Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.47/2002
2P.48/2002
2P.49/2002 /dxc

Arrêt du 24 juin 2003
IIe Cour de droit public

Composition
MM. et Mme les Juges Wurzburger, Président, Hungerbühler, Müller, Yersin et Merkli.
Greffière: Mme Ieronimo Perroud.

Parties
2P.47/2002
1. Résid'EMS, Association pour le bien-être des Résidents en établissements médico-sociaux (EMS), 1000 Lausanne 12,
2. A._____,
3. B._____,
4. C._____,
recourants, tous représentés par Résid'EMS, Association pour le bien-être des Résidents en établissements médico-sociaux (EMS), avenue de Chailly 10, case postale 226, 1000 Lausanne 12,

2P.48/2002
1. Fédération patronale des EMS vaudois (FEDEREMS), 1001 Lausanne,
2. D._____,
3. EMS E._____
4. F._____,
5. Etablissement G._____,
6. EMS H._____,
7. I._____,
8. EMS K._____,
recourants, tous représentés par Me Jean-Noël Jaton, avocat, avenue Général-Guisan 64, case postale 3820, 1002 Lausanne,

2P.49/2002
L._____ et M._____,
recourants, représentés par Me Jean-Noël Jaton, avocat, avenue Général-Guisan 64, case postale 3820, 1002 Lausanne,

contre

Conseil d'Etat du canton de Vaud, Château cantonal, 1014 Lausanne.

Objet
Arrêté du 17 décembre 2001 fixant pour l'année 2002 les contributions journalières des résidents à la couverture des coûts d'investissement des établissements médico-sociaux d'intérêt public et des divisions pour malades chroniques des hôpitaux et des centres de traitement et de réadaptation d'intérêt public,

trois recours de droit public contre l'arrêté du Conseil d'Etat du canton de Vaud du 17 décembre 2001.

Faits:
A.
En exécution d'un décret adopté le 19 juin 2001 sur la contribution des résidents à la couverture des coûts d'investissement des établissements médico-sociaux d'intérêt public et des divisions pour malades chroniques des hôpitaux et des centres de traitement et de réadaptation d'intérêt public du canton de Vaud (ci-après: décret sur la contribution aux coûts d'investissement), le Conseil d'Etat du canton de Vaud a pris, le 17 décembre 2001, un arrêté fixant pour l'année 2002 les contributions journalières des résidents à la couverture des coûts d'investissement des établissements médico-sociaux d'intérêt public et des divisions pour malades chroniques des hôpitaux et des centres de traitement et de réadaptation d'intérêt public (ci-après: l'arrêté sur la contribution 2002). Sa teneur est la suivante:
"But

Article premier.- Le présent arrêté a pour but de fixer pour l'année 2002 les contributions journalières à la couverture des coûts d'investissement pour les résidents hébergés dans les établissements médico-sociaux (EMS) d'intérêt public et dans les divisions pour malades chroniques (divisions C) des hôpitaux et des centres de traitement et de réadaptation (CTR) d'intérêt public du Canton de Vaud.
Contributions

Art. 2.- Les contributions sont déterminées de la manière suivante:
a) Un prix d'investissement par journée est calculé sur la base d'une pondération entre, d'une part, les valeurs intrinsèques mobilière et immobilière de l'établissement (40%) et, d'autre part, la participation financière à l'investissement versé par l'Etat à cet établissement en 2001 (60%).
b) Ce prix journalier pondéré est multiplié par un coefficient d'ajustement de 1,3.
c) Le prix ainsi obtenu est classé dans l'une des six catégories de forfaits journaliers ci-après, en tenant compte du fait que le forfait ne doit pas dépasser la participation versée par l'Etat. Si tel est le cas, le prix est classé dans une catégorie inférieure:
Prix retenu forfait
catégorie 1 entre Fr. 0.– et Fr. 7.– Fr. 4.–
catégorie 2 entre Fr. 8.– et Fr. 14.– Fr. 9.–
catégorie 3 entre Fr. 15.– et Fr. 21.– Fr. 14.–
catégorie 4 entre Fr. 22.– et Fr. 28.– Fr. 19.–
catégorie 5 entre Fr. 29.– et Fr. 34.– Fr. 24.–
catégorie 6 plus de Fr. 35.– Fr. 29.–
d) En vertu des mêmes critères, les établissements sont classés en six catégories correspondant chacune à un forfait journalier.
La liste des contributions dues par les résidents de chaque établissement figure dans l'annexe au présent arrêté, dont elle fait partie intégrante.
Modalités de perception

