

BGer 2C 818/2015 vom 18. Juli 2016

Bundesgericht, 2016-07-18, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_818_2015

FR: TF 2C 818/2015 du 18 juillet 2016

IT: TF 2C 818/2015 del 18 luglio 2016

Regeste

Subvention d'investissement des établissements médico-sociaux | Santé & sécurité sociale

Erwägungen

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 p. 19; arrêts 2C_360/2012 du 17 août 2012 consid. 1.1; 2C_762/2008 du 8 mai 2009 consid. 1.1). En principe, il n'existe pas, en droit cantonal vaudois, de droit à l'octroi d'une subvention (art. 2 al. 1 de la loi vaudoise du 22 février 2005 sur les subventions [LSubv/VD; RSVD 610.15]). L'art. 2 al. 2 LSubv/VD réserve toutefois les dispositions contraires expresses. Dans le cas particulier, la recourante exploite un établissement médico-social, c'est-à-dire un établissement sanitaire d'intérêt public (cf. art. 3a al. 1 de la loi vaudoise sur la planification et le financement des établissements sanitaires d'intérêt public [LPFES/VD; RSVD 810.01]). A ce titre, elle est en particulier soumise à la LPFES/VD. Le financement des charges d'investissement et d'exploitation des établissements tel que celui de la recourante est régi par les art. 25 ss LPFES/VD. D'après l'art. 25 al. 1 LPFES/VD, l'Etat participe au financement des charges d'investissement et d'exploitation des établissements sanitaires d'intérêt public conformément à la présente loi et à ses dispositions d'application ainsi qu'aux dispositions fédérales applicables. En particulier, conformément à l'art. 26 al. 1 LPFES/VD, l'Etat participe, sous forme de subventions, à la couverture des coûts nécessaires à la rénovation et à la construction des EMS privés reconnus d'intérêt public, à l'exception de leurs dépenses d'équipement intégrées dans les charges d'exploitation conformément à l'art. 26f LPFES/VD. A la lecture de ces dispositions cantonales, on peut relever que les établissements semblables à celui exploité par la recourante ont un droit à obtenir une subvention pour leurs frais d'investissement (cf. arrêt 2C_475/2013 du 4 novembre 2013 consid. 1.4). Le fait que l'autorité dispose d'une marge d'appréciation pour fixer le montant de l'aide est sans pertinence (cf. ATF 110 Ib 297 consid. 1 p. 300 s.; arrêt 2A.260/2004 du 17 février 2005 consid. 1.3). Sur la base de ce qui précède, il convient de retenir qu'il existe un droit à des subventions d'investissement des établissements médico-sociaux dans le canton de Vaud. Le recours échappe dès lors à la clause d'irrecevabilité prévue à l' art. 83 let . k LTF.

E. 1.2

Pour le surplus, le recours est 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.

E. 2

Sauf dans les cas cités expressément à l' art. 95 LTF , le recours devant le Tribunal fédéral ne peut pas être formé pour violation du droit cantonal (ou communal) en tant que tel. En revanche, il est possible de faire valoir que la mauvaise application du droit cantonal ou communal constitue une violation du droit fédéral, en particulier qu'elle est arbitraire au sens de l' art. 9 Cst. ou contraire à d'autres droits constitutionnels. Le Tribunal fédéral n'examine toutefois le moyen tiré de la violation d'une norme de rang constitutionnel que si le grief a été invoqué et motivé de manière précise (art. 106 al. 2 LTF). En l'espèce, le litige porte sur la détermination du montant d'une subvention prévue par le droit cantonal vaudois. Partant, la cognition du Tribunal fédéral est limitée aux griefs de la recourante qui répondent aux exigences de l' art. 106 al. 2 LTF (cf. ATF 134 III 379 consid. 1.2 p. 382 s.; arrêt 2C_449/2013 du 21 février 2014 consid. 1.2).

