

BVGer BVGE 2016/5 vom 25. Februar 2016

Bundesverwaltungsgericht, 2016-02-25, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_BVGE_2016_5

FR: TAF BVGE 2016/5 du 25 février 2016

IT: TAF BVGE 2016/5 del 25 febbraio 2016

Regeste

Travail d'intérêt général (service civil)

Erwägungen

E. 5

La recourante se prévaut du mandat de prestations 2012 2014 conclu le 26 septembre 2013 entre l'Etat de Vaud et Z. ainsi que son avenant du 20 avril 2012 modifiant le mandat de prestations ensuite de sa reprise par X. A ses yeux, ces documents attestent sans conteste le caractère public de son mandat puisqu'il lui est confié par l'Etat de Vaud en vue d'assumer une tâche d'intérêt public, soit la mise à disposition d'un certain nombre de lits reconnus dans le domaine de la réadaptation spécialisée cardiovasculaire ainsi que de la réadaptation générale. Elle note que le contrat mentionne sans équivoque que les divers partenaires contractuels de l'Etat de Vaud bénéficient d'une reconnaissance d'intérêt public dès qu'ils concluent un tel accord. Dans ce contexte, elle renvoie encore à la loi du canton de Vaud du 5 décembre 1978 sur la planification et le financement des établissements sanitaires d'intérêt public (LPFES, RSV 810.01) disposant que les contrats de mandat de prestations conclus par l'Etat de Vaud le sont uniquement avec des établissements sanitaires reconnus d'intérêt public; elle en déduit que la simple conclusion d'un tel accord prouve que le partenaire contractuel de l'Etat de Vaud est reconnu d'intérêt public. La recourante se réfère également à l'arrêté du Conseil d'Etat du canton de Vaud du 29 juin 2011 édictant la liste vaudoise 2012 des établissements hospitaliers admis à pratiquer à la charge de l'assurance obligatoire des soins (AListeLAMal, RSV 832.11.1) ainsi qu'à la liste informative sur les établissements hospitaliers inscrits ou non inscrits sur la liste LAMal du canton de Vaud. Elle ajoute que l'apport de fonds publics constitue assurément une indication du caractère public de l'activité de la clinique dont elle assure l'exploitation. Elle souligne la teneur du ch. II du nota bene de ladite liste informative, indiquant que tout établissement y étant inscrit bénéficie de la reconnaissance d'intérêt public pour les missions qui lui sont reconnues. Elle estime que l'entité qui exploite un établissement inscrit sur la liste doit forcément être considérée comme étant d'utilité publique, à tout le moins en rapport avec les missions confiées. Elle en déduit que la liste prouve que l'activité au sein de la clinique possède un caractère d'utilité publique devant lui permettre d'obtenir la reconnaissance en tant qu'établissement d'affectation, afin de pouvoir engager des personnes astreintes, cas échéant uniquement dans les domaines pour lesquels elle s'est vu confier une mission de la part de l'Etat de Vaud. En outre, la recourante critique l'argumentation de l'autorité inférieure selon laquelle il apparaîtrait, à la lecture de l'art. 7 al. 2 AListeLAMal, que X. n'était pas reconnue par les autorités vaudoises, expliquant que, si tel avait été le cas, elle aurait été radiée automatiquement de la liste. La recourante se réfère enfin à la planification hospitalière vaudoise 2012 (rapport du Conseil d'Etat du canton de Vaud du 29 juin 2011

sur la planification hospitalière vaudoise 2012). De son côté, l'autorité inférieure déclare conclure de l'étude des explications et différents documents remis qu'aucun d'entre eux ne confirme l'utilité publique de la recourante dans son ensemble, relevant que les pièces se réfèrent essentiellement à une partie des missions médicales de la recourante seulement.

E. 5.1

Le Conseil fédéral note, dans le message du 22 juin 1994, que l'utilité publique se rapporte à l'ensemble de l'entreprise et non à certains secteurs de celle-ci et que le critère d'utilité publique est rempli lorsque l'institution en question est reconnue comme telle par une autorité; le caractère d'utilité publique peut aussi tenir à la forme juridique de l'institution, aux allègements fiscaux dont elle bénéficie ou encore au fait que ses activités soient subventionnées par les pouvoirs publics; on peut également se référer aux critères établis par le Bureau central des oeuvres de bienfaisance (BCOB; depuis le 23 août 2001: Fondation ZEW0; cf. Message LSC, FF 1994 III 1597, 1641). La ZEW0, à ce jour, ne considère pas comme des organisations d'utilité publique celles dont l'activité n'est apportée qu'à des membres (p. ex. organisations d'entraide), celles dont l'activité est limitée par des liens politiques, religieux ou idéologiques, celles qui poursuivent un but lucratif à moins que les gains qu'elles réalisent ne servent statutairement à leur propre financement ou au financement d'organisations d'utilité publique poursuivant un but identique ou analogue, celles qui sont essentiellement orientées vers la satisfaction d'intérêts économiques de tiers et celles qui n'ont aucun caractère d'utilité publique (cf. < <https://www.zewo.ch/fr/npo/normes/utilite-publique> >, consulté le 01.02.2016).

