

BGer 2C 190/2022 vom 10. August 2022

Bundesgericht, 2022-08-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_190_2022

FR: TF 2C 190/2022 du 10 août 2022

IT: TF 2C 190/2022 del 10 agosto 2022

Regeste

Calcul de la valeur des infrastructures immobilières et mobilières d'établissements médico-sociaux (EMS) pour la rémunération de la prestation journalière loyer | Finances publiques & droit fiscal

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence (art. 29 al. 1 LTF) et contrôle librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 147 I 333 consid. 1).

E. 1.1

Selon l' art. 83 let . k LTF, le recours en matière de droit public est irrecevable contre les décisions en matière de subventions auxquelles la législation ne donne pas droit. Selon la jurisprudence, il existe un droit à la subvention lorsque la législation elle-même précise de manière suffisamment concrète les conditions d'octroi de la prestation, sans laisser à l'appréciation des autorités d'application le soin de déterminer si un montant sera ou non alloué (cf. ATF 118 V 16 consid. 3a; arrêts 2C_114/2021 du 6 octobre 2021 consid. 1.1; 2C_719/2020 du 30 juin 2021 et les références citées).

E. 1.2

En l'occurrence, le litige porte sur la détermination du montant de la prestation journalière loyer que le Département a fixé sur la base de la LFinEMS/NE, ainsi que des dispositions d'application et qui a été confirmé par le Tribunal cantonal. L'art. 23 al. 2 LFinEMS/NE dispose que l'Etat verse, à titre d'indemnité, la différence entre les frais des prestations qui incombent au résident et le montant qui lui est facturé selon l'art. 23 al. 1 LFinEMS/NE. Le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de préciser que cette prestation représentait un cautionnement au sens de l'art. 11 al. 1 de la loi neuchâteloise du 1 er février 1999 sur les subventions (LSub/NE; RSN 601.8; cf. arrêts 2C_114/2021 du 6 octobre 2021 consid. 1.2; 2C_719/2020 du 30 juin 2021 consid. 1.1; 2C_754/2020 du 30 juin 2021 consid. 1.1). Selon la LFinEMS/NE, le paiement de cette prestation est garanti par le canton lorsque celui-ci conclut un contrat de prestations avec un EMS, qui est alors reconnu d'utilité publique (art. 14 LFinEMS/NE). La recourante ayant conclu un tel contrat avec l'Etat de Neuchâtel, elle peut ainsi contester la détermination du montant de la prestation journalière loyer et, partant, prétendre à la subvention en cause. Son recours ne tombe donc pas sous l'exception de l' art. 83 let . k LTF, la détermination du montant précité étant d'ailleurs pertinente aussi bien pour le calcul de la subvention que pour les rapports existants entre la recourante et ses résidents bénéficiant de ressources suffisantes, pour lesquels l'Etat ne verse pas d'aides individuelles au sens de l'art. 23 LFinEMS/NE (arrêts 2C_114/2021 du 6 octobre 2021 consid. 1.2; 2C_719/2020 du 30 juin 2021 consid. 1.1; 2C_754/2020 du 30 juin 2021

consid. 1.1). La voie du recours en matière de droit public est donc en principe ouverte.

E. 1.3

Le recours est en outre dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF), rendue en dernière instance cantonale par un tribunal supérieur (art. 86 al. 1 let . d et 2 LTF). Déposé en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) et dans les formes prescrites (art. 42 LTF), par la destinataire de l'arrêt attaqué qui a qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF , le recours en matière de droit public est recevable, sous réserve de ce qui suit.

E. 1.4

Dans son mémoire, la recourante soutient que le Département a violé son droit d'être entendue en ne motivant pas à satisfaction les raisons pour lesquelles la valeur intrinsèque de son immeuble faisait l'objet d'un malus de 236'184 fr. Ce grief est irrecevable, en raison de l'effet dévolutif complet du recours au Tribunal cantonal (ATF 136 II 539 consid. 1.2).

E. 1.5

En outre, dans un grief portant sur la rétroactivité de la décision litigieuse et sur la violation du principe de la proportionnalité, la recourante se contente de reprendre mot pour mot la même motivation que celle présentée devant l'instance précédente. Il n'y a dès lors pas de lien entre l'arrêt attaqué et les critiques exposées dans le recours de sorte que celles-ci sont inadmissibles sous l'angle de l' art. 42 al. 2 LTF . En effet, le recours doit porter sur l'arrêt attaqué et expliquer en quoi celui-ci viole le droit (cf. ATF 145 V 161 consid. 5.2; 134 II 244 consid. 2.3). Il ne sera donc pas entré en matière sur ce grief.