Art. 3.- Les établissements mentionnés dans l'annexe facturent à leurs résidents le montant de la contribution journalière à l'investissement. Ce montant s'ajoute au prix d'hébergement communiqué par le Service des assurances sociales et de l'hébergement (SASH) à l'établissement.
Les établissements rétrocèdent les contributions facturées trimestriellement au Service de la santé publique selon le principe de la compensation. Ils reçoivent leur participation financière par acomptes trimestriels diminués des contributions trimestrielles attendues.
Une correction annuelle est effectuée en février 2003 pour régler la différence entre les contributions attendues (basées sur les prévisions de journées) et les contributions effectives (basées sur les journées effectivement réalisées).
L'article 4 est réservé.
Facturation

Art. 4.- Au vu de l'existence d'un recours formé contre le décret du 19 juin 2001 sur la contribution des résidents à la couverture des coûts d'investissement des établissements médico-sociaux d'intérêt public et des

divisions pour malades chroniques des hôpitaux et des centres de traitement et de réadaptation d'intérêt public du canton de Vaud, la facturation par les établissements à leurs résidents, conformément à l'article 3, est suspendue, jusqu'à décision judiciaire connue en ce qui concerne un éventuel effet suspensif accordé au recours.
Exécution et entrée en vigueur

Art. 5.- (...)"
Fait partie intégrante de l'arrêté une liste des établissements médico-sociaux, avec le nombre de lits C et D qu'ils comportent, le nombre de journées prévues en 2002 ainsi que la contribution journalière prévue pour chacun d'eux. Les contributions s'élèvent de 4 fr. à 29 fr. par jour selon les établissements.
L'arrêté sur la contribution 2002 a été publié dans la Feuille des avis officiels du canton de Vaud du 15 janvier 2002. Il est entré en vigueur le 1er janvier 2002.
B.
Le 12 février 2002, Résid'EMS, A._____ au nom de son épouse X._____, B._____ et C._____ (ci-après: recourants A) ont déposé un recours (2P.47/2002) devant le Tribunal fédéral concluant à l'annulation de l'arrêté précité. Ils invoquent une violation du droit fédéral et du droit cantonal, une détermination arbitraire et incontrôlable du montant de la contribution et l'absence de rapport entre le montant de la taxe et les prestations fournies.
Le 14 février 2002, Résid'EMS et consorts ont également interjeté un recours au Conseil fédéral contre l'arrêté sur la contribution 2002, se plaignant de la violation des art. 44 et 49 de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal; RS 832.10) ainsi que de l'art. 7 de l'ordonnance du 29 septembre 1995 sur les prestations dans l'assurance obligatoire des soins en cas de maladie (OPAS ou Ordonnance sur les prestations de l'assurance des soins; RS 832.112.31).
Auparavant, soit le 17 août 2001, ils avaient déjà recouru au Conseil fédéral, puis le 4 septembre 2001 au Tribunal fédéral (2P.236/2001) pour demander l'annulation du décret du 19 juin 2001 sur la contribution aux coûts d'investissement.
Par ordonnance présidentielle du 28 mars 2002, les causes 2P.236/2001 et 2P.47/2002 ont été jointes et les requêtes d'effet suspensif, respectivement de mesures provisionnelles, présentées par les recourants dans les deux causes ont été rejetées.
Dans l'arrêt rendu ce jour dans la cause 2P.236/2001, celle-ci et l'affaire 2P.47/2002 ont été disjointes en vue de leur jugement, la Cour devant être composée de sept juges pour la première et de cinq juges pour la seconde (art. 15 al. 2 et 3 OJ).
C.
Le 14 février 2002, agissant par le même mandataire, FEDEREMS et sept consorts, soit D._____, l'EMS E._____, F._____, l'Etablissement G._____, l'EMS H._____, I._____ et l'EMS K._____ (recourants B) (2P.48/2002), ainsi que L._____ et M._____ (recourants C) (2P.49/2002) ont déposé chacun un recours de droit public contre l'arrêté précité devant le Tribunal fédéral. Ils demandent à celui-ci d'admettre le recours et d'annuler l'arrêté du 17 décembre 2001 du Conseil d'Etat du canton de Vaud, avec suite de dépens. Les premiers se plaignent d'une violation des art. 8, 27 et 94 Cst., l'arrêté provoquant des inégalités de traitement entre établissements médico-sociaux concurrents. Les seconds considèrent que le système mis en place instaure des inégalités injustifiées entre résidents et viole l'art. 8 Cst.
Par ordonnance du 28 mars 2002, le Président de la IIe Cour de droit public a joint les procédures 2P.48/2002 et 2P.49/2002 et rejeté les demandes d'effet suspensif des recourants.
D.
Dans un mémoire répondant aux recours dirigés à la fois contre le décret du 19 juin 2001 sur la contribution aux coûts d'investissement et l'arrêté sur la contribution 2002, le Conseil d'Etat, par le Chef du Département de la santé et de l'action sociale, conclut au rejet des recours et à la confirmation en particulier de l'arrêté du 17 décembre 2001, avec suite de frais.
Les recourants ont tous confirmé leurs conclusions dans un second échange d'écritures.
E.
Au terme d'un échange de vues avec le Conseil fédéral, il a été convenu que le Tribunal fédéral se chargerait de juger tous les recours portant sur le décret précité du 19 juin 2001 et sur l'arrêté sur la contribution 2002.
F.
Par arrêt de ce jour, en la cause Résid'EMS et consorts contre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat du canton