E. 3

Par un premier grief, la recourante reproche au Tribunal cantonal d'avoir établi certains faits de manière manifestement inexacte.

E. 3.1

Le Tribunal fédéral statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente (cf. art. 105 al. 1 LTF). Le recours ne peut critiquer les constatations de fait que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte ou en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF , et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF), ce que la partie recourante doit démontrer d'une manière circonstanciée, conformément aux exigences de motivation de l' art. 106 al. 2 LTF (cf. ATF 133 II 249 consid. 1.4.3 p. 254 s.). La notion de "manifestement inexacte" correspond à celle d'arbitraire au sens de l' art. 9 Cst. (ATF 136 II 447 consid. 2.1 p. 450).

E. 3.2

En l'occurrence, la recourante relève que le Tribunal cantonal s'est fourvoyé dans l'identité du bailleur du bâtiment dans lequel elle exploite son EMS. Elle n'explique cependant pas en suffisance en quoi une telle information aurait une incidence sur l'issue de la cause (art. 106 al. 2 LTF), raison pour laquelle il n'y a pas à en tenir compte. La recourante est en outre d'avis que l'autorité précédente aurait dû citer l'art. 11 de la Convention 2009, car selon elle cette disposition a pour conséquence de conduire à une inégalité de traitement entre certains établissements médico-sociaux qui voient leurs frais de loyer intégralement couverts par l'Etat, et d'autres qui ont un solde à supporter, la seule différence entre ces deux situations étant le résultat d'un calcul fondé sur une valeur dite intrinsèque qui n'est pas un critère pertinent en l'espèce. Les explications de la recourante ne permettent pas de démontrer à suffisance en quoi taire cette disposition conventionnelle serait constitutif d'arbitraire de la part de l'autorité précédente, ni en quoi cet élément aurait une incidence sur l'issue de la cause. Elle critique bien plus l'existence et le mode de calcul de la valeur intrinsèque, élément de fait retenu par le Tribunal cantonal. Son grief d'établissement inexact des faits est par conséquent écarté et le Tribunal fédéral vérifiera la correcte application du droit sur la seule base des faits retenus par l'autorité précédente.

E. 4

L'arrêt entrepris confirme une décision par laquelle le Département a précisé que pour l'année 2014, il appliquerait le même système de calcul de la subvention d'investissement que celui utilisé pour l'année 2013, c'est-à-dire en appliquant la Convention 2009. Le Tribunal cantonal a ainsi confirmé le montant de 91'200 fr. de subvention pour la redevance infrastructure 2014, malgré le fait que la recourante ait résilié la Convention 2009 avec effet au 31 décembre 2013. Il a tout de même relevé que la situation légale n'était pas satisfaisante à long terme, mais que cette solution ne violait ni le principe de la légalité, ni l'égalité de traitement. Pour sa part, la recourante est d'avis que le montant de la subvention est insuffisant et qu'il devrait correspondre à 244'500 fr., soit au montant de loyer effectivement acquitté durant l'année 2014 (326'000 fr.), sous déduction des revenus locatifs perçus (81'500 fr.). Elle conteste la méthode de calcul employée par l'administration cantonale pour arrêter la subvention en cause et en particulier le fait que cette subvention ait été déterminée en appliquant la Convention 2009, texte qu'elle a dénoncé et qui ne lui est plus applicable depuis le 1er janvier 2014.

E. 5

Citant l' art. 5 al. 1 Cst. , la recourante invoque en premier lieu une violation du principe de la légalité.

