

VD_OMNI CCST.2009.0005 vom 29. März 2010

VD Tribunal cantonal, 2010-03-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2009.0005

FR: VD_OMNI CCST.2009.0005 du 29 mars 2010

IT: VD_OMNI CCST.2009.0005 del 29 marzo 2010

Regeste

Résid'EMS c/Conseil d'Etat | Une directive non publiée peut faire l'objet d'un contrôle par la Cour constitutionnelle, malgré la restriction apportée par l'article 3 alinéa 2 lettre c LJC, si elle est susceptible d'un recours au Tribunal fédéral, soit, cumulativement, si elle déploie d'une part des effets externes touchant au moins indirectement la position juridique des administrés et d'autre part quand son application ne peut se traduire dans une décision formelle contre laquelle l'administré pourrait recourir de manière efficace et raisonnable pour violation éventuelle de ses droits fondamentaux.

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) ainsi que les directives publiées d'un département ou d'un service (art. 3 al. 2 let. c LJC). Dans un arrêt du 24 juin 2003, le Tribunal fédéral a examiné la nature juridique de conventions analogues passées entre les mêmes parties contractantes pour des années précédentes (2001 et 2002). Il a retenu que ces conventions avaient un caractère mixte. L'Etat agissait dans le cadre de ses compétences légales, déduites notamment de l'article 6 ch. 5 et 9 de la loi vaudoise sur la planification et le financement des établissements sanitaires d'intérêt public (LPFES – RSV 810.01), 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. Dans la mesure où l'Etat recourait à la concertation avec ses partenaires, ces conventions pouvaient être qualifiées de contrats de droit administratif ou de conventions législatives. En revanche, s'agissant des résidents, qui n'étaient pas partie à ces conventions, celles-ci avaient un caractère unilatéral. Elles affectaient leur situation juridique en ce sens qu'ils ne pouvaient négocier avec l'établissement dans lequel ils

entraient le prix journalier de leur séjour, l'établissement ayant aliéné sa liberté contractuelle en adhérant à la convention. Ces conventions définissaient ainsi de manière obligatoire la situation des résidents, qu'ils fussent financièrement indépendants ou qu'ils bénéficiassent d'une aide partielle ou complète des collectivités publiques. Dans la mesure où elles s'adressaient à un nombre indéfini de résidents dont elles réglaient la situation en termes généraux, elles devaient être qualifiées d'«arrêté cantonal» au sens de l'article 84 alinéa 1^{er} aOJ. Au demeurant, cela ressortait du fait que, pour les années pour lesquelles aucune convention n'avait pu être conclue faute d'entente, l'Etat avait adopté des arrêtés qui s'étaient substitués à une convention et qui étaient susceptibles de recours de droit public. Cette dernière voie devait dès lors également être ouverte contre les conventions (TF 2P.83/2002 et 2P.236/2001 du 24 juin 2003 consid. 2.2). c) Ces conventions répondent ainsi à la notion de norme visée par l'article 136 Cst-VD. Plus précisément, elles correspondent à la notion de directive d'un département, puisqu'elles contiennent des règles de droit s'appliquant aux résidents et sont signées, du côté de l'Etat, par le seul chef du département de la santé et de l'action sociale. Toutefois, l'art. 3 al. 2 LJC n'ouvre la voie du contrôle abstrait des directives d'un département qu'à la condition qu'elles soient publiées. Il a ainsi été jugé que la cour constitutionnelle n'était pas compétente pour examiner la conformité à la constitution d'un règlement de maison de la FAREAS, solution que le Tribunal fédéral n'a pas considérée comme arbitraire, rappelant que l'art. 3 LJC limitait la compétence de la cour constitutionnelle, en matière de contrôle abstrait des normes, aux seuls actes en principe publiés qui ont été adoptés par les autorités cantonales au sens étroit énumérées de manière exhaustive à l'alinéa 2 de cette disposition (ATF 133 I 49 consid. 2.4 in fine). 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 préparatoire 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). d) En l'occurrence, la convention en question n'a pas été publiée selon les dispositions légales applicables, contrairement à celle qui a donné lieu à l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 27 octobre 2006 pour l'année 2006 (CCST, Résid'EMS et crts c. Conseil d'Etat, 27 octobre 2006, CCST.2006.0003). Certes, avis a été publié dans la FAO du 29 mai 2009 que la convention pouvait être consultée sur internet et obtenue sur demande auprès du SASH, mais la loi vaudoise prévoit expressément que la publication officielle se fait par publication dans la FAO ou, si la loi est trop étendue, de son dépôt dans le greffe municipal de chaque commune, annoncé dans la FAO, voire de sa publication au son du tambour ou de l'affichage au pilier public. Comme cette convention n'a pas été publiée d'après ces modalités et qu'en outre elle ne pouvait au vu de sa portée faire l'objet d'une publication simplifiée, ainsi que la cour l'a constaté par arrêt

parallèle rendu ce jour (CCST, Résid'EMS c. Conseil d'Etat, 29 mars 2010, CCST.2009.0004), la requête paraît, *prima facie*, irrecevable.

E. 2

a) En mentionnant que la compétence de la cour constitutionnelle est en principe limitée aux actes publiés, le Tribunal fédéral, dans l'arrêt précité (ATF 133 I 49), semble toutefois avoir réservé l'application de l'art. 29a Cst d'après lequel toute personne a droit à ce que sa cause soit jugée par une autorité judiciaire, la Confédération et les cantons pouvant, par la loi, exclure l'accès au juge dans des cas exceptionnels. b) La restriction posée par l'art.

