

VD_OMNI CCST.2013.0006 vom 12. November 2014

VD Tribunal cantonal, 2014-11-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2013.0006

FR: VD_OMNI CCST.2013.0006 du 12 novembre 2014

IT: VD_OMNI CCST.2013.0006 del 12 novembre 2014

Regeste

LES LUSIADES SA, LES DRIADES SA, RESIDENCE LES NOVALLES SA/Conseil d'Etat | Rejet, dans la mesure de sa recevabilité, de la requête formée par trois exploitantes d'EMS contre l'arrêté fixant les tarifs socio-hôteliers pour 2013. Rappel de la jurisprudence du Tribunal fédéral qui a admis à plusieurs reprises la constitutionnalité de la méthode permettant de déterminer les tarifs sociaux-hôteliers journaliers ainsi que des normes du droit cantonal servant de base à cette méthode (méthode SOHO). Rappel du fait que le Tribunal fédéral a aussi considéré que la Cour constitutionnelle était fondée à retenir que la méthode SOHO ne pouvait "per se" faire l'objet d'un contrôle abstrait à l'occasion d'un recours portant sur un arrêté annuel de fixation des tarifs (consid. 4). Si certains exploitants d'EMS du canton, contrairement aux requérantes, obtiennent, grâce à leur adhésion à des associations partenaires de l'Etat, des services ou informations supplémentaires de la part de ces associations faîtières (pour bien saisir la portée des éléments des calculs tarifaires), cela ne saurait être considéré comme un avantage accordé par l'Etat lui-même qui n'a pas violé le principe d'égalité (consid. 5). Les différents griefs que soulèvent les requérantes par rapport à la fixation des prix journaliers individuels, dans la mesure où ils sont motivés, sont mal fondés (consid. 6).

Erwägungen

E. 1

Selon l'art. 136 al. 2 let. a de la Constitution du Canton de Vaud, du 14 avril 2003 (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. Sur la base de l'art. 136 Cst-VD, le Grand Conseil a adopté la loi du 5 octobre 2004 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. L'art. 3 al. 1 LJC dispose que la Cour constitutionnelle contrôle, sur requête, la conformité au droit supérieur des actes adoptés par des autorités cantonales contenant des règles de droit. Peuvent notamment faire l'objet d'un tel contrôle les règlements du Conseil d'Etat (art. 3 al. 2 let. b LJC). La Cour constitutionnelle a précisé dans sa jurisprudence 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 (cf. arrêts CCST.2012.0003 du 18 mars 2013, consid. 1; CCST.2009.0004 du 29 mars 2010, consid. 1b et les références). L'arrêté du Conseil d'Etat contre lequel la requête est dirigée contient des règles de droit, dans la mesure où il comporte des dispositions générales et abstraites d'application directe, qui confèrent des droits et créent des obligations, notamment pour les

établissements médicaux-sociaux. La Cour de céans a déjà considéré que les arrêtés socio-hôtelières pour des années antérieures, également adoptés par le Conseil d'Etat et avec un contenu analogue, pouvaient faire l'objet d'un contrôle dans le cadre de l'art.

E. 3

L'art. 8 LJC exige que la requête soit d'emblée motivée, le requérant devant préciser en quoi consiste la violation invoquée d'une règle de droit de rang supérieur. En outre, conformément à l'art. 13 LJC, la Cour constitutionnelle limite en principe son examen aux griefs invoqués par le requérant. En vertu de la loi, les exigences en matière de motivation sont donc élevées, le principe d'allégation devant être appliqué rigoureusement (cf. arrêt CCST.2013.0009 du 23 juin 2014, consid. 2; Pierre-Yves Bosshard, La Cour constitutionnelle vaudoise, RDAF 2008 I p. 16). Il découle de cette réglementation, dans le cas particulier, que la Cour constitutionnelle ne peut se prononcer que sur les griefs énoncés de manière précise dans la requête du 5 août 2013.