E. 5.1

Le principe de la légalité, consacré à l' art. 5 al. 1 Cst. , selon lequel le droit est la base et la limite de l'activité de l'Etat, ne constitue pas un droit constitutionnel distinct, mais uniquement un principe constitutionnel. Le recours en matière de droit public permet de se plaindre directement et indépendamment d'un droit fondamental de la violation de ce principe, au même titre que du principe de la proportionnalité ancré à l' art. 5 al. 2 Cst. Toutefois, dans l'application du droit cantonal, à part les restrictions des droits fondamentaux (art. 36 al. 1 Cst.), le Tribunal fédéral n'intervient en cas de violation du principe de la légalité que si la mesure de droit cantonal viole simultanément l'interdiction de l'arbitraire (cf. consid. 2 ci-dessus; ATF 134 I 153 consid. 4 p. 156 ss; arrêts 2C_490/2014 du 26 novembre 2014 consid. 2.1; 2C_741/2009 du 26 avril 2010 consid. 3.1). Une décision est arbitraire (art. 9 Cst.) lorsqu'elle contredit clairement la situation de fait, qu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté ou qu'elle heurte d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Il n'y a pas arbitraire du seul fait qu'une solution autre que celle de l'autorité cantonale semble concevable, voire préférable (ATF 132 III 209 consid. 2.1 p. 211). Pour qu'une décision soit annulée pour cause d'arbitraire, il ne suffit pas que sa motivation soit insoutenable; il faut encore que cette décision soit arbitraire dans son résultat (ATF 137 I 1 consid. 2.4 p. 5 et les arrêts cités).

E. 5.2

En premier lieu, on peut relever que le Tribunal cantonal, se référant à sa jurisprudence rendue en la matière, a retenu sans arbitraire que "de l'avis du législateur, tel qu'exprimé par la commission parlementaire, les frais de mise à disposition des immeubles entrent dans la notion (large) des frais d'investissements prévus par l'art. 26 LPFES (/VD) ". La recourante ne conteste au demeurant pas cette interprétation. On doit donc retenir que c'est sur la base de l'art. 26 LPFES/VD, qui prévoit que l'Etat participe, sous forme de subventions, à la couverture des coûts nécessaires à la rénovation et à la construction des EMS privés

reconnus d'intérêt public, à l'exception de leurs dépenses d'équipement intégrées dans les charges d'exploitation conformément à l'article 26f LPFES/VD (al. 1), que la présente subvention est fondée. A la lecture de cette disposition et de l'art. 25 al. 1 LPFES/VD, qui dispose que l'Etat participe au financement des charges d'investissement et d'exploitation des établissements sanitaires d'intérêt public conformément à la présente loi et à ses dispositions d'application ainsi qu'aux dispositions fédérales applicables, on peut en outre relever que le législateur cantonal différencie les charges d'investissement de celles d'exploitation. Ni l'art. 25 LPFES/VD, ni l'art. 26 LPFES/VD ne définit cependant la façon de déterminer le montant de la subvention. L'art. 25a al. 1 LPFES/VD prévoit à ce propos que les modalités de la participation financière de l'Etat sont définies par des règlements d'application. Elles sont précisées par un contrat de prestations. Ces règlements portent notamment sur les règles de financement (art. 25a al. 2 ch. 1 LPFES/VD). En outre, l'art. 26 al. 2 LPFES/VD dispose que les règlements mentionnés à l'art. 25a LPFES/VD et, le cas échéant, le contrat de prestations, précisent les critères pour la prise en charge d'un investissement, ainsi que les modalités de calcul et de versement des subventions, notamment les modalités relatives à l'indexation.

