

BGer 2C_472/2022 vom 22. März 2023

Bundesgericht, 2023-03-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_472_2022

FR: TF 2C_472/2022 du 22 mars 2023

IT: TF 2C_472/2022 del 22 marzo 2023

Erwägungen

E. 1.1

L'arrêt attaqué par lequel le Tribunal cantonal a confirmé le refus d'accorder à la recourante 1 le droit d'avoir accès à la prime cantonale Covid-19 est une décision finale (art. 90 LTF), qui a été rendue par une autorité cantonale supérieure de dernière instance (art. 86 al. 1 let . d et al. 2 LTF) dans une cause de droit public (art. 82 let. a LTF).

E. 1.2

Le Tribunal cantonal qualifie cette prime de subvention (arrêt attaqué consid. 2 b/aa).

E. 1.2.1

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. Il n'existe pas en droit suisse de définition généralement reconnue de la notion de subvention (ATF 126 II 443 consid. 6b; AUGUST MÄCHLER, Subventionsrecht, in Fachhandbuch Verwaltungsrecht, 2015, p. 868; ETIENNE POLTIER, Les subventions, in Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht [SBVR], Finanzrecht, 2011, p. 383 s.). La loi cantonale du 22 février 2005 sur les subventions (LSubv/VD; RS/VD 610.15) et son règlement d'application (règlement cantonal d'application de la loi du 22 février 2005 sur les subventions [RLSubv/VD; RS/VD 610.15.1]) ne contiennent pas non plus de définition de cette notion. Selon la jurisprudence, les subventions sont généralement désignées comme des avantages appréciables en argent émanant des pouvoirs publics qui sont attribués à un bénéficiaire qui n'appartient pas à l'administration, pour favoriser ou maintenir l'exécution d'une tâche choisie par celui-ci, dans un but d'intérêt public (cf. ATF 141 II 182 consid. 3.5; 140 I 153 consid. 2.5.4 s.; 126 II 443 consid. 6b; FLORENCE AUBRY GIRARDIN, in Commentaire de la LTF, 3e éd. 2022, n° 138 ad art. 83 LTF). Hormis le fait que l'on attend du bénéficiaire de la prestation qu'il se comporte d'une manière conforme au but d'intérêt public en vue duquel la subvention a été octroyée, ces montants sont alloués "gratuitement", c'est-à-dire sans contrepartie économique équivalente en faveur de la collectivité qui les verse (ATF 141 II 182 consid. 3.5; AUBRY GIRARDIN, op. cit., n° 138 ad art. 83 LTF).

E. 1.2.2

En l'espèce, il ressort aussi bien de la résolution adoptée par le Grand Conseil vaudois le 16 décembre 2020, que du communiqué de presse du Conseil d'Etat du 19 février 2021 et de la Directive que la prime Covid-19 en cause est une mesure de reconnaissance au personnel de santé pour son investissement exceptionnel durant la seconde vague de Covid-19. Si les institutions mentionnées sont impliquées dans le processus d'attribution et de paiement, le bénéficiaire de la mesure est le personnel médical. Il s'agit ainsi plus d'une gratification pour les services rendus que d'une mesure destinée à encourager l'accomplissement d'une tâche ou à permettre le maintien d'une activité, à l'instar des mesures financières versées à

certaines entreprises (par ex. les restaurants) pour compenser leurs pertes liées aux fermetures (cf., par ex., arrêt 2C_8/2022 du 28 septembre 2022 consid. 1.2). Dès lors, en dépit de la qualification retenue par l'autorité précédente, cette "prime" ne peut pas être considérée comme une subvention au sens de l' art. 83 let . k LTF.

E. 1.3

Aucune autre exception figurant à l' art. 83 LTF n'étant donnée, la voie du recours en matière de droit public est en principe ouverte.

E. 1.4

Pour le surplus, le recours a été déposé en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) et dans les formes prescrites par la loi (art. 42 LTF), par les destinataires de l'arrêt attaqué qui ont un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (art. 89 al. 1 LTF). Il est donc recevable, sous réserve de ce qui suit.

E. 1.5

Compte tenu de l'effet dévolutif complet du recours déposé auprès du Tribunal cantonal (cf. ATF 136 II 101 consid. 1.2), la conclusion des recourants tendant à l'annulation de la décision du Département du 4 novembre 2021, complétée le 30 novembre 2021, est irrecevable.