E. 4

Les requérantes se plaignent d'une violation du droit d'être entendu en faisant valoir que l'arrêté attaqué n'est pas motivé. Elles critiquent également dans ce cadre "l'opacité du système mis en place", les critères utilisés pour fixer les tarifs étant "totalement invérifiables". a) La contestation porte sur les tarifs socio-hôtelières journaliers ("tarif SOHO" ou "base tarifaire SOHO"), et non pas sur d'autres montants mis à la charge des résidents des EMS. Selon les fiches établies par le SASH, les tarifs SOHO correspondent aux montants suivants: pour l'EMS Les Lusiades, 145 fr. 45; pour l'EMS Les Driades, 147 fr. 85; pour l'EMS Les Novalles, 148 fr. 25. Les montants indiqués à l'art. 4 de l'arrêté attaqué comprennent aussi une participation du résident aux charges mobilières et immobilières de l'EMS ("investissement mobilier", "entretien immobilier"). Pour ces charges, d'autres prescriptions légales sont applicables (voir notamment le règlement du 6 décembre 2006 sur les charges d'entretien et mobilières des établissements médico-sociaux reconnus d'intérêt public [RCEMMS; RSV 810.31.5]) et la participation des résidents est fixée selon un processus distinct de celui des tarifs SOHO (cf. arrêt CCST.2013.0009 du 23 juin 2014, consid. 1). Vu les griefs des requérantes, il n'y a pas lieu d'examiner ces éléments du tarif global. b) S'agissant du tarif SOHO, il convient de rappeler que la constitutionnalité de la méthode permettant de le déterminer, ainsi que des normes du droit cantonal servant de base à cette méthode (méthode SOHO) a été examinée à plusieurs reprises par le Tribunal fédéral, qui a retenu que cette méthode était conforme au droit. Cela a été affirmé la dernière fois dans l'arrêt 2C_330/2013 du 10 septembre 2013, sur recours des actuelles requérantes (cf. consid. 5.3 dudit arrêt). Le Tribunal fédéral a aussi considéré que la Cour constitutionnelle était fondée à retenir que la méthode SOHO ne pouvait pas per se faire l'objet d'un contrôle abstrait à l'occasion d'un recours portant sur un de ses arrêtés d'application (ibid., consid. 5.3.2). Lorsque les requérantes critiquent – comme elles le font dans la présente requête – l'opacité ou la complexité du système, elles mettent en cause en réalité la méthode SOHO et non pas l'arrêté socio-hôtelier en tant que tel. Conformément à la jurisprudence, la Cour de céans n'a pas à revoir cette méthode à ce stade et, a fortiori, il ne saurait être reproché au Conseil d'Etat de n'avoir pas fourni, avec l'arrêté socio-hôtelier, des explications détaillées sur cette méthode, au demeurant connue des requérantes depuis plusieurs années. c) Cela étant, s'il est vrai que l'art. 4 de l'arrêté attaqué n'est pas, en tant que tel, doté d'une motivation à l'instar d'une décision administrative ordinaire, cet article, avec son tableau tarifaire, a été adopté au terme d'un processus de plusieurs mois, dirigé par

l'administration cantonale, pendant lequel des explications ont été périodiquement données aux requérantes. Ce processus est connu, puisqu'il est reconduit chaque année. Dans ce cadre, les requérantes remplissent, pour chaque établissement, un questionnaire socio-hôtelier, en donnant des indications détaillées sur leur structure et leur organisation. Elles ont la possibilité de prendre position sur le résultat des premiers calculs du SASH (tarif provisoire) et, du reste, elles ont formé opposition sur des points précis lors de l'élaboration du tarif pour 2013. Le processus en lui-même est indiscutablement prévisible, et les données de base concrètes des EMS, nécessaires pour l'application de la méthode SOHO, figurent dans les questionnaires communiqués aux requérantes, puis remplis par elles. En outre, lorsque le SASH traite une opposition au tarif provisoire, il prend position de manière assez détaillée. D'une manière générale, ce processus est conçu de manière à garantir le droit d'être entendu des exploitants d'EMS (cf. arrêt CCST.2013.0009 du 23 juin 2014, consid. 5). En l'espèce, si l'on prend en considération l'ensemble du processus d'élaboration de l'arrêté socio-hôtelier pour 2013, avec les différentes prises de position écrites du SASH sur les critiques des requérantes (la dernière fois le 27 juin 2013), il faut admettre que celles-ci ont été informées au sujet des éléments pertinents pour l'établissement des tarifs, et ont ensuite pu attaquer l'arrêté du Conseil d'Etat en connaissance de cause. Dès lors, leur grief de violation du droit d'être entendu n'est pas concluant.

