La réduction du prix de pension d'un EMS comme sanction contre une rémunération non-conforme

Auteur : Arnaud Lambelet

Date : 6 octobre 2023

TF, 12.07.2023, 2C_414/2022*

Une autorité peut fonder une réduction du prix de pension d'un EMS sur une application conjointe des art. 36 LGEPA/GE *et* 25 al. 2 RGEPA/GE *sans sombrer dans l'arbitraire afin de sanctionner une rémunération non conforme aux principes qui valent pour le personnel de l'État.*

Faits

Une association exploite un établissement médico-social (EMS) dans le canton de Genève. Dans ce canton, la loi sur la gestion des établissements pour personnes âgées (LGEPA/GE) prévoit que la rémunération du personnel des EMS suit les principes qui s'appliquent au personnel de l'État. **Or, l'association accorde à sa direction un salaire qui dépasse de deux classes les directives officielles de rémunération**. Le Département de la sécurité, de la population et de la santé du canton de Genève demande alors à l'association de modifier la rémunération qu'elle octroie ; cette dernière refuse. Le Département réduit alors le prix que l'EMS peut facturer à ses pensionnaires. L'association exerce recours auprès de la Cour de justice de la République et canton de Genève contre la diminution de son prix de pension, laquelle rejette le recours.

L'association forme recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral, lequel est amené à se prononcer sur la légalité de la mesure de diminution du prix de pension.

Droit

La LGEPA/GE encadre la gestion des établissements qui accueillent pour personnes âgées ; elle impose des obligations en termes de soin, d'accueil et d'hébergement pour les EMS et résidences pour personnes âgées. Même si le rapport de travail entre l'EMS et ses employés relève du droit privé, l'échelle de traitement de ces derniers doit suivre les principes qui s'appliquent au personnel de l'État et des établissements médicaux (art. 17 LGEPA/GE). Le législateur a adopté la loi afin d'harmoniser les rémunérations entre les établissements qui prodiguent des soins dans le canton.

L'association se plaint en substance d'une violation du principe de légalité. L'art. 36 al. 1 LGEPA/GE prévoit que le Département peut prendre « toutes les sanctions et mesures propres à prévenir ou à faire cesser un état de fait contraire à la présente loi ou à ses dispositions d'exécution dans leurs domaines de compétence ». Selon l'association, la diminution du prix de pension ne constitue pas l'une des mesures à disposition du Département ; cette dernière serait alors contraire au principe de légalité.

Les autorités peuvent prendre des mesures afin de rétablir un état de fait conforme au droit même sans qu'une loi les y autorise expressément, à condition que cette dernière prévoie l'obligation qui n'a pas été exécutée. **En revanche, lorsque l'autorité use d'un moyen de contrainte indirect afin de faire respecter l'obligation ou d'en imposer une autre, l'autorité doit fonder son action sur une base légale explicite** (ATF 134 I 293, consid. 3.2)**.** En l'espèce, réduire le prix de pension constitue un moyen de contrainte indirect : la mesure ne diminue pas le salaire trop élevé de la direction, mais incite à ce résultat en visant les montants que peut facturer l'EMS à ses

pensionnaires. Or, on ne saurait admettre que l'art. 36 LGEPA/GE constitue une norme « blanc-seing » qui permette à l'autorité d'adopter n'importe quelle mesure propre à encourager une rémunération conforme à la loi. De plus, cette sanction ne figure pas dans la liste de mesures à disposition du Département, contrairement à une réduction de subvention (art. 36 al. 3 LGEPA/GE). La réduction ne peut donc ainsi pas se baser uniquement sur l'art. 36 LGEPA/GE pour justifier la réduction du prix de pension.

Le prix de pension se compose de plusieurs postes, dont le « forfait socio-hôtelier ». Ce forfait est en principe le même pour tous les EMS du canton et est prédéterminé par le Département afin d'unifier les prix de pension entre les EMS et d'encourager une gestion efficiente des établissements. Les art. 24 ss du règlement d'application de la loi sur la gestion des établissements pour personnes âgées (RGEPA/GE) accordent toutefois au Département la compétence de déroger à ces prix forfaitaires, notamment pour prendre en compte un éventuel écart entre le prix forfaitaire de référence et le coût réel des prestations socio-hôtelières. **Rémunérer la direction en dessus des quotas légaux augmente les charges de prestations socio-hôtelières ; le coût réel de l'administration de l'EMS s'écarte ainsi du coût prévu de manière forfaitaire**.

La réduction ne se fonde ainsi pas uniquement sur l'art. 36 al. 1 LGEPA, mais peut raisonnablement s'appuyer également sur les art. 24 ss RGEPA/GE : le Département a essayé de rétablir un état de fait conforme au droit (art. 36 al. 1 LGEPA/GE) en fixant le forfait socio-hôtelier pour l'EMS litigieux à un montant inférieur au forfait usuel. **Cette mesure, mise en œuvre après plusieurs rappels à l'ordre et menaces, corrige les coûts des prix de pension qui dépassent le forfait de référence** en tenant compte de l'écart qui existe entre le coût réel et le coût de référence des prestations socio-hôtelières, comme le prévoit expressément l'art. 25 al. 2 RGEPA/GE. Ainsi, le Tribunal fédéral – qui ne revoit l'application du droit cantonal que sous l'angle de l'arbitraire – ne considère pas la mesure comme manifestement insoutenable.

Partant, le Tribunal fédéral rejette le recours.