

# VD\_OMNI CCST.2020.0009 vom 18. Oktober 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-10-18, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_CCST.2020.0009](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2020.0009)

FR: VD\_OMNI CCST.2020.0009 du 18 octobre 2021

IT: VD\_OMNI CCST.2020.0009 del 18 ottobre 2021

## Regeste

J3C EMS SA/CONSEIL D'ETAT | Requête formée par une exploitante d'EMS contre l'arrêté fixant les tarifs socio-hôtelières pour l'année 2020. De tels arrêtés peuvent faire l'objet d'un contrôle dans le cadre de l'art. 3 LJC et ce même si la contestation ne porte, comme en l'occurrence, que sur le montant du tarif journalier arrêté (consid. 1).

## Erwägungen

### E. 1

a) Aux termes de l'art. 3 de la loi vaudoise du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle (LJC; BLV 173.32), la Cour constitutionnelle contrôle, sur requête, la conformité au droit supérieur des actes adoptés par des autorités cantonales contenant des règles de droit (al. 1); peuvent notamment faire l'objet d'un tel contrôle les règlements du Conseil d'Etat (al. 2 let. b). Selon la jurisprudence, sont 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.2013.0006 du 12 novembre 2014 consid. 1; CCST.2012.0003 du 18 mars 2013 consid. 1; CCST.2009.0004 du 29 mars 2010 consid. 1b et les références). En l'espèce, la requête est dirigée contre l'arrêté socio-hôtelier 2020. La cour de céans a déjà jugé que de tels arrêtés pouvaient faire l'objet d'un contrôle dans le cadre de l'art. 3 LJC et ce même si la contestation ne portait que sur le montant du tarif journalier arrêté (cf. arrêt CCST.2013.0006 précité consid. 1; ég. TF 2C\_330/2013 du 10 septembre 2013 consid. 3.4.7 et 3.4.8, qui a retenu en lien avec l'arrêté socio-hôtelier 2012 qu'il se justifiait de soumettre le tableau fixant les prix journaliers socio-hôtelières, dont la qualification juridique – norme ou décision – était délicate, au même régime juridique que l'arrêté dans son ensemble, à savoir au régime applicable aux actes normatifs cantonaux). b) A teneur de l'art. 9 al. 1 LJC, a qualité pour agir contre une règle cantonale toute personne physique ou morale qui a un intérêt digne de protection à ce que l'acte attaqué soit annulé. En l'espèce, la requérante, en tant qu'exploitante d'un EMS auquel s'appliquent les tarifs socio-hôtelières litigieux, remplit ces conditions. c) Selon l'art. 8 LJC, le requérant doit invoquer la violation d'une règle de droit de rang supérieur et préciser en quoi consiste cette violation. En l'espèce, la requérante se plaint pour l'essentiel d'une application arbitraire (art. 9 de la Constitution fédérale de Confédération suisse du 18 avril 1999 – Cst.; RS 101) de la méthode SOHO. Elle invoque diverses erreurs dans les calculs. La motivation de sa requête est dès lors suffisante. d) Pour le surplus, la requête a été déposée en temps utile, soit dans le délai de vingt jours prévu par l'art. 5 al. 1 LJC.

### E. 2

La cour de céans s'estime suffisamment renseignée pour pouvoir statuer en connaissance de cause, sans qu'il n'y ait lieu de donner suite à la requête de mise en œuvre d'une expertise formulée par la requérante. L'autorité peut en effet renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1; 140 I 285 consid. 6.3.1 et les références citées).