E. 5.2

En l'espèce, il est constant que X. n'a pas produit de document attestant son exonération fiscale ni toute autre reconnaissance formelle de son caractère d'utilité publique dans son ensemble. Par ailleurs, elle figure à l'art. 7 AListeLAMal pour la réadaptation et les soins palliatifs, avec un mandat de « centre de traitement et réadaptation ». Selon l'art. 7 al. 2 AListeLAMal, l'inscription de X. est subordonnée à la condition qu'elle obtienne une reconnaissance d'intérêt public d'ici au 31 décembre 2011; à défaut, elle serait automatiquement rayée de la liste. Le point de savoir s'il peut être déduit de cette indication ainsi que du maintien de la recourante sur cette liste qu'une reconnaissance d'intérêt public au sens de l'art. 4 al. 1 LPFES lui a bien été octroyée peut demeurer indéterminé. En effet, ladite reconnaissance ne porte de toute façon que sur les prestations comprises dans le mandat attribué ainsi que cela ressort clairement aussi bien du mandat de prestations du 20 avril 2012 (« Les cliniques sur la liste LAMal vaudoise 2012 ont obtenu une reconnaissance d'intérêt public par décision du chef du Département de la santé et de l'action sociale le 12 décembre 2011 pour les missions médicales et le type de mandat qui leur sont attribués selon [l'AListeLAMal] et explicité dans le présent document. » [sic]) que de la liste informative sur les établissements hospitaliers inscrits ou non inscrits sur la liste LAMal du canton de Vaud (ch. II nota bene « Tout établissement inscrit sur la liste LAMal bénéficie de la reconnaissance d'intérêt public pour les missions qui lui sont reconnues »); elle ne saurait par conséquent englober les autres prestations que l'établissement peut offrir. A cet égard, il ressort de l'avenant modifiant le mandat de prestations du 20 avril 2012 ensuite de sa reprise par X. que le mandat octroyé à la recourante d'après la liste LAMal 2012 se présente comme un mandat de réadaptation; il reconnaît 10 lits pour la réadaptation orthopédique; quant à la réadaptation cardiovasculaire, si l'avenant mentionne que le nombre de lits reconnus est illimité, il précise néanmoins qu'il s'agit d'environ 28 lits. Il en

résulte, conformément à ce qui a été exposé précédemment, que la reconnaissance d'utilité publique au sens de la LPFES ne peut tout au plus porter que sur ces quelque 38 lits dans les domaines spécifiés et non sur l'ensemble de l'activité de la clinique. Or, actuellement, l'offre de X. comprend (...) lits ([...]) soit un rapport de (...). Par ailleurs, en plus de la réadaptation cardiovasculaire, orthopédique et de médecine interne, la recourante propose des prestations dans de nombreux autres domaines: (...). Aussi, force est de constater que, tant sous l'angle du nombre de lits que des prestations offertes, le mandat de prestations ne recouvre qu'une partie de l'offre de la clinique. La recourante a d'ailleurs également reconnu ce fait, déjà dans son courrier du 3 juillet 2012 annonçant sa création. Par conséquent, même dans l'hypothèse où les activités de la recourante dans les domaines de réadaptation cardiovasculaire, orthopédique et de médecine interne pour environ 38 lits peuvent être qualifiées d'utilité publique au sens des art. 3 LSC et 3 al. 3 OSCi, celle-ci ne concerne et de loin pas l'ensemble de son activité alors que la reconnaissance en tant qu'établissement d'affectation présuppose que l'utilité publique se rapporte à l'ensemble de l'entreprise et non seulement à certains secteurs de celle-ci. La LSC et l'OSCi ne prévoient pas de reconnaissance partielle en qualité d'établissement d'affectation permettant d'engager des personnes astreintes en lien uniquement avec les secteurs d'utilité publique.

E. 5.3

Sur le vu de ce qui précède, il appert que le mandat de prestations du 20 avril 2012 et son avenant du 26 septembre 2013, la liste informative sur les établissements hospitaliers vaudois, l'AListeLAMal ou encore la planification hospitalière vaudoise 2012 attestent certes qu'une partie de l'activité de la recourante s'avère susceptible d'être qualifiée d'utilité publique; ils ne permettent en revanche pas de reconnaître que le caractère d'utilité publique s'étendrait à l'ensemble de la recourante et de ses activités. Il en découle que la recourante ne peut être qualifiée d'institution privée exerçant une activité d'utilité publique au sens de l'art. 3 LSC sur la base de ces documents.