de Vaud (2P.236/2001), le Tribunal fédéral a annulé le décret du 19 juin 2001 sur la contribution des résidents à la couverture des coûts d'investissement des établissements médico-sociaux d'intérêt public et des divisions pour malades chroniques des hôpitaux et des centres de traitement et de réadaptation d'intérêt public du canton de Vaud.
Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Les trois recours 2P.47/2002, 2P.48/2002 et 2P.49/2002 sont dirigés contre le même arrêté. Il convient de les joindre par économie de procédure et de statuer à leur égard dans un seul et même arrêt (cf. ATF 113 Ia 390 consid. 1; 111 II 270 consid. 1).
2.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 129 II 276 consid. 2 et les arrêts cités).
2.1 Selon l'art. 84 al. 1 lettre a OJ, le recours de droit public est recevable contre un arrêté cantonal pour violation des droits constitutionnels du citoyen pour autant que la prétendue violation ne puisse pas être soumise par une action ou un autre moyen de droit quelconque à celui-ci ou à une autre autorité fédérale (art. 84 al. 2 OJ). En l'espèce, l'acte attaqué est un arrêté - et non une décision - adopté par une autorité cantonale et qui repose sur le droit cantonal, qui n'est pas du droit d'exécution d'une législation fédérale, mais du droit cantonal autonome exclusivement. Dès lors, ni la voie du recours administratif au Conseil fédéral (art. 72 lettre d PA), ni de celle du recours de droit administratif (art. 97 ss et 128 ss OJ) ne sont ouvertes. Seule subsiste celle, subsidiaire, du recours de droit public, pour autant que les conditions en soient remplies.
2.2 Le canton de Vaud ne connaissait encore aucune procédure de contrôle abstrait des règlements et arrêtés du Conseil d'Etat, ni lors de l'adoption de l'arrêté, ni lors du dépôt du recours (cf. art. 4 et 29 de la loi vaudoise du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives; LJPA/VD), la Constitution du 22 septembre 2002 n'étant pas encore en vigueur (voir art. 136 lettre a Cst./VD), ni au demeurant sa législation d'application (cf. art. 175 et 177 Cst./VD). Ainsi, les recours déposés directement devant le Tribunal fédéral respectent les dispositions de 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), également applicable en cas de recours formé contre un arrêté cantonal de portée générale.
2.3 La voie du recours de droit public est donc ouverte aux trois groupes de recourants, qui ont agi dans le délai de 30 jours dès la publication de l'arrêté attaqué (art. 89 al. 1 OJ; cf. également ATF 124 I 297 consid. 1 et les arrêts cités).
3.
3.1 L'arrêté attaqué prévoit que les contributions à la couverture des coûts d'investissement à la charge des résidents d'établissements médico-sociaux et de divisions pour malades chroniques d'hôpitaux et de centres (divisions C) d'intérêt public sont déterminées d'après un prix d'investissement par journée, calculé, d'une part, sur la base des valeurs intrinsèques mobilière et immobilière de l'établissement (40%) et, d'autre part, de la participation financière de l'Etat à l'investissement de cet établissement (60%), le prix étant multiplié par le coefficient 1,3, puis classé dans six catégories de forfaits journaliers compte tenu que le forfait ne doit pas dépasser la participation versée par l'Etat. Les établissements sont classés en six catégories correspondant chacune à un forfait.
3.2 Les recourants A se plaignent du caractère incontrôlable et arbitraire du calcul de la contribution aux coûts d'investissement, à laquelle ne correspondrait aucune prestation adaptée.
Les recourants C invoquent une violation du principe d'égalité (art. 8 Cst.) et implicitement de l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst.). Le système mis en place par l'arrêté critiqué générerait pour les résidents des établissements reconnus d'intérêt public d'importantes inégalités de traitement, d'une part, en raison de la pénurie de lits et de leur mode d'attribution qui empêcheraient les résidents de choisir l'établissement dans lequel ils souhaiteraient résider, d'autre part, parce que les contributions journalières ne seraient pas fixées en fonction de la qualité des prestations offertes aux résidents. En revanche, ils ne critiquent pas le principe même d'une participation à leurs frais de logement.
Aucun des recourants n'invoque la violation du principe de la légalité, ni ne se plaint qu'aucune procédure de décision, susceptible d'être attaquée judiciairement, n'ait été mise en place.
4.
4.1 La protection de l'égalité (art. 8 Cst.) et celle contre l'arbitraire (art. 9 Cst.) sont étroitement liées. Une décision est arbitraire lorsqu'elle ne repose pas sur des motifs sérieux et objectifs ou n'a ni sens ni but. Elle