E. 2.1

Saisi d'un recours en matière de droit public, le Tribunal fédéral examine librement la violation du droit fédéral (art. 95 let. a et 106 al. 1 LTF), alors qu'il ne revoit le droit cantonal, sous réserve d'exceptions non réalisées en l'espèce (cf. art. 95 LTF), que sous l'angle de la violation des droits fondamentaux - en particulier l'arbitraire. Les griefs de violation de ces droits sont soumis à des exigences de motivation accrue (cf. art. 106 al. 2 LTF). La partie recourante doit indiquer les principes constitutionnels qui n'auraient pas été respectés et expliquer de manière claire et précise en quoi ces principes auraient été violés (ATF 147 I 478 consid. 2.4; 146 I 62 consid. 3; 142 II 369 consid. 2.1).

E. 2.2

En l'occurrence, la recourante fait valoir que le Tribunal cantonal a fait une application arbitraire du droit cantonal en estimant que la réserve de l'art. 33 LFinEMS avait été appliquée par le Département. A l'appui de son grief, elle ne fait cependant qu'exposer son propre point de vue, en opposant son appréciation à celle développée par l'instance précédente, ce qui ne saurait suffire à faire tenir cette dernière pour arbitraire. Partant, il ne sera pas entré en matière sur ce grief insuffisamment motivé.

E. 2.3

Le Tribunal fédéral conduit son raisonnement juridique sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l' art. 105 al. 2 LTF (ATF 142 I 155 consid. 4.4.3). La partie recourante ne peut critiquer les constatations de fait ressortant de la décision attaquée que si celles-ci ont été effectuées en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte, c'est-à-dire arbitraire, et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF ; ATF

145 V 188 consid. 2; 142 II 355 consid. 6). Conformément à l' art. 106 al. 2 LTF , la partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. A défaut, il n'est pas possible de tenir compte d'un état de fait qui diverge de celui qui est contenu dans l'acte attaqué (ATF 145 V 188 consid. 2; 137 II 353 consid. 5.1).

E. 2.4

En l'occurrence, dans une partie "Faits" de son mémoire de recours et à l'appui de son raisonnement juridique, la recourante présente sa propre vision des faits qui diverge sur plusieurs points de l'état de fait retenu par le Tribunal cantonal. En tant que les faits ainsi allégués ne sont pas constatés dans l'arrêt attaqué, sans que la recourante ne s'en plaigne sous l'angle de l'arbitraire, il n'en sera pas tenu compte. Seuls les griefs suffisamment motivés en lien avec l'établissement des faits seront donc examinés (cf. infra consid. 4).

E. 3

Dans un grief formel qu'il convient d'examiner en premier lieu (ATF 141 V 557 consid. 3), la recourante se plaint d'une violation du droit d'être entendu garanti par l' art. 29 Cst. , en particulier du droit à une décision motivée et du droit de participer à l'administration des preuves.

E. 3.1

L'autorité viole le droit d'être entendu découlant de l' art. 29 al. 2 Cst. lorsqu'elle ne respecte pas son obligation de motiver ses décisions afin que le justiciable puisse les comprendre et exercer ses droits de recours à bon escient. Pour satisfaire à cette exigence, il suffit que l'autorité mentionne au moins brièvement les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision. Elle n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à ceux qui, sans arbitraire, peuvent être tenus pour pertinents (ATF 142 II 154 consid. 4.2; 141 V 557 consid. 3.2.1; 138 I 232 consid. 5.1; 137 II 266 consid. 3.2). L'essentiel est que la décision indique clairement les faits qui sont établis et les déductions juridiques qui sont tirées de l'état de fait déterminant (ATF 142 II 154 consid. 4.2; 135 II 145 consid. 8.2).

E. 3.2

Le droit d'être entendu garanti par l' art. 29 al. 2 Cst. comprend également le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, d'avoir accès au dossier, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 145 I 167 consid. 4.1; 142 III 48 consid. 4.1.1; 140 I 285 consid. 6.3.1 et les arrêts cités). L'autorité peut cependant 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 140 I 285 consid. 6.3.1 et les références citées). Le refus d'une mesure probatoire par appréciation anticipée des preuves ne peut être remis en cause devant le Tribunal fédéral qu'en invoquant l'arbitraire (art. 9 Cst.) de manière claire et détaillée (art. 106 al. 2 LTF ; cf. ATF 146 III 73 consid. 5.2.2. et les arrêts cités).