E. 6

La recourante note la référence de l'autorité inférieure à sa pratique antérieure; elle déclare qu'elle a renouvelé la reconnaissance à réitérées reprises, nonobstant l'absence d'attestation d'utilité publique. Elle estime que si elle se satisfaisait alors d'autres éléments que la seule production d'une attestation d'utilité publique (notamment sous la forme d'une exonération fiscale) pour juger, dans le cas concret, de l'effectivité de cette qualification, elle était en droit de considérer cette pratique comme établie en vertu du principe général de la bonne foi.

E. 6.1

On parle de « pratique » pour désigner la répétition régulière et constante dans l'application d'une norme par les autorités administratives de première instance. Les pratiques ne peuvent être source du droit; elles ne lient pas le juge. Elles peuvent néanmoins avoir indirectement un effet juridique, par le biais du principe de la confiance ou, comme pour les revirements de jurisprudence, par le biais de l'égalité de traitement; les changements de pratique doivent en effet être fondés sur des raisons pertinentes, sérieuses et objectives, voire préalablement annoncés et publiés (cf. Moor/Flückiger/Martenet, Droit administratif, vol. I, 3e éd. 2012, ch. 2.1.3.3 p. 89). En l'espèce, les pièces versées au dossier ainsi que les écritures déposées fournissent peu d'indications sur l'existence d'une réelle pratique de l'autorité inférieure et en quoi elle aurait consisté exactement. A cet égard, il ressort seulement des déclarations de

l'autorité inférieure qu'elle a reconnu le caractère d'utilité publique de l'établissement d'affectation « Y. » exploité alors par Z. sur la base des statuts de cette dernière. Rien ne renseigne en particulier si et combien d'autres décisions ont été rendues dans des affaires similaires ni quelles en étaient les circonstances concrètes. La recourante se réfère de son côté uniquement aux décisions rendues à l'encontre de Z., soit la décision de reconnaissance du 16 septembre 2009 puis les décisions de modification de la reconnaissance des 13 avril 2010 et 6 avril 2011. Or, lesdites décisions ne sauraient être qualifiées de répétition régulière et constante de l'application de l'art. 3 al. 3 let. a OSCi à un grand nombre d'affaires analogues; elles s'avèrent ainsi manifestement insuffisantes à constituer une véritable pratique.

E. 6.2

Par ailleurs, la protection de la confiance, comme composante du principe de la bonne foi, vise à préserver la confiance légitime que le citoyen 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 (cf. ATF 131 II 627 consid. 6.1; 128 II 112 consid. 10b/aa et réf. cit.; arrêt du TF 2A.561/2002 du 11 juillet 2003 consid. 3.2; arrêt du TAF A 5453/2009 du 6 avril 2010 consid. 7.1). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire au droit en vigueur aux conditions cumulatives suivantes: le renseignement doit avoir été donné par l'autorité sans réserve; l'autorité doit être intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées; elle doit avoir agi ou est censée avoir agi dans les limites de ses compétences; l'administré ne doit pas s'être rendu compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu; il doit s'être fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice; la réglementation ne doit pas avoir changé depuis le moment où l'assurance a été donnée et l'intérêt au respect du droit objectif ne doit pas être prépondérant (cf. ATF 137 II 182 consid. 3.6.2 et réf. cit.; arrêt A 5453/2009 consid. 7.2 et réf. cit.). En l'espèce, il sied de constater que, lorsque les décisions des 16 septembre 2009, 13 avril 2010 et 6 avril 2011 ont été rendues, il était alors question de statuer sur la reconnaissance comme institution privée exerçant une activité d'utilité publique d'une association au sens des art. 60 ss CC, ne pouvant de toute façon pas, en cette qualité, poursuivre de but lucratif (art. 60 al. 1 CC) et le précisant en outre expressément dans ses statuts. A l'inverse, il s'agit aujourd'hui de se pencher sur la reconnaissance d'une société anonyme, indépendante de l'association destinataire des décisions précitées et pour laquelle la présomption d'un but économique vaut sans restriction à défaut d'une indication contraire dans les statuts. Lesdites décisions ne sont d'aucun secours à la recourante sous l'angle du principe de la confiance dès lors qu'elles ont été rendues dans une situation indépendante et fort différente de la sienne; de surcroît, la recourante ne s'est vu personnellement donner aucune assurance ou garantie.

E. 6.3

Il découle de ces considérations que la recourante ne saurait se prévaloir ni de l'existence d'une pratique antérieure ni du principe de la confiance pour prétendre à la reconnaissance en tant qu'établissement d'affectation. Partant, son grief doit être rejeté.

E. 7

Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que la décision attaquée ne viole pas le droit fédéral et ne traduit pas un excès ou un abus du pouvoir d'appréciation. Elle ne relève pas non plus d'une constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents et n'est pas inopportune (art. 49 PA). Mal fondé, le recours doit en conséquence être rejeté.

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