viole le principe de l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle omet des 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 lorsque ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. L'inégalité de traitement apparaît ainsi comme une forme particulière d'arbitraire, consistant à traiter de manière inégale ce qui devrait l'être de manière semblable ou inversement (ATF 129 I 113 consid. 5.1; 127 I 185 consid. 5; 125 I 1 consid. 2b/aa et les références citées).

4.2 Les recourants ne qualifient pas la contribution litigieuse de taxe ou de charge de préférence, ou encore d'impôt (notamment d'affectation). Ils se bornent à discuter de l'existence ou de l'absence d'une prestation correspondante.

Comme le Tribunal fédéral l'a constaté dans son arrêt de ce jour 2P.236/2001 concernant le décret du 19 juin 2001 sur la contribution aux coûts d'investissement, le système mis en place par l'arrêté crée une relation triangulaire: (1) l'Etat subventionne les investissements des établissements médico-sociaux et des divisions C conformément à la loi vaudoise du 5 décembre 1978 sur la planification et le financement des établissements sanitaires d'intérêt public et des réseaux de soins (LPFES). Il applique, en pratique, deux systèmes différents selon qu'il s'agit d'établissements de forme commerciale ou d'établissements à but idéal. (2) Les établissements médico-sociaux logent leurs résidents en principe à un prix supposé nettement inférieur au coût réel. (3) L'Etat réclame aux résidents le remboursement des subventions versées aux établissements. Il obtient cette participation en partie seulement, dans la mesure où 80% des résidents bénéficient des régimes sociaux et où il prend lui-même en charge les frais de leur placement (dont une partie toutefois lui est remboursée par la Confédération et les communes; cf. Bulletin du Grand Conseil, session juin 2001, séance du 12 juin 2001 p. 1137).

Il est manifeste que l'Etat ne fournit aux résidents aucune prestation directe, dont la contribution journalière serait la contrepartie. Celle-ci n'est d'ailleurs pas calculée en fonction de la valeur du logement des résidents, même si le premier critère retenu, soit la valeur intrinsèque immobilière selon l'arrêté, celle des bâtiments et du terrain selon l'art. 3 du décret sur la contribution aux coûts d'investissement, n'est pas sans relation avec le coût d'un logement et qu'un calcul forfaitaire ne peut être exclu. La relation paraît toutefois trop approximative en l'espèce, d'autant que l'arrêté a ajouté à ce critère celui de la valeur intrinsèque mobilière (art. 2 al. 1 lettre a de l'arrêté) qui ne figure pas à l'art. 3 du décret. En outre, le second critère, soit la participation financière à l'investissement versée par l'Etat à l'établissement, est sans aucune relation avec le coût du logement du résident, puisqu'elle repose exclusivement sur les relations entre l'établissement en cause et l'Etat, c'est-à-dire sur le montant de la subvention accordée. Cette participation financière de l'Etat varie selon le type d'établissements (en la forme commerciale ou idéale) et ne tient pas compte des fonds propres que pourraient avoir

investis ces derniers. S'agissant des établissements en la forme commerciale, l'autorité intimée admet d'ailleurs qu'elle ignore les charges financières réelles qu'ils assument, ce mode de subventionnement étant forfaitaire. En outre, les tarifs sont fort différents selon les établissements, allant de 4 fr. à 29 fr. par jour, soit environ 120 fr. à 870 fr. par mois selon les établissements, sans qu'ils ne soient justifiés par des différences de qualité dans les logements offerts aux résidents. L'échelonnement par catégorie peut aboutir d'ailleurs à des résultats arbitraires (par exemple: avec un prix journalier retenu de 28 fr., la contribution s'élève à 570 fr. par mois; avec un prix de 29 fr., elle atteint 720 fr.).