E. 2

Saisi d'un recours en matière de droit public, le Tribunal fédéral applique le droit d'office (art. 106 al. 1 LTF). Conformément à l' art. 106 al. 2 LTF , il n'examine toutefois le respect des droits fondamentaux que si le grief a été invoqué et motivé par la partie recourante (ATF 141 I 36 consid. 1.3; 136 II 304 consid. 2.5). En outre, le grief de violation du droit cantonal ne peut en principe pas être soulevé dans un recours devant le Tribunal fédéral, sauf exceptions non pertinentes en l'espèce (cf. art. 95 let . c et e LTF). En revanche, il est toujours possible de faire valoir que la mauvaise application du droit cantonal constitue une violation du droit fédéral, en particulier qu'elle contrevient à l'interdiction de l'arbitraire au sens de l' art. 9 Cst. ou qu'elle est contraire à un autre droit fondamental (cf. ATF 142 II 369 consid. 2.1; 140 III 385 consid. 2.3).

E. 3

A teneur de l' art. 112 al. 1 let. b LTF , les décisions qui peuvent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral doivent contenir les motifs déterminants de fait et de droit. Il doit ressortir clairement de la décision quel est l'état de fait retenu sur lequel elle se fonde et quel est le raisonnement juridique qui a été suivi (cf. ATF 141 IV 244 consid. 1.2.1; 138 IV 81 consid. 2.2; 135 II 145 consid. 8.2; arrêt 2C_409/2022 du 8 septembre 2022 consid. 7.1). Sur tous les points de fait décisifs, l'autorité précédente doit indiquer ce qu'elle retient ou écarte et ce qu'elle considère comme douteux. Il faut que l'on sache quels sont les faits admis et quels sont les faits écartés; les conséquences tirées des points douteux doivent aussi apparaître. L'autorité cantonale doit ainsi dresser un état de fait sur la base duquel elle-même, puis le Tribunal fédéral, vont raisonner en droit (arrêt 2C_409/2022 du 8 septembre 2022 consid. 7.1 et les références). La constatation incomplète des faits pertinents au regard de l' art. 112 al. 1 let. b LTF constitue une violation du droit fédéral au sens de l' art. 95 let. a LTF (ATF 135 II 145 consid. 8.2; 2C_409/2022 du 8 septembre 2022 consid. 7.1). Cette problématique est donc examinée librement par le Tribunal fédéral (cf. supra consid. 2).

Si une décision attaquée ne satisfait pas aux exigences fixées à l' art. 112 al. 1 LTF , le Tribunal fédéral peut alternativement la renvoyer à l'autorité cantonale en invitant celle-ci à la parfaire, ou l'annuler (art. 112 al. 3 LTF). Le renvoi s'impose en cas d'erreurs minimales, de caractère plutôt technique qui n'exigent pas que l'on reprenne la décision, mais seulement que l'on envoie une expédition en bon état. Si le vice est plus grave, en ce sens qu'il manque une partie de la décision, le Tribunal fédéral doit alors annuler la décision attaquée et renvoyer la cause à l'autorité cantonale pour qu'elle statue à nouveau. Tel est le cas si les motifs déterminants de fait et de droit font défaut (arrêt 2C_409/2022 du 8 septembre 2022 consid. 7.1 et les références).

E. 4

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). Aucun fait nouveau ni preuve nouvelle ne peut être présenté, à moins de résulter de la décision de l'autorité précédente (art. 99 al. 1 LTF).

Dans la mesure où les recourants présentent une argumentation partiellement appellatoire, en opposant leur propre version des faits à celle du Tribunal cantonal ou en complétant librement l'état de fait, sans cependant invoquer ni l'arbitraire ni une constatation manifestement inexacte des faits, le Tribunal fédéral ne peut pas en tenir compte. En particulier, les faits relatifs à D. _____ invoqués par les recourants ne ressortent pas de l'arrêt attaqué. Les recourants n'expliquent pas pour quel motif ils seraient en droit de les faire valoir. Les documents déposés à cet égard, ainsi que les faits qui en découlent, sont ainsi nouveaux au sens de l' art. 99 LTF et, partant, irrecevables.