E. 5.3

Le Tribunal cantonal a retenu que "le subventionnement public des investissements nécessaires à la rénovation, à la construction, et à l'équipement des établissements sanitaires privés reconnus d'intérêt public, prévu par l'art. 26 LPFES (/VD), dans une acception large de la notion d'investissement, est concrètement mis en oeuvre par (le règlement vaudois du 6 décembre 2006 sur les charges d'entretien et mobilières des établissements médico-sociaux reconnus d'intérêt public [RCEMMS/VD; RSVD 810.31.5]) et la Convention (2009)". Il a considéré que ce système où la Convention 2009 complète le RCEMMS/VD qui lui-même précise les dispositions de la LPFES/VD était conforme au principe de la légalité. La recourante conteste cette appréciation sur deux points. Tout d'abord, elle considère comme étant insoutenable d'appliquer le RCEMMS/VD au financement des charges d'investissement, celui-ci n'étant selon elle prévu que pour les charges d'entretien. Ce grief, qui avait certes déjà été soulevé dans la procédure 2C_475/2013, n'avait toutefois pas été examiné par le Tribunal fédéral, faute de motivation suffisante (cf. art. 106 al. 2 LTF ; arrêt 2C_475/2013 du 4 novembre 2013 consid. 3.2). En l'espèce, la motivation du recours remplissant les conditions de l'art. 106 al. 2 LTF, il convient d'en traiter. La recourante estime en outre également qu'il est insoutenable de lui appliquer la Convention 2009 pour le calcul de sa subvention pour l'année 2014, dès lors qu'elle l'a valablement dénoncée pour le 31 décembre 2013.

E. 5.3.1

L'art. 1 RCEMMS/VD dispose que ce règlement a pour but de fixer les modalités d'intégration dans les tarifs des prestations socio-hôtelières des charges d'entretien et mobilières des EMS reconnus d'intérêt public au sens de la loi (let. a), ainsi que les modalités d'utilisation et d'affectation par les EMS des revenus y relatifs. Le RCEMMS/VD ne concerne donc nullement les charges d'investissement telles que prévues à l'art. 26 LPFES/VD, mais uniquement les charges d'entretien et mobilières des EMS définies à l'art. 26f LPFES/VD. D'ailleurs, il fait expressément référence à cette disposition dans son préambule et est entré en vigueur simultanément à celle-ci, le 1er janvier 2007. Or, selon l'art. 26 al. 1 LPFES/VD, les charges d'entretien et mobilières sont expressément exclues de la subvention de l'Etat à la couverture des coûts nécessaires à la rénovation et à la

construction des EMS privés reconnus d'intérêt public. Par conséquent, il n'est pas possible d'appliquer directement le RCEMMS/VD pour déterminer le montant de la subvention d'investissement en cause, prévue à l'art. 26 LPFES/VD.

E. 5.3.2

Il ressort en outre de l'arrêt entrepris que le 10 décembre 2009, la recourante a adhéré à la Convention 2009, relative à la participation financière de l'Etat pour la mise à disposition des biens immobiliers des EMS reconnus d'intérêt public. Selon l'autorité précédente, cette convention "définit les critères et modalités de la participation financière de l'Etat pour la mise à disposition de biens immobiliers par les EMS (art. 1). Le montant de cette participation est calculé sur la base de la valeur de ces biens, soit le terrain, les aménagements extérieurs, le bâtiment proprement dit, et les équipements fixes (art. 4). Selon l'art. 9, à la valeur retenue des biens immobiliers est appliqué un taux immobilier défini à l'art. 10, soit le taux d'intérêt moyen des créances hypothécaires en Suisse, majoré d'un facteur immobilier. Sur ce point, les art. 9 et 10 de la Convention renvoient à l'Annexe III à celle-ci, selon laquelle le taux immobilier est composé de la somme du taux de référence (3,5% dès le 1er janvier 2009) et du facteur de majoration de 0,85%, soit 4,35%. Pour le reste, la Convention règle la procédure dans le cadre de laquelle la valeur des biens est déterminée (art. 5 à 8), les engagements des parties et le contrôle de ceux-ci (art. 14-17); elle institue la Commission paritaire (art.18-20)". Cette convention correspond au contrat de prestation défini aux art. 25a al. 1 et 26 al. 2 LPFES/VD. Cependant, conformément à l'art. 25a al. 2 ch. 3 LPFES/VD, les modalités types de ces contrats de prestations, à l'instar de la question du financement des investissements (cf. consid. 5.3.1 ci-dessus), devraient être prévues dans un règlement, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence. Ce contrat de prestation, tel que prévu par la LPFES/VD, constitue un contrat de droit administratif, dans la mesure où il a trait à une subvention réglée par le droit public (ATF 136 I 142 consid. 4.1 p. 146 s.; 134 II 297 consid. 2.2 p. 301; 128 III 250 consid. 2b p. 253 s.; THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, n° 970 s. et n° 996 en relation avec le contrat de collaboration). La recourante a néanmoins valablement dénoncé le contrat en cause avec effet au 31 décembre 2013. Or une dénonciation a pour effet de mettre fin aux rapports contractuels, c'est-à-dire que les droits et devoirs prévus par l'accord tombent en principe au moment où le contrat est dénoncé (cf. AUGUST MÄCHLER, Die Auflösung des verwaltungsrechtlichen Vertrages, in HÄNER/WALDMANN [éd.], Der verwaltungsrechtliche Vertrag in der Praxis, 2007, p. 103).

