

BGer 2C_475/2013 vom 4. November 2013

Bundesgericht, 2013-11-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_475_2013

FR: TF 2C_475/2013 du 4 novembre 2013

IT: TF 2C_475/2013 del 4 novembre 2013

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement sa compétence, respectivement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (art. 29 al. 1 LTF ; ATF 135 II 22 consid. 1 p. 37).

E. 1.1

Le recours en matière de droit public est recevable contre les décisions qui mettent fin à la procédure (art. 90 LTF) ou contre les décisions partielles (art. 91 LTF). En revanche, les décisions préjudicielles et incidentes qui sont notifiées séparément et qui portent sur la compétence ou sur une demande de récusation peuvent faire l'objet d'un recours. Ces décisions ne peuvent plus être attaquées ultérieurement. (art. 92 LTF). En revanche, en vertu de l' art. 93 al. 1 LTF , les autres décisions incidentes notifiées séparément ne peuvent faire l'objet d'un recours en matière de droit public que si elles peuvent causer un préjudice irréparable (let. a), ou si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (let. b). Si le recours n'a pas été utilisé, les décisions préjudicielles et incidentes visées par l' art. 93 al. 1 LTF peuvent être attaquées par un recours contre la décision finale dans la mesure où elles influent sur le contenu de celle-ci.

E. 1.2

En l'espèce, l'Instance précédente a notifié le 31 janvier 2013 une décision séparée portant sur sa compétence pour juger du recours déposé par la recourante contre la décision du 13 juillet 2011. Cette décision, qui remplit les conditions de l' art. 92 LTF , pouvait être attaquée dans les trente jours dès sa notification et ne peut plus l'être ultérieurement. Il s'ensuit que les griefs dirigés contre la décision du 31 janvier 2013 sont irrecevables.

E. 1.3

En revanche, la décision incidente notifiée séparément le 21 septembre 2013 par cette même Instance précédente portait sur une demande d'expertise destinée à fixer la valeur de l'immeuble de la recourante et sur la production de certaines pièces. Cette décision entre dans le champs d'application de l' art. 93 al. 3 LTF . Le grief de violation du droit d'être entendu dirigé contre son contenu est recevable en la présente procédure, du moment que ce droit est une garantie constitutionnelle de nature formelle qui influe de ce fait nécessairement sur le contenu de l'arrêt attaqué.

E. 1.4

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. Lorsque les conditions de recevabilité du recours en matière de droit public ne sont pas

immédiatement données, il appartient à la partie recourante d'exposer en quoi les conditions d'ouverture de cette voie de droit sont données (art. 42 al. 2 LTF), ce qu'elle n'a pas fait en l'espèce.

Il ressort toutefois du droit cantonal sur lequel se fonde l'arrêt attaqué que l'Etat prend en charge les investissements des établissements sanitaires d'intérêt public (art. 25 al. 1 LPFES) et qu'il octroie sa garantie et supporte, sous forme de subventions, les investissements nécessaires à la rénovation, à la construction et à l'équipement des établissements sanitaires reconnus d'intérêt public, à l'exception des dépenses d'équipement des EMS d'intérêt public intégrées dans les charges d'exploitation (art. 26 al. 1 LPFES). Il s'ensuit que les établissements sanitaires d'intérêt public ont un droit à la subvention de l'Etat et que la présente écriture est recevable en tant que recours en matière de droit public.

E. 1.5

Sauf exceptions (cf. art. 95 let . c, d et e LTF; ATF 136 I 241 consid. 2.2 p. 248), la violation du droit cantonal y compris de procédure et (inter-) communal ne constitue pas un motif de recours au Tribunal fédéral (art. 95 LTF a contrario; arrêt 2C_116/2011 du 29 août 2011 consid. 3.1, in SJ 2011 I p. 405, JdT 2011 I 383). Il est néanmoins possible de faire valoir que l'application de telles dispositions consacre une violation du droit fédéral, en particulier de la protection contre l'arbitraire (art. 9 Cst.) ou d'autres droits constitutionnels. Le Tribunal fédéral n'examine cependant de tels moyens que s'ils sont formulés conformément aux exigences de motivation qualifiées prévues à l' art. 106 al. 2 LTF , c'est-à-dire s'ils ont été invoqués et motivés de manière précise (ATF 138 V 67 consid. 2.2 p. 69; 136 I 65 consid. 1.3.1 p. 68).