### **E. 3**

La requérante fait valoir que la méthode SOHO reposerait sur des bases légales plus ou moins vagues, qui ne préciseraient pas en détail les éléments devant être pris en compte pour déterminer le tarif applicable à chaque EMS, ainsi que la pondération de chaque élément. Elle relève qu'il lui est ainsi impossible de prévoir avec exactitude le tarif auquel elle sera soumise selon les paramètres fournis. Elle se plaint également du fait que l'outil informatique de tarification (outil SOHO) semble avoir fait l'objet de plusieurs paramétrages subséquents, qui n'auraient jamais été publiés ni expliqués aux institutions devant s'y soumettre et qui n'auraient pas non plus été vérifiés par une autorité neutre. A titre préalable, il convient de rappeler que le Tribunal fédéral a examiné à plusieurs reprises la constitutionnalité de la méthode SOHO et des normes lui servant de bases; il a retenu que cette méthode était conforme au droit, écartant les griefs de violation des principes de la légalité, de l'égalité de traitement et d'interdiction de l'arbitraire (cf. TF 2C\_330/2013 du 10 septembre 2013; 2P.256/2003 du 25 novembre 2003; 2P.83/2002 du 24 juin 2003; 2P.99/1999 du 19 décembre 2002). Dans l'arrêt 2C\_330/2013, il a relevé en outre que, pour autant que son fonctionnement et ses critères de base demeuraient inchangés, la méthode SOHO ne pouvait être remise en cause par le biais d'un contrôle abstrait à chaque adaptation mineure ou à chaque concrétisation des éléments de calcul qu'il contient (cf. consid. 5.3.3). S'agissant de la prétendue "imprévisibilité" du tarif, on relève que son adoption intervient au terme d'un processus de plusieurs mois, qui est appliqué depuis de nombreuses années dans le canton et donc connu de la requérante. Ce processus est constitué de plusieurs étapes, qui permettent aux institutions d'obtenir les explications nécessaires et de pouvoir en particulier prendre position sur les résultats des premiers calculs de la DGCS (tarification provisoire). Les détails de la procédure ainsi que le manuel d'utilisation de l'outil SOHO sont par ailleurs disponibles en tout temps sur le site internet de l'administration. Des séances d'informations sont en outre mises en œuvre chaque année. De plus, comme l'autorité intimée l'a indiqué dans son mémoire de duplique, des simulations tarifaires peuvent être obtenues sur demande. Les critiques de la requérante tombent dès lors à faux (cf. dans le même sens, arrêt CCST.2013.0006 précité consid. 5, qui a écarté des reproches similaires invoqués notamment par l'ancienne exploitante de l'EMS Les Driades). En outre, on ne saurait contester la "neutralité" de l'outil SOHO. Celui-ci a en effet été mis au point par l'Etat et les associations faîtières des EMS. Par ailleurs, chaque adaptation des paramètres ou évolution est discutée au sein de la Commission financière de l'hébergement, à laquelle participent ces mêmes associations. Ce premier grief doit dès lors être écarté.

### **E. 4**

La requérante se plaint en outre d'une application arbitraire de la méthode SOHO. Elle dénonce en particulier diverses erreurs dans le calcul du tarif. a) Aux termes de l'art. 9 Cst., toute personne a le droit d'être traitée par les organes de l'Etat sans arbitraire et conformément aux règles de la bonne foi. Le Tribunal fédéral définit l'arbitraire de manière

différente, selon que l'acte étatique en cause est un acte normatif ou administratif. Selon sa jurisprudence, une loi est arbitraire si elle ne repose pas sur motifs objectifs sérieux ou si elle est dépourvue de sens et de but (cf. ATF 143 I 1 consid. 3.3; 136 II 120 consid. 3.3.2; 136 I 241 consid. 3.1 et les références). Quant à une décision, elle est qualifiée d'arbitraire lorsqu'elle contredit clairement la situation de fait, qu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté ou qu'elle heurte d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité, étant précisé qu'il n'y a pas arbitraire du seul fait qu'une solution autre que celle de l'autorité intimée semble concevable, voire préférable ou que sa motivation soit insoutenable, mais qu'il faut encore que cette décision apparaisse arbitraire dans son résultat (cf. ATF 140 I 201 consid. 6.1; 138 I 49 consid. 7.1; 137 I 1 consid. 2.4 et les références).