Le Tribunal fédéral vérifiera dès lors la correcte application du droit sur la seule base des faits retenus par l'autorité précédente.

E. 5

D'emblée, on relèvera que les recourants ne remettent pas en question la base légale sur laquelle repose la " prime Covid-19 " et ce point n'a pas à être traité d'office par le Tribunal fédéral.

E. 6

Les recourants se plaignent d'une violation de l'égalité de traitement (art. 8 al. 1 Cst.).

E. 6.1

Il se pose tout d'abord la question de savoir si l'Etat de Vaud était tenu de respecter les principes de base du droit administratif lorsqu'il a décidé la mesure en question.

E. 6.1.1

L' art. 35 al. 2 Cst. dispose que quiconque assume une tâche de l'Etat est tenu de respecter les droits fondamentaux et de contribuer à leur réalisation. Cette disposition s'adresse en premiers lieux aux organes de l'ensemble des collectivités publiques, à savoir la Confédération, les cantons et les communes. Ceux-ci doivent ainsi respecter les principes généraux de l'activité administrative, parmi lesquels figure l'interdiction de l'arbitraire, l'égalité de traitement et la proportionnalité, lorsque, investis de la puissance publique, ils assument une tâche étatique (cf. ATF 146 I 195 consid. 1.2.2; 145 II 303 consid. 6.5.1; 143 I 37 consid. 7.1; 140 I 201 consid. 5 et 6.4.1; cf. arrêt 2C_167/2012 du 1er octobre 2012 consid. 4.1 et les références), mais également, en principe, lorsqu'ils entendent agir comme un partenaire de droit privé (cf. ATF 145 II 303 consid. 6.5.1; MALINVERNI/HOTTELIER/HERTIG RANDALL/FLÜCKIGER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 4e éd. 2021, n. 120 et 125 p. 61 ss). De manière générale, les principes généraux susmentionnés doivent également être respectés dans le cadre de l'administration de prestation (cf. par ex., ATF 140 I 201 ; 125 I 173 ; arrêts 2C_719/2016 du 24 août 2017; 2C_684/2015 du 24 février 2017).

E. 6.1.2

Il résulte de ce qui précède que l'Etat de Vaud est lié par les droits fondamentaux en vertu de l' art. 35 al. 2 Cst. , ce d'autant plus que la mesure en question, qui concerne l'administration de prestation, s'inscrit dans l'accomplissement d'une tâche publique de l'Etat, à savoir le soutien aux institutions publiques et privées actives dans la prévention et les soins (art. 65 al. 2 let . d de la Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003; [Cst.-VD; RS/VD 101.01]). Dès lors, lorsqu'il précise le personnel potentiellement bénéficiaire de la mesure, l'Etat de Vaud doit respecter l'égalité de traitement et si sa liberté d'appréciation dans le choix des institutions concernées est grande, elle n'est pas illimitée. Le fait que, selon la Directive, la "mesure est attribuée à bien plaisir" par les institutions ne change rien à l'obligation de respecter l'égalité de traitement s'agissant des institutions - et donc du personnel - visés.

E. 6.2

Une décision ou un arrêté viole le principe de l'égalité de traitement consacré à l' art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou qu'il omet de 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 ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. 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. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 144 I 113 consid. 5.1.1; 142 I 195 consid. 6.1; arrêt 2C_538/2020 du

1 er décembre 2020 et les autres références citées).

E. 6.3

Les recourants font tout d'abord valoir une inégalité de traitement injustifiée entre les organisations de soins à domicile privées, auxquelles appartient la recourante 1, et les EMS privés, lesquels, contrairement à cette dernière, figurent sur la liste des institutions bénéficiaires de la mesure. Ils reprochent à l'autorité précédente d'avoir justifié une distinction juridique entre ces deux entités par le fait que ces premières dispenseraient des

soins ambulatoires, alors que les secondes prodigueraient des soins stationnaires.