E. 5

Les requérantes se plaignent d'une inégalité de traitement parce que, contrairement aux associations faîtières des EMS, l'AVDEMS et la FEDEREMS, elles n'ont pas obtenu le code d'accès à l'outil informatique SOHO. Elles affirment qu'à la différence des EMS affiliés aux associations précitées, elles ne peuvent pas procéder à des projections à l'aide de l'outil SOHO pour tenter d'améliorer leur situation (par exemple diminuer ou augmenter le nombre de lits, déterminer le nombre de lits le plus approprié, diminuer ou augmenter le nombre de chambres à un lit, etc.). Dans sa réponse, le Conseil d'Etat relève que l'outil informatique de tarification (qui traduit en francs par jour le contenu du standard socio-hôtelier) a été mis au point par l'Etat et ses partenaires au sens de l'art. 5 LPFES, soit en l'occurrence notamment l'AVDEMS et la FEDEREMS. Ces partenaires peuvent faire bénéficier leurs membres des ressources techniques dont ils disposent grâce à ce partenariat. Dans les lettres envoyées aux requérantes pendant le processus d'établissement des tarifs, le SASH avait précisé qu'aucun EMS ne disposait d'un accès direct à l'outil de calcul, mais que cette possibilité était en cours d'examen au sein de la Commission financière d'hébergement (lettres du 27 juin 2013). Il était aussi indiqué que l'outil SOHO n'était pas accessible aux établissements pour des simulations (lettres du 25 janvier 2013). Il apparaît ainsi que les services de l'Etat n'ont pas traité de manière discriminatoire les requérantes, par rapport aux autres exploitants d'EMS du canton. Si ces derniers, grâce à leur adhésion à des associations partenaires de l'Etat, obtiennent des services ou informations supplémentaires de la part de ces associations faîtières, cela ne saurait être considéré comme un avantage accordé par l'Etat lui-même (par le SASH ou une autre unité du DSAS). Le Conseil d'Etat ou le DSAS n'ont pas eux-mêmes violé le principe d'égalité garanti à l'art. 8 al. 1 Cst. En d'autres termes, l'arrêté attaqué n'a pas été adopté en violation de cette norme constitutionnelle. Cela étant, il faut relever le SASH a néanmoins effectué certaines simulations, et donné des explications sur la portée financière de variations dans les critères, tout en soulignant les difficultés inhérentes à la modification d'éléments de calcul (cf. lettre du 25 janvier 2013: une modification du nombre de lits peut entraîner une modification du tableau des surfaces, si la

surface vouée à l'hébergement diminue; cela implique donc de revoir plusieurs paramètres). Des démarches sont en outre en cours en vue de permettre un accès à l'outil SOHO pour les EMS. Dans ces conditions, on ne saurait reprocher à l'administration cantonale de ne pas chercher à rendre progressivement, avec l'évolution technique, le système de tarification plus compréhensible pour tous les EMS.