E. 3.3

En l'espèce, la recourante soutient que le Tribunal cantonal n'a pas pris en considération ses explications et ses offres de preuves en lien avec les notes relatives à l'aspect qualitatif de son bâtiment qui ont conduit le Département à en réduire la valeur à hauteur de 236'184 fr. Or, dans l'arrêt attaqué, l'instance précédente, qui a rappelé que le Département disposait d'un large pouvoir d'appréciation au vu de la technicité de la matière, a examiné le bien-fondé des notes retenues par le Département. Dans la mesure où la motivation de l'arrêt attaqué permet sans difficulté de comprendre le raisonnement qui a conduit l'autorité précédente à considérer que les notes attribuées par le Département n'étaient pas critiquables, on ne voit pas en quoi l'arrêt attaqué serait contraire au droit à une décision motivée découlant de l' art. 29 al. 2 Cst. En outre, la recourante n'expose pas de manière claire et détaillée quelles mesures d'instruction susceptibles d'influer sur l'issue du litige, l'instance précédente aurait arbitrairement refusées. Ne remplissant pas les exigences de motivation de l' art. 106 al. 2 LTF , cette critique ne sera pas analysée plus avant. Partant, le grief de violation du droit d'être entendu doit être rejeté.

E. 4

La recourante invoque un établissement manifestement inexact des faits et une appréciation arbitraire des preuves.

E. 4.1

Il y a arbitraire (art. 9 Cst.) dans l'établissement des faits ou l'appréciation des preuves si le juge n'a manifestement pas compris le sens et la portée d'un moyen de preuve, s'il a omis, sans raison sérieuse, de tenir compte d'un moyen important propre à modifier la décision attaquée ou encore si, sur la base des éléments recueillis, il a fait des déductions insoutenables (cf. ATF 146 IV 88 consid. 1.3.1; 144 II 281 consid. 3.6.2). Le recourant ne peut pas se borner à contredire les constatations litigieuses par ses propres allégations ou par l'exposé de sa propre appréciation des preuves; il doit indiquer de façon précise en quoi ces constatations sont arbitraires (ATF 133 II 249 consid. 1.4.3).

E. 4.2

En l'occurrence, la recourante soutient que le Tribunal cantonal a arbitrairement omis de constater que l'avenant avait été signé le 11 mai 2021 par le Conseiller d'Etat en charge du Département des finances et de la santé. D'après elle, le fait que le Conseiller d'Etat compétent ait signé l'avenant laisserait clairement entendre que ce dernier ne serait pas modifié durant l'année 2021. Dans ce contexte, elle estime que l'annexe 1 de l'avenant qui prévoit notamment que le montant de la prestation journalière loyer sera revu "en fonction des résultats de l'évaluation des infrastructures mobilières et immobilières" ne devrait pas être interprétée comme une réserve permettant à l'autorité de modifier la prestation journalière loyer durant l'année 2021. La Cour de céans ne perçoit pas en quoi le fait que l'avenant en question ait été signé par un Conseiller d'Etat serait susceptible d'influer sur son interprétation et celle de ses annexes. La recourante ne l'explique d'ailleurs pas non plus. Partant, compléter l'état de fait comme le demande la recourante serait sans incidence sur l'issue du litige. Cette critique doit dès lors être écartée.

E. 4.3

La recourante fait également valoir que le Tribunal cantonal a arbitrairement retenu que, le 26 septembre 2019, le Département avait sursis à procéder à l'exécution de l'évaluation des infrastructures de son EMS jusqu'au plus tard six mois après la levée des oppositions liées à la modification du plan d'affectation nécessaire pour qu'elle puisse construire un nouveau

bâtiment. D'après la recourante, il ne ressort pas clairement des pièces au dossier que le délai de six mois précité courrait depuis la levée des oppositions liées à la modification du plan d'affectation et ce serait la levée des oppositions liées au permis de construire subséquent qui serait déterminante. On ne saurait suivre l'argumentation de la recourante. Comme l'a exposé le Tribunal cantonal, le report de l'expertise des infrastructures de l'EMS de la recourante a été octroyé à la suite de son courriel du 12 septembre 2019, dans lequel elle demandait au Département le report "jusqu'à être plus informé (sic) sur l'issue des procédures actuellement en cours par devant la Ville de Neuchâtel dans le cadre de la modification du plan d'affectation". En conséquence, le Tribunal cantonal pouvait, sans arbitraire, considérer que le délai de six mois pour procéder à l'exécution de l'expertise débutait lors de la levée des oppositions liées à la modification du plan d'affectation. En outre, quoi qu'en dise la recourante, elle ne peut rien tirer du fait que, dans un courrier du 9 mars 2021, le Département mentionne la levée du "recours" au lieu de la levée des oppositions. En effet, dans ce même courrier, l'autorité cantonale précise que l'expertise aurait dû être réalisée pour la fin de l'année 2020, ce qui correspond à un délai de six mois depuis la levée des oppositions déposées à l'encontre du plan d'affectation. Les faits retenus par le Tribunal cantonal sont partant dénués d'arbitraire sur ce point.

E. 4.4

En conséquence, le Tribunal fédéral statuera exclusivement sur la base des faits retenus par le Tribunal cantonal.

E. 5

La recourante fait valoir une violation du principe de la bonne foi.