E. 2

Invoquant l' art. 29 al. 2 Cst. , la recourante estime que l'instance précédente a violé son droit d'être entendue en refusant de mettre en oeuvre une expertise destinée à évaluer la valeur de son immeuble. Selon elle, l'établissement de la valeur était une question technique que ni l'instance précédente ni les experts internes de l'Etat n'étaient en position de trancher de manière impartiale et correcte.

E. 2.1

Tel qu'il est garanti par l' art. 29 al. 2 Cst. , le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes, de prendre connaissance du dossier, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes (ATF 132 V 368 consid. 3.1 p. 370), 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 135 I 279 consid. 2.3 p. 282 ; 132 II 485 consid. 3.2 p. 494). Le droit de faire administrer des preuves suppose que le fait à prouver soit pertinent, que le moyen de preuve proposé soit nécessaire pour constater ce fait et que la demande soit présentée selon les formes et délais prescrits (ATF 119 Ib 492 consid. 5b/bb p. 505). Le droit de faire administrer des preuves n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'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 qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (cf. ATF 130 II 425 consid. 2.1 p. 429).

E. 2.2

Dans la décision incidente du 21 septembre 2013, effectuant une appréciation anticipée des preuves, le juge instructeur du Tribunal cantonal a rejeté la demande d'expertise de la recourante. Il a constaté que les questions liées à la valeur de l'immeuble, qu'elle doive être qualifiée de vénale, de rendement ou intrinsèque, ont été longuement évoquées en procédure cantonale notamment lors de l'audience du 10 septembre 2013. Il a souligné que les moyens de la recourante à cet égard revenaient, d'une part, à contester que la valeur du bâtiment puisse correspondre à autre chose qu'à sa valeur vénale et, d'autre part, à soutenir que la valeur retenue serait arbitrairement trop basse, s'agissant de la surface des locaux et de la surface par résident, notamment en critiquant le rapport établi par l'expert

B._____.

Pour rejeter la requête d'expertise, l'instance précédente a jugé que la critique dirigée contre le choix de la valeur intrinsèque plutôt que la valeur vénale ou de rendement relevait de l'application du droit et qu'il en allait de même de la question de savoir si les surfaces destinées aux activités techniques que la recourante avait déléguées à des tiers hors du bâtiment devaient être comprises dans la valeur destinée à calculer la subvention. En jugeant que les questions relevaient du droit et non pas des faits et qu'il n'y avait donc pas besoin d'une expertise sur la valeur de l'immeuble pour les résoudre, l'instance précédente n'est pas tombée dans l'arbitraire. Il n'existe en effet pas de droit à la preuve portant sur le droit.

E. 2.3

La recourante soutient aussi qu'il était indispensable de faire établir la valeur de l'immeuble par un expert impartial qui ne soit pas lié à l'autorité intimée d'une manière ou d'une autre contrairement à Eric Pantet, à la Commission paritaire et à la Commission cantonale immobilière (CCI), qui seraient, selon elle, tous des experts internes à l'Etat. Dans la mesure où la recourante entend faire valoir un motif de récusation à l'encontre des experts, son grief est tardif et dans cette mesure irrecevable.

Pour le surplus, la recourante perd de vue qu'elle a adhéré à la Convention dont l'art. 18 prévoit la mise sur pied d'une Commission paritaire destinée à préavis à l'attention du Département notamment la valeur des bâtiments et terrains en se référant aux estimations d'experts et au préavis de la Commission cantonale immobilière. Du moment que la Commission est composée paritairement, aux termes de cet art. 18, d'un membre désigné par l'AVDEMS, d'un membre désigné par la FEDEREMS de deux membres désignés par le Département et d'un président choisi d'un commun accord, la recourante ne peut pas

in abstracto lui reprocher un manque d'impartialité. Pour le même motif, elle ne peut pas non plus reprocher

in abstracto un manque d'impartialité de l'expert Pantet, désigné par cette commission paritaire, ou encore de la commission cantonale immobilière, à laquelle cette même commission paritaire peut se référer, le cas échéant, selon l'art. 19 de la Convention. Comme la recourante n'expose au surplus pas de motifs concrets qui permettraient de conclure à la partialité de la Commission paritaire, de l'expert Pantet ou de la commission cantonale immobilière, le grief doit être rejeté.

E. 2.4

Le grief selon lequel la recourante n'aurait pas pu participer aux estimations établies par les experts doit être rejeté, puisqu'elle a pu se déterminer sur leur contenu devant l'instance

précédente.

Il s'ensuit que les griefs de violation du droit d'être entendu sont rejetés dans la mesure où ils sont recevables.