En l'espèce, si, comme le relève l'autorité précédente, la situation découlant de la pandémie a été particulièrement aiguë dans les lieux de vie collectifs, soit notamment dans les EMS, elle a indéniablement aussi été compliquée pour le personnel qui fournissait des soins à domicile, lequel devait passer d'un patient à l'autre, hors institution et en dehors d'un cadre complètement régulé. Celui-ci, au même titre que les employés d'EMS, appartient au personnel qui s'est trouvé en première ligne dans la lutte contre le Covid-19. Or, la prime en cause était précisément destinée à récompenser les intervenants du domaine socio-sanitaire qui s'étaient trouvés au front de la pandémie. Le seul fait d'avoir potentiellement dû affronter une crise moins aiguë ne suffit pas à justifier une différence de traitement. De plus, la résolution du Grand Conseil, le communiqué de presse du Conseil d'Etat et la Directive n'indiquent aucunement que la mesure se limiterait aux soins stationnaires. D'ailleurs, comme le relèvent les recourants, un grand nombre des institutions visées par cette mesure offre aussi des prestations ambulatoires, comme le Centre hospitalier universitaire vaudois (CHUV) ou l'Association vaudoise d'aide et de soins à domicile. Le critère des soins ambulatoires ou stationnaires ne saurait ainsi justifier un traitement différencié.

E. 6.4

Les recourants reprochent ensuite à l'autorité précédente d'avoir justifié, à tort, une inégalité de traitement entre l'Association vaudoise d'aide et de soins à domicile et les organisations de soins à domicile privées, au motif que cette première est une association de droit public autonome dotée de la personnalité juridique, qui est notamment soumise aux contraintes inhérentes à l'accomplissement d'une tâche publique, alors que les secondes sont privées et bénéficient de la liberté économique.

En l'occurrence, il ressort du communiqué de presse du 19 février 2021 et de la Directive que la prime n'était pas uniquement destinée au personnel des institutions socio-sanitaires publiques et parapubliques, mais aussi au personnel des institutions privées. Le seul fait d'appartenir au domaine privé ne peut ainsi pas suffire à justifier une différence de traitement entre deux organisations dont le personnel effectue de prime abord les mêmes prestations avec une exposition au Covid-19 identique. Dans ces circonstances, le fait de savoir si l'institution est obligée ou non d'accepter tous les malades n'est pas déterminant.

E. 6.5

Les justifications de distinction retenues par l'autorité précédente ne convainquent donc pas.

E. 7

Selon le communiqué de presse du 19 février 2021, la mesure en question était destinée au personnel des institutions qui avaient été "mobilisée par l'Etat", ce que le Département souligne dans son écrit du 30 novembre 2021, dont une partie du contenu est reproduit dans l'arrêt attaqué. Le Département précise également dans cet écrit que les organisations privées de soins à domicile n'ont pas été sollicitées directement et de manière particulière par l'Etat dans le cadre de la lutte contre la pandémie. Dans leur recours, les intéressés prétendent que la recourante 1 a été mise fortement à contribution pendant la crise, en se référant à un arrêté du Conseil d'Etat vaudois du 1er avril 2020 sur l'organisation du système de soins pendant la phase de lutte contre le coronavirus (COVID-19). Ils précisent également avoir répondu aux appels du Département, en mettant du personnel infirmier à disposition de l'Hôpital Riviera-Chablais, à trois reprises entre mars 2020 et février 2021.

L'arrêt attaqué ne se prononce pas sur la question de la sollicitation directe et particulière de la recourante 1 par l'Etat dans la lutte contre le Covid-19 durant la période concernée. Il n'est partant pas possible d'examiner si l'absence d'une sollicitation directe de l'Etat, qui serait propre à justifier une différence de traitement, est donnée dans le cas présent. Il convient partant de l'annuler et de renvoyer la cause à l'autorité précédente (art. 112 al. 3 LTF ; cf. supra consid. 3). Il lui appartiendra de compléter l'état de fait sur ce point, en comparant au besoin la situation de la recourante 1 avec les institutions figurant sur la liste de la Directive, et de rendre une nouvelle décision.

E. 8

Le recours doit ainsi être admis, dans la mesure de sa recevabilité.

Compte tenu de l'issue du litige, il ne sera pas perçu de frais judiciaires (art. 66 al. 1 et 4 LTF). Les recourants, qui obtiennent gain de cause, ont droit à des dépens qui seront mis à la charge du canton de Vaud (art. 68 al. 1 LTF).

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