b) La requérante conteste en premier lieu le chiffre retenu à titre de surfaces brutes totales de plancher. Elle reproche à la DGCS de ne pas avoir pris en compte la surface du bâtiment du Quai de la Thièle 13, qui comprendrait pourtant une cuisine professionnelle, des vestiaires, ainsi qu'une cafétéria, destinés aux résidents et aux employés de l'EMS. Dans ses écritures, l'autorité intimée a expliqué n'en avoir tenu que partiellement compte, car les travaux réalisés sur ce bâtiment n'avaient pas été validés au préalable et que les pièces produites dans le cadre de la procédure tarifaire ne lui avaient pas permis d'établir à satisfaction la mise à disposition de locaux pour les activités de l'EMS et non des logements protégés créés à cette occasion. La requérante ne conteste pas que les travaux effectués sur le bâtiment du Quai de la Thièle 13 n'ont pas été approuvés au préalable, ni même annoncés. Ce manquement a été sanctionné par un avertissement pour violation de l'art. 145 de la loi vaudoise du 29 mai 1985 sur la santé publique (LSP; BLV 800.01), qui dispose que la construction, la reconstruction ou l'agrandissement d'un établissement sanitaire doit faire l'objet d'une autorisation préalable du département. La requérante soutient toutefois que cette procédure n'a aucun lien avec l'établissement des tarifs SOHO. Certes, les deux procédures sont distinctes. On ne saurait toutefois les dissocier totalement. Comme l'autorité intimée le relève, seules les surfaces qui ont été reconnues et validées par l'ensemble des services concernés, en particulier les architectes du département et la Commission des infrastructures d'hébergement (CIH), peuvent être prises en compte dans l'établissement des tarifs. Le formulaire de demande d'autorisation pour des travaux disponible sur le site internet de l'administration le rappelle expressément: " La prise en compte des modifications dans le cadre de la procédure tarifaire [...] est conditionnelle à l'analyse et à la validation par le Département du projet. " Cette procédure de validation vise notamment à s'assurer que les aménagements réalisés sont en lien avec l'exploitation de l'EMS et les prestations devant être servies aux résidents. Cette vérification se justifiait d'autant plus dans le cas particulier que les travaux ont consisté pour l'essentiel en la création de logements protégés, qui ne relèvent pas directement de l'hébergement médico-social et ne sont pas inclus dans le tarif SOHO. Seuls quelques espaces (cuisine, cafétéria, vestiaires) seraient utilisés par le personnel de l'EMS et des résidents. Or, malgré plusieurs demandes, la requérante n'a pas produit un dossier complet avant la clôture de la procédure tarifaire. Elle n'a en particulier pas transmis le dossier de mise à l'enquête remis à la CAMAC. La DGCS l'avait dûment avertie que, si elle n'était pas en possession de toutes les pièces demandées avant le 29 novembre 2019 (soit déjà à une date postérieure à l'échéance de la période de vérification des tarifications provisoires fixée selon l'agenda SOHO au 25 novembre 2019), les données architecturales ne pourraient pas être modifiées. Des nouvelles pièces ont certes été remises et des explications complémentaires fournies les 2, 3 et 4 décembre 2019. Ces éléments étaient néanmoins insuffisants pour permettre à la