E. 5.1

Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 146 I 105 consid. 5.1.1; 143 V 341 consid. 5.2.1; 141 I 161 consid. 3.1; 141 V 530 consid. 6.2 et les références).

E. 5.2

En l'espèce, la recourante estime qu'en signant l'avenant, le Département s'est engagé à maintenir durant toute l'année 2021 la prestation journalière loyer à 27.70 fr. Elle serait ainsi protégée dans sa bonne foi contre toute modification de ce montant pendant cette période. Il ressort de l'arrêt attaqué que l'annexe 1 de l'avenant, qui fixe les prix des pensions pour l'année 2021, mentionne qu'elle "sera revue en fonction des résultats de l'évaluation des infrastructures mobilières et immobilières". Partant, il a été expressément prévu par l'annexe 1 que le montant de la prestation journalière loyer allouée à la recourante

puisse évoluer une fois les résultats de l'évaluation des infrastructures mobilières et immobilières connus. En outre, selon les constatations cantonales, en mars 2021, soit quelques jours après la signature par la recourante, en février 2021, dudit avenant et avant que le Département ne le signe, ce dernier a fait savoir à l'intéressée qu'il lui annoncerait "les valeurs retenues ainsi que la nouvelle prestation loyer, qui sera[it] vraisemblablement applicable dès avril ou mai prochain". Dans ces circonstances, la recourante ne pouvait pas, de bonne foi, s'attendre à ce que la prestation journalière loyer reste inchangée durant toute l'année 2021, une fois les résultats de l'évaluation des infrastructures mobilières et immobilières connus. Sa critique est donc infondée.

E. 5.3

La recourante fait également valoir qu'elle pouvait, de bonne foi, partir de l'idée que l'évaluation de ses infrastructures ne serait pas réalisée tant et aussi longtemps que les oppositions à son projet de nouvelle construction ne seraient pas levées. Or, il ressort des faits retenus par le Tribunal cantonal sans arbitraire (cf. supra consid. 4.3) que le Département avait prévenu la recourante que l'expertise de ses infrastructures devrait être réalisée au plus tard six mois après la levée des oppositions déposées à l'encontre du plan d'affectation et non à l'encontre du permis de construire subséquent. La Cour de céans ne perçoit dès lors pas en quoi le comportement du Département serait contraire à la bonne foi. En conséquence, ce grief doit être rejeté.

E. 6

La recourante invoque une application arbitraire du droit cantonal.

E. 6.1

Appelé à revoir l'interprétation d'une norme cantonale sous l'angle restreint de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En revanche, si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne s'avère pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution - éventuellement plus judicieuse - paraît possible (ATF 145 I 108 consid. 4.4.1). En outre, pour qu'une décision soit annulée au titre de l'arbitraire, il ne suffit pas qu'elle se fonde sur une motivation insoutenable; encore faut-il qu'elle apparaisse arbitraire dans son résultat (ATF 144 I 113 consid. 7.1). Le grief d'application arbitraire du droit cantonal est soumis aux exigences de motivation qualifiées définies à l' art. 106 al. 2 LTF (ATF 142 II 369 consid. 2.1).

E. 6.2

En l'espèce, la recourante fait valoir que le système de bonus-malus et des notes mis en place par le Département et au moyen duquel ses infrastructures ont été évaluées est contraire à l'art. 16 de la directive du Département. A teneur de cette disposition - dont la légalité, examinée sous l'angle de l'arbitraire, a été confirmée par le Tribunal fédéral (cf. arrêts 2C_114/2021 du 6 octobre 2021 consid. 6.3.4; 2C_719/2020 du 30 juin 2021 consid. 5.4; 2C_754/2020 du 30 juin 2021 consid. 5.4) -, le Département peut s'écarter, dans les cas justifiés, de la valeur intrinsèque d'une infrastructure déterminée par la commission partenariale, étant précisé que sont considérés comme justifiés les cas où les éléments pris en considération dans l'évaluation s'éloignent notablement des standards et normes applicables, en termes de surfaces de chambre par exemple ou de qualité des équipements.

La directive prévoit ainsi expressément la possibilité pour le Département d'affiner, sur la base de la valeur intrinsèque, l'estimation d'une infrastructure lorsque celle-ci ne correspond pas aux standards et aux normes applicables. La directive ne mentionnant pas comment le Département doit s'y prendre, le Tribunal cantonal pouvait, sans arbitraire, considérer que le système de notation et de bonus/malus appliqué à la recourante était conforme au droit. La recourante n'explique au demeurant pas en quoi la mise en oeuvre de l'art. 16 de la directive par le Département serait arbitraire dans son résultat. Le grief d'arbitraire dans l'application du droit cantonal doit partant être rejeté.

E. 7

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours, dans la mesure où il est recevable. La recourante, qui succombe, doit supporter les frais judiciaires (cf. art. 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

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