E. 2.3

in fine; ATF 128 I 167 consid. 4.3, JT 2003 I 402; ATF 122 I 44 consid. 2a, JT 1998 I 215; Wurzbürger, Commentaire de la LTF, n. 97 ad art. 82 LTF). Lorsqu'une ordonnance législative n'a pas été publiée et n'a dès lors pas d'effets vis-à-vis des particuliers, il y a lieu de la traiter comme une ordonnance administrative, qui sera ou non attaquant selon ces principes (Wurzbürger, *op. cit.*, n. 100 ad art. 82 LTF). c) En l'espèce, d'une part, la convention critiquée touche les résidents dans leur position juridique dans la mesure où ils sont soumis au prix journalier par établissement convenu par les parties à la convention, figurant en annexe à cette convention. D'autre part, 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 signant un contrat et n'obtenant pas de décision contre laquelle il pourrait recourir. Ainsi, le recours en matière de droit public au Tribunal fédéral est ouvert contre une telle convention (cf. TF 2P.83/2002 du 24 juin 2003 précité). Il convient dès lors de déclarer recevable la requête formée contre elle, nonobstant son défaut de publication.

E. 3

a) Dans un premier grief, la recourante soutient qu'il y a violation du droit d'être entendu, en raison de la non-publication de la convention et de ses annexes dans la Feuille des avis officiels. La convention attaquée, de même que ses annexes, n'a certes pas été publiée conformément aux règles de publication des normes émanant du Grand Conseil ou du Conseil d'Etat contenues dans la loi sur la promulgation des lois, décrets et arrêtés (LPLDA – RSV 170.53). Toutefois, cette informalité ne doit pas conduire à l'annulation de cette réglementation dans le cadre du contrôle abstrait des normes, mais seulement, éventuellement, à un refus d'appliquer cette réglementation dans un cas particulier, le Conseil d'Etat pouvant du reste remédier à ce vice par une publication formelle ultérieure (ATF 120 Ia 1 consid. 4f, JT 1996 I 627). A défaut de publication, elle ne peut être appliquée que comme ordonnance administrative interne. En outre, dans la mesure où la cour est entrée en matière sur la requête, le défaut de publication n'a pas eu de conséquences concrètes pour la requérante. Le grief doit ainsi être rejeté. b) En deuxième lieu, la recourante s'en prend à l'art. 17 de la convention, relatif aux prestations non comprises dans les frais journaliers, qui prévoit que ces prestations seront arrêtées, dès son entrée en vigueur, par la réglementation d'application de l'art. 4 de la loi sur la planification et le financement des établissements sanitaires d'intérêt public (LPFES – RSV 810.01). L'art. 4 LPFS dispose que pour être reconnu d'intérêt public, un établissement sanitaire privé doit remplir cumulativement un certain nombre de conditions et l'alinéa 1bis let. c de cette disposition prévoit qu'un EMS doit en outre respecter les dispositions édictées par le

Conseil d'Etat, après consultation des associations faîtières, sur les catégories et les prix maximaux de prestations supplémentaires à usage personnel non comprises dans le standard des prestations socio-hôtelières. L'art. 13 du règlement d'application de cette loi (RLPFES – RSV 810.01.3), adopté par le Conseil d'Etat le 8 octobre 2008 et publié dans la Feuille des avis officiels le 7 novembre 2008, mais entré en vigueur le 4 septembre 2009 à la suite d'un arrêt de la cour constitutionnelle rejetant une requête formée contre lui par la Fédération patronales des EMS vaudois et divers EMS (CCST, FEDEREMS et crts c. Conseil d'Etat, 4 septembre 2009, CCST.2008.0012), permet aux EMS de fournir deux types de prestations supplémentaires à usage personnel non comprises dans le standard officiel : d'une part les prestations ordinaires supplémentaires (POS), qui peuvent être, dans certains cas, prises en charge partiellement ou totalement par l'assurance-maladie obligatoire ou les régimes sociaux et, d'autre part, les prestations supplémentaires à choix (PSAC), non strictement nécessaires, explicitement choisies par la personne ou son répondant afin d'augmenter son confort, facturées en sus des frais journaliers et non prises en charge par les régimes sociaux. L'alinéa 3 de cette disposition précise que la liste et les prix maximaux des POS et des PSAC de nature non immobilière que peuvent facturer les EMS sont fixés dans une annexe au règlement qui fait partie intégrante de celui-ci. Cette annexe liste les prestations supplémentaires (POS et PSAC) facturables. Critiquant le remplacement de la directive du SASH par la réglementation issue du RLPFES, la recourante s'en prend en réalité à ce dernier, notamment en soutenant qu'il serait arbitraire pour n'être pas assez précis. N'ayant pas déposé de requête contre ce règlement, la recourante ne peut remédier à ce manquement en déposant une requête contre un acte faisant simplement référence à la norme en réalité critiquée. La situation est comparable à celle où une disposition légale qui n'a pas été attaquée en temps utile est mise en cause dans le cadre d'une requête dirigée contre des dispositions d'application (CCST, FEDEREMS c. Conseil d'Etat, 4 septembre 2009, CCST.2008.0012, consid. 2). Ce grief est dès lors irrecevable.

E. 4

En définitive, la requête déposée le 17 juin 2009 doit être rejetée. 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.