E. 5.4

Sur le vu de ce qui précède, on doit donc constater l'absence de toute base légale ou contractuelle permettant de déterminer le montant de la subvention. Il n'existe ainsi aucune disposition permettant d'octroyer plus ou moins que ce que la recourante a déjà reçu. Seuls les art. 25 al. 1 et 26 al. 1 LPFES/VD prévoient la subvention dans son principe. Or, sur la base de ces deux uniques dispositions, l'octroi à la recourante d'un montant de subvention représentant les 2,85% de la valeur immobilière de l'infrastructure qu'elle utilise pour exercer son activité ne saurait constituer un résultat arbitraire. Le fait que le Tribunal cantonal, pour se prononcer sur le montant de la subvention, faute de base légale applicable, ait confirmé l'utilisation d'une méthode qui était appliquée depuis plusieurs années et qui présentait l'avantage d'être acceptée par la majeure partie des bénéficiaires ne saurait constituer une solution insoutenable.

E. 5.5

On relèvera cependant que la situation légale actuelle, qui perdure depuis plusieurs années, et en particulier l'absence de réglementation d'exécution prévue par la LPFES/VD, est hautement insatisfaisante et confine à l'intolérable. Il est par conséquent vivement souhaitable que les autorités vaudoises compétentes appliquent les dispositions légales en vigueur et se dotent d'une réglementation permettant de déterminer le montant des subventions d'investissement des EMS soumises à la LPFES/VD.

E. 6

Finalement, en ce que la recourante invoque encore un cas d'inégalité de traitement, ce grief doit également être écarté. En effet, outre qu'en dénonçant la Convention 2009 elle ne se trouve plus formellement dans la même situation que les autres EMS, ce qui exclut un cas de violation de l'égalité de traitement (des situations dissemblables devant être traitées de manière différente; cf. ATF 138 I 225 consid. 3.6.1 p. 229 s.), force est de constater que le justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité devant la loi lorsque celle-ci est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle aurait été fausement, voire pas appliquée du tout, dans d'autres cas (ATF 139 II 49 consid. 7.1 p. 63). En tout état de cause, comme il n'existe pas de base légale permettant de déterminer le montant de la subvention auquel la recourante a droit, on ne peut reprocher aux autorités d'avoir mal appliqué le droit en vigueur. Au contraire, avec son arrêt, le Tribunal cantonal a justement cherché à tendre vers une solution qui respecte au mieux l'égalité de traitement avec les autres EMS. Cela a ainsi permis à la recourante d'obtenir une subvention, conformément à ce que prévoit, sans plus de détail, la LPFES/VD. La recourante ne motive au demeurant pas l'existence d'une exception à une situation d'égalité dans l'illégalité, raison pour laquelle il n'y a pas à en traiter ici (cf. art. 106 al. 2 LTF).

E. 7

Sur le vu de ce qui précède, le recours est rejeté. Succombant, la recourante doit supporter les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 1 et 3 LTF).

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