E. 3

La recourante soutient que l'instance précédente a violé le principe de la légalité. Le RCEMMS s'appliquerait uniquement aux charges d'entretien et mobilières et l'art. 26 al. 2 LPFES viserait uniquement les investissements de l'EMS et non pas la participation de l'Etat pour la mise à disposition de l'immeuble.

E. 3.1

Consacré à l' art. 5 al. 1 Cst. , le principe de la légalité est la base et la limite de l'activité de l'Etat. Il ne constitue pas (hormis en matière pénale et fiscale; ATF 132 I 117 consid. 4.1; ATF 118 Ia 137 consid. 1c) un droit constitutionnel distinct, mais uniquement un principe constitutionnel.

Selon la jurisprudence, le recours en matière de droit public permet de se plaindre directement et indépendamment d'un autre droit fondamental de la violation du principe de proportionnalité - en tant que principe de droit (constitutionnel) fédéral. Le Tribunal fédéral examine librement la violation de ce principe dans l'application du droit administratif fédéral. Dans l'application du droit cantonal en revanche, à part les restrictions des droits fondamentaux (art. 36 al. 3 Cst.), le Tribunal fédéral n'intervient en cas de violation du principe de proportionnalité que si la mesure de droit cantonal est manifestement disproportionnée et qu'elle viole simultanément l'interdiction de l'arbitraire, afin notamment d'éviter que les principes généraux de l' art. 5 al. 1 et 2 Cst. n'affaiblissent les droits fondamentaux et les restrictions de l' art. 36 Cst. qui peuvent y être apportées et de préserver le fédéralisme (ATF 134 I 153 consid. 4 p. 156 ss).

Cette jurisprudence, qui fait référence à l' art. 5 al. 1 et 2 Cst. , vaut également lorsque la violation du principe de la légalité dans l'interprétation et l'application du droit cantonal est invoquée dans un recours en matière de droit public indépendamment d'autres droits fondamentaux . Le grief de violation du principe de la légalité doit alors être examiné, à l'instar d'une violation du principe de proportionnalité, sous l'angle restreint de l'interdiction de l'arbitraire, ce qui implique qu'il soit motivé conformément aux exigences accrues de motivation de l' art. 106 al. 2 LTF (arrêt 2C_741/2009 du 26 avril 2010 consid. 3.1 et les références citées; voir aussi les ATF 136 I 241 consid. 2.5 p. 249; 134 I 322 consid. 2.1 p. 326 imprécis sur ce point).

E. 3.2

Pour se plaindre de la violation du principe de la légalité par l'Instance précédente, la recourante devait motiver la violation du principe de la légalité conformément aux exigences accrues de l' art. 106 al. 2 LTF et exposer concrètement en quoi l'interprétation et l'application du droit cantonal par l'Instance précédente était insoutenable (cf. consid. 1.5 et 3.1 ci-dessus), ce qu'elle n'a pas fait. Elle s'est en effet bornée à substituer son opinion à celle de l'instance précédente, ce qui ne répond pas aux exigences de motivation accrues de l' art. 106 al. 2 LTF . Le grief de la légalité relatif à la LPFES et au RCEMMS est par conséquent irrecevable. Sont ainsi irrecevables les critiques visant l'articulation de la LPFES, du RCEMMS et de la Convention, ainsi que celles qui tendraient à s'opposer à ce que la valeur de référence est bien la valeur intrinsèque d'une part et d'autre part, que c'est

celle des biens immobiliers de l'établissement comme le retient l'arrêt (page 10 in fine), ce qui exclut les surfaces destinées aux activités techniques que la recourante a déléguées à des tiers hors du bâtiment.

E. 4

La recourante estime que c'est de manière arbitraire (sur cette notion: cf. ATF 137 I 1 consid. 2.4 p. 5) que l'instance précédente a interprété la Convention en ce sens qu'elle désignait la valeur intrinsèque comme valeur de référence pour le calcul de la subvention. Elle est aussi d'avis que cette valeur a été fixée à un montant trop bas.

