ia 1 consid. 4e, JT 1996 I 627). Dans un tel cas, en l'absence de publication officielle, un règlement, comme un règlement interne relatif aux procédures d'opposition et de recours de l'Université, ne peut déployer d'effets que s'il est porté à la connaissance de ses destinataires d'une autre manière, notamment en le consultant sur le site internet de l'autorité (TF 2D\_136/2007 du 19 juin 2008 précité, consid. 3.2). Cependant, comme l'a clairement laissé entendre le Tribunal fédéral, une convention arrêtant les tarifs mis à la charge des résidents et des régimes sociaux lors d'hébergement dans les établissements médico-sociaux et les divisions pour malades chroniques des hôpitaux et des centres de traitement et de réadaptation reconnus d'intérêt public ne saurait être assimilée à un objet de moindre importance ou concernant un nombre restreint de personnes, car les résidents 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 (TF 2P.83/2002 du 24 juin 2003 précité consid. 2.3 in medio). Ainsi, le seul avis que la convention pour l'année 2009 peut être consultée sur internet ou être obtenue auprès du SASH ne permet pas de considérer que cette convention a été publiée, car ce mode de publication n'est pas prévue par la LPLDA.. Seule une modification de cette législation pourrait conférer la valeur d'un acte réglementaire à une convention accessible de cette manière. d) Les considérations qui précèdent ne conduisent toutefois pas à l'admission de la requête. En effet, la requérante s'en prend à un arrêté qui a été publié, avec des annexes, dans la Feuille des avis officiels. Cet arrêté a donc en tant que tel force de loi et n'est pas critiquable sous l'angle des exigences constitutionnelles en matière de publication des lois. En outre, dans un arrêt du 11 février 1994, le Tribunal fédéral avait considéré que même si une réglementation ne respectait pas les exigences en matière de publication, cela ne devait pas conduire à l'annulation de cette réglementation dans le cadre du contrôle abstrait des normes; cela pourrait seulement entraîner un refus d'appliquer cette réglementation dans un cas particulier, ces griefs devant être invoqués à l'encontre d'une décision individuelle fondée sur cette norme et le Conseil d'Etat pouvant alors remédier à ce vice par une publication formelle ultérieure (ATF 120 Ia 1 précité consid. 4f, JT 1996 I 627). 3. En définitive, la requête déposée le 20 mai 2009 doit être rejetée et l'arrêté contesté confirmé. La requérante, qui succombe, supportera les frais

de la cause (art. 12 al. 2 LJC et art. 49 al. 1 LPA-VD). L'émolument d'arrêt peut ainsi être fixé à 2'000 fr. (art. 1 al. 1 et 2 al. 1 TCCstelle). Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens à l'autorité intimée, qui n'a pas recouru aux services d'un mandataire professionnel.

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