E. 6

Les requérantes critiquent encore différents éléments pris en compte, pour leurs trois EMS, dans le calcul des tarifs journaliers (ch. 5 de la requête, "Du montant des tarifs socio-hôtelières imposés par la décision attaquée"). a) D'une manière générale, ces critiques sont davantage présentées comme des questions ou interrogations (avec des formules telles que: "ces éléments n'ont apparemment pas été pris en considération", "on ne comprend pas pourquoi", "ces malus sont incompréhensibles") que comme de véritables griefs de violation du droit supérieur. Les requérantes n'invoquent expressément aucune norme du droit constitutionnel, ni de la législation cantonale que le Conseil d'Etat aurait violée en fixant les tarifs. Comme cela a été rappelé plus haut, il ne suffit pas de soulever des questions ou de dénoncer des erreurs; la Cour constitutionnelle ne se prononce que sur des griefs motivés, où il est exposé suffisamment clairement en quoi consiste la violation invoquée d'une règle de droit de rang supérieur (art. 8 LJC; supra, consid. 3). Ces exigences de motivation sont particulièrement importantes dans les contestations relatives à des tarifs médicaux ou socio-hôtelières. D'après la jurisprudence, lorsque le tarif est inséré dans une convention conclue par les partenaires d'un secteur (santé, hébergement médico-social, par exemple), le juge ne doit aborder ces questions qu'avec beaucoup de circonspection; en règle générale, il vérifiera seulement si l'application d'une position tarifaire désavantage ou favorise l'un des intéressés de manière manifestement contraire au droit, ou si elle repose sur des considérations qui ne sont pas objectives. Cela vaut aussi quand le tarif est en définitive fixé par un gouvernement cantonal, en relation avec une convention tarifaire (cf. ATF 126 V 344 consid. 4a; 125 V 101 consid. 3c; arrêts CCST.2012.0003 du 18 mars 2013, consid. 4c; CCST.2006.0003 du 27 octobre 2006, consid. 6c). Le juge n'est donc pas habilité à revoir d'office toutes les positions tarifaires et à examiner si la prise en compte d'autres chiffres serait plus adéquate. Aussi appartient-il au requérant de démontrer le caractère manifestement contraire au droit ou arbitraire des éléments qu'il conteste. b) Les requérantes estiment que les tarifs journaliers pour 2013 sont insuffisants. Ils devraient selon elles être augmentés au moins de 2 fr. 35 pour l'EMS Les Driades, de 7 fr. 65 pour l'EMS Les Lusiades, et de 4 fr. 20 pour l'EMS Les Novalles. Elles dénoncent pêle-mêle diverses erreurs dans les calculs, sans toutefois présenter une argumentation précise à propos de la détermination des montants supplémentaires demandés. En d'autres termes, elles ne désignent pas le droit supérieur prétendument violé, de sorte que leurs griefs, insuffisamment motivés, sont irrecevables. Il peut de toute manière être relevé ce qui suit: aa) Pour l'EMS Les Driades, les requérantes qualifient d'incompréhensibles les malus pris en compte pour les surfaces cours/parking ainsi que ceux concernant les surfaces de balcons, terrasses et jardins accessibles. Dans ses écritures, le Conseil d'Etat rappelle que, dans le modèle SOHO, il y a un bonus quand certains paramètres vont au-delà du standard, et un malus s'ils sont en-dessous. Les requérantes font valoir que les malus ne disposent pas d'une base légale spécifique. Or, il s'agit de critères ne nécessitant pas une définition précise dans la loi; ce sont des composantes du modèle SOHO qui dispose, lui, d'une base légale suffisante, ainsi que cela a déjà été relevé par la jurisprudence du Tribunal fédéral (cf. supra, consid. 4b). Cela étant, les seules critiques des requérantes à propos des malus pour