E. 4.1

Dans son arrêt, l'instance précédente a jugé le recours à la notion de valeur intrinsèque trouvait un appui suffisant dans la LPFES et le RCEMMS, mis en relation avec la Convention, ce que la recourante n'a pas réussi à infirmer, faute de griefs recevables (cf. consid. 3 ci-dessus). Pour ce motif déjà, le grief en relation avec l'interprétation de la Convention doit être déclaré irrecevable. Mais force est aussi de constater que l'instance précédente a également jugé que le règlement et la Convention ne se référaient pas à la valeur vénale de l'immeuble, ni à la moyenne entre la valeur vénale et la valeur de rendement, que les parties à la Convention s'étaient déclarées conscientes, au vu du préambule de cette dernière, des contraintes inhérentes à la situation financière et budgétaire de l'Etat de Vaud, que l'AVDEMS et la FEDEREMS avaient accepté de transiger sur une solution qui ne leur était pas entièrement favorable s'agissant notamment de l'évaluation des biens immobiliers des EMS et que les correspondances échangées entre la recourante et le Département avant son adhésion à la Convention - notamment les courriers du Département du 10 août et 26 novembre 2009, ainsi que celui de la recourante du 10 septembre 2009 - se référaient expressément à la notion de valeur intrinsèque de sorte que la recourante n'a pas pu se méprendre sur la portée de la Convention, s'agissant des modalités de calcul de la participation financière de l'Etat qui se fondaient sur la valeur intrinsèque.

E. 4.2

A l'instar de l'instance précédente, la recourante reconnaît que la Convention ne précise pas la notion de valeur des immeubles et qu'il faut par conséquent l'interpréter. Elle omet cependant de critiquer concrètement les arguments, rappelés ci-dessus, qui ont conduit l'instance précédente à admettre que la notion de valeur d'immeuble correspondait bien à celle de valeur intrinsèque. En particulier, elle ne prend pas position sur les courriers qu'elle a échangés avec l'Etat avant qu'elle ne passe la Convention et dans lesquels elle fait elle-même référence à la valeur intrinsèque. N'étant pas motivé conformément aux exigences de motivation accrue de l' art. 106 al. 2 LTF , son grief est irrecevable.

E. 4.3

Le grief dirigé contre le montant de la valeur intrinsèque finalement retenue se fonde sur une comparaison avec la valeur vénale de l'immeuble de la recourante et l'évolution du marché immobilier ainsi que sur le taux de capitalisation utilisé par l'Expert B. _____ pour procéder à une vérification du résultat de son expertise. Ces deux critiques ne sont pas de nature à modifier le montant de la valeur intrinsèque. En effet, ni la valeur vénale ni le taux de capitalisation ne jouent de rôle dans la fixation de la valeur intrinsèque, comme l'a jugé sans arbitraire l'instance précédente. Ce grief est par conséquent rejeté dans la mesure où il n'est pas appellatoire et par conséquent irrecevable.

E. 5

Dans un chapitre intitulé "Réévaluation des immeubles des autres EMS vaudois", la recourante se plaint de ce que, contrairement à elle, les autres EMS ont vu la valeur de leur immeuble augmenter dans une proportion importante. Elle se plaint de ce que la redevance qu'elle reçoit correspond à un loyer mensuel par pensionnaire qui la situe parmi les EMS les moins bien rémunérés alors que par exemple l'EMS C. _____ recevrait une redevance deux fois plus élevée, que l'EMS D. _____ et l'EMS E. _____ recevraient une redevance trois à quatre fois plus élevée. Il en irait de même, selon elle, si l'on se fondait sur la valeur de chaque lit. L'EMS F. _____ dont la capacité d'accueil et la valeur intrinsèque en 2009 (3'200'000 fr.) était la même que la recourante aurait vu sa valeur intrinsèque nouvellement fixée à 4'150'000 fr. L'EMS G. _____, qui offre 25 lits, aurait aussi obtenu une valeur intrinsèque de 5'127'000 fr., ce dont n'aurait pas parlé les juges cantonaux. L'EMS H. _____ percevrait la même redevance qu'elle mais pour un nombre de 17 lits seulement. Elle en conclut que de telles différences ne sont pas soutenables et qu'elle est victime d'une inégalité de traitement manifeste.

Dans l'arrêt attaqué, l'Instance précédente s'est attachée à expliquer les raisons objectives pour lesquelles il existait des disparités entre EMS (arrêt attaqué. consid. 4c et 4d). Elle a donné des explications concrètes pour l'EMS C. _____, l'EMS E. _____, l'EMS F. _____ ainsi que l'EMS H. _____.

Dans son mémoire de recours, la recourante invoque certes le droit à l'égalité de traitement. Elle n'en expose toutefois pas le contenu ni ne discute les différences objectives qui, selon l'Instance précédente, justifiaient une différence de traitement. Faute d'être motivé conformément aux exigences accrues de l' art. 106 al. 2 LTF , son grief est par conséquent irrecevable. Il en va de même de la simple affirmation selon laquelle les juges cantonaux n'auraient pas examiné la situation de l'EMS G. _____.

E. 6

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours dans la mesure où il est recevable.

Succombant, la recourante est condamnée à payer un émolument de justice (art. 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 LTF).

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