DGCS de déterminer avec exactitude les espaces du bâtiment du Quai de la Thièle 13 qui serviraient à l'exploitation de l'EMS seul, à l'exclusion des logements protégés réalisés dans le cadre des travaux, et qui pourraient dès lors être inclus dans le tarif SOHO. On ne saurait par ailleurs reprocher à la DGCS de ne pas avoir invité encore une fois la requérante à compléter son dossier avec les pièces manquantes. Il est en effet impératif pour des motifs pratiques et de coûts que les tarifs soient communiqués avant le début de l'exercice à la CCAVS en vue du calcul des prestations complémentaires. La requérante, qui était parfaitement au courant des échéances, avait par ailleurs été suffisamment rendue attentive aux conséquences en cas de non-production d'un dossier complet avant la clôture de la procédure tarifaire. Dans ces conditions, la décision de la DGCS de ne pas prendre en compte dans l'établissement du tarif SOHO les surfaces du bâtiment du Quai de la Thièle 13, ou que partiellement, ne prête pas le flanc à la critique. Le fait que la base tarifaire définitive de l'EMS Les Driades, en raison d'une erreur, n'a pas été envoyée le 9 décembre 2019, en même temps que celle concernant les autres établissements, n'est pas déterminant à cet égard. c) La requérante soutient en outre que la surface d'hébergement par lit comptabilisée n'est pas correcte. Elle reproche à la DGCS de ne pas avoir pris en compte la diminution de lits disponibles dans l'EMS de 30 à 28. Ce changement aurait dû avoir également un impact sur le nombre de nuitées et conduire à une augmentation du tarif. Dans ses écritures, l'autorité intimée a expliqué que la diminution du nombre de lits n'avait pas été prise en compte, car le changement avait été annoncé après l'établissement du tarif. La requérante conteste une annonce tardive. Elle se fonde sur l'autorisation d'exploiter, valable du 1<sup>er</sup> juillet 2019 au 2 juillet 2021, qui fait état de 28 lits autorisés et non de 30 comme retenu dans le cadre du tarif SOHO. Cette autorisation précise toutefois que la diminution de deux lits est effective depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2020. La modification ne pourrait ainsi pas avoir d'incidence sur l'année entière. Quoi qu'il en soit, comme on l'a déjà relevé (cf. supra consid. 4a), pour des motifs pratiques et de coûts, la procédure tarifaire doit être clôturée en décembre de chaque année avant le début de l'exercice. Les modifications intervenant en cours d'année, comme en l'occurrence la diminution du nombre de lits, ne peuvent ainsi être prises en compte que lors de l'élaboration du tarif suivant. Dès lors que le nombre de lits retenu pour l'établissement du tarif litigieux n'est pas critiquable, les griefs de la requérante portant sur le calcul des nuitées tombent également à faux. d) La requérante se plaint également d'une erreur dans le chiffre retenu pour les "surfaces jardins extérieures et intérieures". La surface à prendre à compte serait de 279.45 m<sup>2</sup> et non de 27.5 m<sup>2</sup>. Dans ses écritures, la DGCS a reconnu avoir commis une erreur et avoir mal reporté le chiffre des surfaces extérieures. Elle n'avait toutefois pas pu la corriger dans le tarif, car elle n'en avait été informée que le 7 janvier 2020, alors que l'exercice avait déjà commencé. La requérante conteste tout manquement de sa part. Elle relève qu'elle a joint à son courrier électronique du 8 novembre 2019 un document intitulé "Fiche de calcul des surfaces considérées pour le tarif socio-hôtelier des EMS vaudois", qui faisait état de surfaces extérieures de 279.45 m<sup>2</sup>. Elle fait valoir que, si, après cet envoi, la DGCS a commis une erreur de retranscription, celle-ci ne lui est en aucun cas imputable. Normalement, cette erreur aurait pu – et dû – être décelée dans le cadre de la procédure de vérification de la base tarifaire, qui intervenait selon l'agenda SOHO la semaine suivant le 8 novembre. Comme la DGCS l'indique dans sa réponse (p. 4, ch. 2), cette procédure n'a toutefois pas été suivie s'agissant de la requérante. Par ailleurs, en raison d'une erreur, la base tarifaire définitive n'a pas été envoyée à l'intéressée le 9 décembre 2019 comme prévu. Cela étant, les informations en question étaient accessibles dès cette date sur la plateforme informatique de l'administration, ce que

la requérante, qui exploite d'autres EMS dans le canton, devait savoir. Quoi qu'il en soit, il n'est pas nécessaire de déterminer si on peut reprocher à la requérante de ne pas s'être manifestée avant le 7 janvier 2021, dans la mesure où celle-ci n'est de toute manière pas pénalisée par l'erreur constatée. Selon les indications de la DGCS, le complément auquel elle aurait eu droit si les surfaces extérieures avaient correctement été prises en compte, en l'occurrence 3'414 fr. 25, sera en effet reporté dans le tarif 2021. Dans ces conditions, dans le cadre du contrôle de la conformité au droit supérieur, on ne peut que constater que le régime de l'arrêté contesté, tel qu'il sera appliqué par le département cantonal (avec le report du montant d'une année sur l'autre), ne viole pas la garantie de l'interdiction de l'arbitraire invoquée par la requérante (cf. jurisprudence citée sous supra consid. 4a). e) La requérante fait grief enfin à la DGCS de ne pas avoir pris en considération les améliorations apportées par les travaux effectués sur le bâtiment du Quai de la Thièle 13. On peut renvoyer ici à ce qui a été dit s'agissant de la prise en compte des surfaces de ce bâtiment (cf. supra consid. 4a). Dès lors que les aménagements réalisés, qui – on le rappelle – n'ont pas été autorisés au préalable, n'ont pas pu être validés avant la clôture de la procédure tarifaire (les pièces produites dans ce cadre n'étant pas suffisantes), ils ne peuvent pas être pris en compte. f) En définitive, les griefs portant sur les éléments du calcul du tarif journalier sont entièrement mal fondés.

## **E. 5**

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet de la requête. Les frais de justice sont mis à la charge de la requérante, qui succombe (cf. art. 49 al. 1 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36], applicable par renvoi de l'art. 12 al. 2 LJC). Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens au Conseil d'Etat, qui a procédé sans l'assistance d'un mandataire professionnel (cf. art. 55 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 12 al. 2 LJC).

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