les surfaces extérieures (calcul de la proportion entre les surfaces concernées et le nombre de résidents) ont fait l'objet d'une réponse dans la lettre du SASH du 27 juin 2013, qui corrigeait une erreur contenue dans la lettre du 25 janvier 2013. Il apparaît donc que des chiffres corrects ont été pris en considération à ce propos. Les requérantes contestent par ailleurs le taux d'occupation des lits de 98 %, appliqué dans les calculs. L'EMS Les Driades dispose de deux lits réservés aux courts séjours, qui n'ont pas un taux d'occupation aussi élevé (il est estimé à 75 %). Il ressort des explications du Conseil d'Etat que le taux d'occupation de 98 % est standard pour tous les établissements, y compris ceux qui seraient entièrement dédiés aux courts séjours; il ajoute que "les taux réels d'occupation sont parfois plus bas pour le court séjour, mais la différence est partiellement financée par les divers incitatifs qui sont versés directement par le SASH à l'établissement". Ces "incitatifs" sont des subsides versés par l'Etat, pour chaque journée de court séjour réalisée, afin de compenser les coûts administratifs induits par le mouvement des résidents et la baisse consécutive du taux d'occupation; le montant du subside incitatif est défini dans la convention socio-hôtelière (art. 26 al. 3 du règlement du 28 juin 2006 d'application de la loi d'aide aux personnes recourant à l'action médico-sociale [RLAPRAMS; RSV 850.11.1]; cf. aussi art. 8 de la convention socio-hôtelière pour 2013). Le système appliquant un taux standard n'a pas à être remis en cause à l'occasion d'une contestation sur les tarifs journaliers annuels. Au demeurant, les explications données par le Conseil d'Etat au sujet des courts séjours sont convaincantes et le système ne se révèle en tout cas pas arbitraire. bb) Pour l'EMS Les Lusiades, les requérantes reprochent au Conseil d'Etat de n'avoir pas fixé un tarif différencié pour les résidents occupant une chambre dans le bâtiment Les Preyades. Or, comme il ne s'agit pas d'un EMS indépendant, reconnu comme tel mais d'un bâtiment qui, du point de vue de son exploitation (notamment à cause de la proximité géographique), est considéré comme faisant partie de l'EMS Les Lusiades, il est conforme au système qu'un tarif journalier unique soit fixé pour tous les résidents de cet EMS. Pour le reste, les requérantes critiquent de manière sommaire ou vague la prise en considération des surfaces d'hébergement et du nombre de collaborateurs, la suppression de bonus pour des surfaces extérieures, ainsi que la pondération pour l'élément "House-keeping". Sur ces points, elles ne présentent pas une argumentation détaillée, susceptible de démontrer le caractère manifestement contraire au droit des calculs. Quoi qu'il en soit, le Conseil d'Etat a donné dans ses écritures des indications précises au sujet des éléments retenus, pour les tarifs 2012 et 2013 (voir l'écriture du 9 janvier 2014); il en ressort notamment que des variations sont liées à des modifications des données de base fournies par la direction de l'EMS en remplissant le questionnaire SOHO (tableau des surfaces, changements à propos de la sous-traitance de certaines tâches). Il convient de renvoyer à ces explications. cc) Pour l'EMS Les Novalles, les requérantes exposent que le tarif journalier pour 2013 est inférieur de 2 fr. 90 au tarif journalier pour 2012. Elles qualifient cette évolution d'incompréhensible, le bâtiment n'ayant pas été modifié; quant à la modification d'exploitation, consistant en une internalisation des prestations de nettoyage, de cuisine et de linge résident, elle ne devrait pas entraîner un malus. Les requérantes critiquent encore l'application, dans les calculs, d'un taux d'occupation des lits de 98 %, ce taux n'étant en réalité pas supérieur à 95 % dans cet EMS. Comme cela vient d'être exposé (consid. 6b/aa supra), l'application d'un taux d'occupation standard n'a pas à être remise en cause à ce stade. Pour le reste, le Conseil d'Etat explique les motifs pour lesquels un changement dans la sous-traitance de la buanderie peut justifier, selon le standard SOHO, l'application d'un malus (en 2011, la totalité de la buanderie était sous-traitée, et l'année suivante, la sous-traitance concernait

uniquement le linge plat – cf. écriture du 9 janvier 2014, p. 4). Il y a lieu de renvoyer à ces explications, ainsi qu'aux autres éléments indiqués qui justifient la différence entre le tarif 2012 et le tarif 2013. Par leur argumentation, qui se borne pour l'essentiel à invoquer le caractère incompréhensible des critères du standard, les requérantes n'ont de toute manière pas établi l'existence d'une violation du droit supérieur c) En définitive, les griefs soulevés par rapport à la fixation des prix journaliers individuels, dans la mesure où ils sont motivés, sont mal fondés.

E. 7

Au regard des griefs soulevés, il apparaît clairement que des mesures d'instruction supplémentaires et l'administration de nouvelles preuves – audition des parties ou de témoins, expertise – ne sont pas nécessaires. Tous les éléments pertinents figurent dans le dossier.

E. 8

Il résulte des considérants précédents que la requête, entièrement mal fondée, doit être rejetée dans la mesure où elle est recevable, les normes ou prescriptions contestées de l'arrêté socio-hôtelier pour 2013 n'étant pas contraires au droit supérieur (cf. art. 3 al. 1 LJC). Un émolument judiciaire doit être mis à la charge des requérantes, qui succombent (art. 12 al. 2 LJC et art. 49 al. 1 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; RSV 173.36]). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens au Conseil d'Etat.

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