Même s'il n'est pas exclu de mettre à la charge des seuls résidents le coût de leur logement, la contribution litigieuse ne respecte pas le principe d'égalité de traitement et viole l'interdiction de l'arbitraire dans son calcul. Elle ne saurait être mesurée en fonction de la relation financière de l'établissement avec l'Etat, sans tenir aucun compte de la situation propre des résidents, même appréciée sommairement. Le degré "d'endettement" vis-à-vis de l'Etat de l'établissement dans lequel ils résident ne les concerne pas et ne garantit nullement la qualité de leur logement. Que le montant de la contribution soit influencé par la valeur intrinsèque du patrimoine immobilier de l'établissement, comme l'indique l'autorité intimée, ne suffit pas à corriger cette situation. Des modalités mieux adaptées sont d'autant plus nécessaires que l'autorité intimée admet que, telle que prévue, la contribution litigieuse réduirait un tiers des résidents financièrement indépendants à recourir aux régimes sociaux (soit environ 400 sur 1200; cf. Bulletin du Grand Conseil, session juin 2001, séance du 12 juin 2001 p. 1136). Par ailleurs, le système décrit dans l'arrêté crée des différences entre résidents que rien ne justifie.

Même si l'on peut
imaginer une certaine solidarité entre les résidents dans la prise en charge des coûts de leur logement, il est insoutenable de les rendre financièrement responsables, par le biais d'une contribution, des montants que l'établissement médico-social qui les héberge obtient à titre personnel de l'Etat.
4.3 Dès lors, les griefs de violation du principe d'égalité et de la protection contre l'arbitraire soulevés par les recourants A et C sont fondés. Il est inutile d'examiner, au surplus, les arguments qu'ils entendent tirer de l'inégalité créée entre eux par la pénurie de lits dans les établissements médico-sociaux et de l'impossibilité de choisir l'établissement où ils veulent résider. De même il n'est dès lors pas nécessaire de se prononcer sur les arguments des recourants B.
5.
En tant qu'ils invoquent une violation du droit fédéral et du droit cantonal, les recourants A peuvent être renvoyés à l'arrêt de ce jour dans la cause 2A.236/2001 concernant le décret du 19 juin 2001 en matière de contribution aux coûts d'investissement. Leur motivation, bien que plus sommaire, est d'ailleurs identique. A cet égard, leurs griefs sont mal fondés dans la mesure où ils sont recevables.
6.
La suppression de l'art. 2 de l'arrêté prive les autres dispositions de toute portée. Il convient donc d'annuler l'arrêté dans sa totalité.
7.
Les recourants A se sont défendus eux-mêmes; ils n'ont donc pas droit à des dépens. Les recourants B et C, qui ont agi avec l'aide d'un mandataire, ont droit à une indemnité à titre de dépens (art. 159 al. 1 et 2 OJ). Succombant, l'autorité intimée dont l'intérêt pécuniaire est en cause, doit supporter les frais judiciaires (art. 156 al. 2 OJ). Par ailleurs, le fait que A._____, recourant du groupe A, n'ait pas la qualité pour agir (cf. arrêt de ce jour 2P.236/2001 concernant le décret du 19 juin 2001 en matière de contribution aux coûts d'investissement) n'influence pas, dans le cas d'espèce, la question des frais.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Les causes 2P.47/2002, 2P.48/2002 et 2P.49/2002 sont jointes.
2.
Les recours sont admis dans la mesure où ils sont recevables.
3.
L'arrêté du 17 décembre 2001 fixant pour l'année 2002 les contributions journalières des résidents à la couverture des coûts d'investissement des établissements médico-sociaux d'intérêt public et des divisions pour malades chroniques des hôpitaux et des centres de traitement et de réadaptation d'intérêt public est annulé.
4.
Un émolument judiciaire de 2'000 fr. est mis à la charge de l'Etat de Vaud.
5.
L'Etat de Vaud versera une indemnité de 1'500 fr. aux recourants de la procédure 2P.48/2002 et de 1'500 fr. aux recourants de la procédure 2P.49/2002.
6.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux recourants, respectivement à leurs représentants, au Conseil d'Etat du canton de Vaud ainsi que, pour information, à l'Office fédéral de la justice.
Lausanne, le 24 juin 2003
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: La greffière: