

GE_GERICHTE ATA/285/2011 vom 10. Mai 2011

GE Cour de justice, 2011-05-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_285_2011

FR: GE_GERICHTE ATA/285/2011 du 10 mai 2011

IT: GE_GERICHTE ATA/285/2011 del 10 maggio 2011

Regeste

Résumé: Lorsqu'une législation confie à l'autorité d'application, la mise en oeuvre d'un intérêt public et qu'une mesure (ici l'octroi de la subvention), adoptée selon des principes démocratiques (votation du budget par le Grand Conseil) met en oeuvre une politique publique donnant lieu à une responsabilité politique (financement des établissements médico-sociaux), le juge ne peut substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité. Son contrôle se limite donc à déterminer si une subvention a bien été versée à la recourante et si les paramètres légaux ont bien été pris en compte par l'autorité d'application dans la détermination de celle-ci. La quotité de la subvention, soit le caractère suffisant ou insuffisant de celle-ci, relève de l'opportunité et ne peut être contrôlée.

Erwägungen

E. 31

décembre 2010).

- 11/18 - A/3934/2010 4)

La recourante sollicite une audience de comparution personnelle des parties, aux fins de démontrer qu'elle aurait bien géré son établissement et maîtrisé ses coûts.

Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), 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, 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 132 II 485 consid. 3.2 p. 494 ; 127 I 54 consid. 2b p. 56 ; 127 III 576 consid. 2c p. 578 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C.424/2009 du 6 septembre 2010 consid. 2). Le droit de faire administrer des preuves n'empêche cependant pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 134 I 140 consid. 5.3 ; 131 I 153 consid. 3 p. 158 ; Arrêts du Tribunal fédéral 2C.58/2010 du 19 mai 2010 consid. 4.3 ; 4A.15/2010 du 15 mars 2010 consid. 3.2 et les arrêts cités ; ATA/432/2008 du 27 août 2008 consid. 2b).

Le dossier étant en l'état d'être jugé, il ne sera pas donné suite aux offres de preuves de la recourante. 5)

Le DSE considère que la demande de couverture de déficit de la recourante se heurte à l'entrée en force de la décision du 7 avril 2006.

Le droit administratif connaît les principes de la force et de l'autorité de chose jugée ou décidée : un jugement rendu par un tribunal devenu définitif par l'écoulement du délai de recours ou par l'absence de toute autre possibilité de recours ordinaire notamment, ne peut plus être remis en cause devant une autorité administrative ou judiciaire. Il y a autorité de la chose jugée quand la prétention litigieuse est identique à celle qui a déjà fait l'objet d'un jugement en force. Tel est le cas lorsque, dans l'un et l'autre procès, les parties ont soumis au juge la même prétention en se fondant sur les mêmes motifs juridiques et les mêmes faits. L'autorité de la chose jugée s'attache en principe au seul dispositif du jugement. Cela n'empêche toutefois pas qu'il faille parfois recourir aux motifs pour déterminer la portée exacte du dispositif (ATF 123 III 16 consid. 2a p. 18 ; 121 III 474 consid. 4a p. 477 ; 119 II 89 consid. 2a p. 90 ; 115 II 187 consid. 3b pp. 189 ss ; 106 II 117 consid. 1 p. 118 ; F. GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2ème éd., Berne 1983, pp. 320 ss). De plus, lorsque le dispositif du jugement se réfère expressément aux considérants, ceux-ci en deviennent partie intégrante et, partant, acquièrent force de chose jugée. Ainsi, lorsqu'un tel dispositif conclut un jugement de renvoi, les considérants lient les

- 12/18 - A/3934/2010 autorités auxquelles la cause est renvoyée (ATF 120 V 233 consid. 1a p. 237 ; 113 V 159 ; F. GYGI, op. cit., p. 323 ; ATA/685/2010 du 5 octobre 2010).

a. La décision du 7 avril 2006 statue sur le montant de la subvention que les départements concernés ont décidé d'allouer pendant la période quadriennale, sous réserve d'une modification du nombre de lits et du taux d'occupation, dont les éventuelles variations pouvaient conduire à une réévaluation de la subvention. Elle ne dit rien sur la prise en charge d'un éventuel déficit constaté au terme de cette période. En l'absence d'une mention expresse excluant cette prise en charge, ladite décision ne pouvait avoir qu'un effet prospectif et la recourante n'aurait pu recourir, faute d'intérêt digne de protection, contre un refus hypothétique de couverture d'un déficit futur éventuel.

L'autorité de la chose jugée ne s'étendant pas à la question soulevée dans le présent recours, l'exception soulevée par le DSE doit être écartée.

b. Quant à la procédure introduite devant le Tribunal administratif le 8 avril 2009, elle visait le refus de payer la subvention fixée pour la période quadriennale pour défaut de signature d'un contrat de prestations nouvellement imposé. L'objet de la contestation n'avait ainsi rien à voir avec celui du présent litige. 6)

Le droit de fond applicable au litige est celui qui était en vigueur au moment où les faits à l'origine de la demande se sont produits. En effet, en vertu du principe de non-rétroactivité des lois, s'appliquent aux faits dont les conséquences juridiques sont en cause les normes en vigueur au moment où ces faits se produisent (ATF 136 V 24 c. 4.3 ; ATF 130 V 445 c. 1.2.1 ; ATA/163/2011 du 15 mars 2011 ; P. MOOR, op. cit., p. 170).

La demande de prise en charge par l'Etat du déficit accumulé entre 2006 et 2009 ayant trait à une période antérieure à l'entrée en vigueur de la LGEPA, la LEMS et son règlement d'application de la loi relative aux établissements médico- sociaux accueillant les personnes âgées du 15 décembre 1997 (REMS) sont applicables sur un plan matériel. 7)

Selon l'art. 1 LEMS, l'Etat encourage, dans le cadre de la politique de la santé et de la planification sanitaire cantonale, la construction et l'exploitation d'EMS destinés à l'accueil et à l'hébergement de personnes âgées. L'un des buts de la LEMS est de définir les conditions d'octroi des subventions d'investissement et de fonctionnement des EMS (art. 3

let. c LEMS).

Afin d'assurer à toutes les personnes âgées des conditions d'accueil de qualité à des conditions financièrement supportables, le Conseil d'Etat veille à la planification quantitative et qualitative des places offertes par les établissements médico-sociaux, s'assure de la complémentarité et de la coordination des activités des établissements médico-sociaux avec les autres modes, hospitalier et

- 13/18 - A/3934/2010 domiciliaire, publics et privés, de prise en charge des personnes âgées, organise la surveillance et le contrôle des établissements médico-sociaux et prend toute mesure utile à l'amélioration de la qualité des prestations fournies par les établissements médico-sociaux (art. 5 let. a, b, d et e LEMS).

Il contribue, par l'octroi de subventions cantonales, au bon fonctionnement de ces établissements (art. 5 let. c LEMS). 8)

Aux termes des art. 9, 10 et 11 LEMS, il existe un droit à obtenir une autorisation d'exploiter un EMS, moyennant le respect de certaines conditions légales, indépendamment du besoin existant. La LEMS institue cependant deux catégories d'EMS : ceux reconnus d'utilité publique, qui peuvent prétendre à l'octroi d'une subvention, et les autres (art. 20 al. 1 et 2 et 26 a contrario LEMS).

La reconnaissance d'utilité publique est subordonnée au respect par l'établissement de tout un ensemble de conditions, au titre desquelles figurent, en particulier, l'obligation pour l'établissement de ne poursuivre aucun but lucratif, d'assurer des soins de qualité, d'être membre de la Fegems, de respecter les charges et les conditions fixées à l'octroi et à l'emploi des subventions cantonales, d'appliquer les prix de pension agréés par l'autorité cantonale, de respecter les conventions conclues avec les assureurs-maladie et fixant une participation financière forfaitaire aux frais remboursables par l'assurance-maladie (art. 20 al. 1 LEMS). 9)

L'existence d'un droit à la subvention en faveur des EMS reconnus d'utilité publique n'est, à juste titre, pas contestée par les parties. 10) En effet, conformément à l'art. 17 LEMS, les charges financières des établissements reconnus d'utilité publique « sont couvertes » par :

- les prix de pension facturés aux pensionnaires et reconnus par l'Etat, (qui comprennent le prix hôtelier et une contribution aux soins (art. 17 let. a LEMS) ;
- les assureurs-maladie (art. 5 let. b), qui participent à la prise en charge des soins et des frais médico-pharmaceutiques remboursables selon la LAMal (art. 18 LEMS) ;
- les subventions cantonales (art. 5 let. c), qui peuvent être d'investissement ou d'exploitation (art. 19 LEMS).

Ces trois sources de financement sont exclusives, ainsi que l'admet le DSE, sous réserve des recettes provenant de l'exploitation d'un kiosque ou d'une cafétéria ou encore d'un don ou d'un legs. Celles-ci sont toutefois marginales et, cas échéant, portées à l'actif de l'établissement, réduisant d'autant son éventuel déficit.

- 14/18 - A/3934/2010

Sur ces trois sources de financement, les EMS ne peuvent influencer de manière sensible. a. En effet, selon l'art. 11 let. a LEMS, le prix de pension des EMS doit être « agréé » par le SPC. Usant de son pouvoir d'évocation (art. 3 de la loi sur l'exercice des compétences du Conseil

d'Etat et l'organisation de l'administration du 16 septembre 1993 - LECO - B 1 15), le Conseil d'Etat s'est attribué cette compétence pendant la période quadriennale. En 2008, date de la seule modification qui est intervenue, l'« agrément » en question s'est traduit dans les faits par une hausse unilatérale du prix de pension (voir courrier du président du DSE du 13 novembre 2008 adressé à la recourante, informant celle-ci que « le Conseil d'Etat [avait] décidé - dans le cadre du projet du budget 2009 - d'adapter les prix de pension des [EMS] afin de tenir compte de la masse salariale. De ce fait, [il l'informait] que le prix de pension de [son] établissement, [passerait] de CHF 200.- en 2008 [à] CHF 205.- en 2009 »).

Les EMS ne disposent ainsi d'aucune autonomie de gestion de ce point de vue pour espérer augmenter leurs recettes.

b. Il en va de même pour la participation des assureurs-maladie aux soins couverts par la LAMal qui sont dispensés dans leurs établissements.

En effet, conformément à l'art. 18 LEMS, les assureurs-maladie participent à la prise en charge des soins et des frais médico-pharmaceutiques remboursables selon la LAMal. Ils contribuent au financement des soins infirmiers et des soins de base sous la forme d'un forfait journalier fixé sur la base de résultats fournis par la méthode d'évaluation « plaisir ». Ce forfait est négocié par Santé Suisse, d'une part, et par la Fegems, d'autre part, qui représente les EMS. Il donne lieu à une convention. Son montant dépend de la catégorie de besoins en soins dans laquelle se trouve le résident. Il varie entre CHF 10,55 (catégorie 1) et CHF 159,65 (catégorie 8 ; données 2010).

Le DSE soutient, qu'en vertu du mandat de représentation confié à la Fegems par les EMS, le résultat négocié dans ce cadre leur est imputable. Cette réalité ne saurait toutefois être confondue avec une marge de manœuvre dont l'établissement disposerait pour pouvoir augmenter ses recettes. D'une part, l'établissement n'a pas le choix de la procédure. D'autre part, il ne peut influencer son résultat d'une façon indépendante.

Les EMS ne peuvent ainsi intervenir de manière autonome sur cette recette pour tenter d'équilibrer leur compte de résultat.

c. Les subventions cantonales constituent, dans ce contexte, une source de financement subsidiaire et nécessaire. Cette nécessité découle des buts assignés par le législateur à la LEMS, dont le système de subventionnement visait à

- 15/18 - A/3934/2010 remplacer les prestations d'assistance publique individuelles des pensionnaires, jugées anachroniques et humiliantes, et à assurer à toutes les personnes âgées l'accès à des soins de qualité, à des conditions économiquement supportables (Mémorial des séances du grand Conseil de la République et canton de Genève - ci-après : MGC - 1997 15/II 2196-2198). 11) Si les parties ne remettent pas en cause le principe d'un droit à la subvention, elles se querellent en revanche sur l'étendue de ce droit.

La recourante tire des termes « sont couvertes » figurant à l'art. 17 LEMS un droit inconditionnel à la prise en charge de ses frais, qu'elle qualifie en l'espèce d'incompressibles. La subvention interviendrait de manière subsidiaire, mais dans une mesure lui permettant d'équilibrer son compte de résultat dans de telles circonstances.

L'autorité intimée soutient, de son côté, que la subvention quadriennale allouée ne pouvait être dépassée - sous réserves des adaptations qu'elle a elle-même accordées. Elle fait grief à la recourante de n'avoir pas maîtrisé ses coûts. 12) Selon une jurisprudence constante du

Tribunal fédéral, la loi s'interprète en premier lieu d'après sa lettre (interprétation littérale). Si le texte légal n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme en la dégagant de sa relation avec d'autres dispositions légales, de son contexte (interprétation systématique), du but poursuivi, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique ; ATF 132 V 321 consid. 6 p. 326 ; 129 V 258 consid. 5.1 pp. 263/264 et les références citées). Le Tribunal fédéral utilise les diverses méthodes d'interprétation de manière pragmatique, sans établir entre elles un ordre de priorité hiérarchique (ATF 133 III 175 consid. 3.3.1 p. 178 ; 125 II 206 consid. 4a pp. 208/209 ; ATA/422/2008 du 26 août 2008 consid. 7). Enfin, si plusieurs interprétations sont admissibles, il faut choisir celle qui est conforme à la Cst. (ATF 119 Ia 241 consid. 7a p. 248 et les arrêts cités).

En l'espèce, les buts d'intérêt public poursuivis par la LEMS et énoncés ci-dessus, ainsi que les impératifs découlant d'une gestion rationnelle et efficace des fonds publics, s'opposent à la prise en charge automatique de leur déficit. Un tel système équivaldrait à un blanc-seing donné à une mauvaise gestion, ce qui est incompatible avec ces objectifs. L'interprétation téléologique de la LEMS s'oppose donc à un tel résultat.

Si l'administration n'est pas liée par la couverture de ces charges, c'est qu'il existe, au sein de l'art. 17 LEMS, un pouvoir d'appréciation dévolu au département chargé de l'exécution de la loi. En dépit des apparences, cette disposition légale laisse ainsi à l'autorité d'application une véritable liberté

- 16/18 - A/3934/2010 d'appréciation sur les charges financières qu'elle souhaite couvrir et sur le maximum du montant à hauteur duquel elle considère celui-ci conforme à l'intérêt public visé. De même que le recours du législateur à la forme potestative oblige parfois l'autorité à allouer une subvention ou accorder un droit (ATF 99 Ib 421 consid. 2b), un texte créant l'apparence que l'on se trouve en administration liée peut-il conférer un pouvoir d'appréciation à l'autorité administrative.

L'exercice d'un tel pouvoir relève de l'opportunité. 13) Or, à teneur de l'art. 61 al. 2 LPA, les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée (sauf exception prévue par la loi, inexistante en l'espèce).

Cette limite au contrôle de l'activité de l'administration par le juge est particulièrement importante lorsqu'interviennent des considérations tenant à l'orientation d'une politique publique, à la planification et à la prospective (P. MOOR, op. cit., p. 382, n. 4.3.3.2). Elle découle du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, qui interdit au juge de substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité administrative, limitant son rôle à un contrôle de la légalité, au sens large.

Selon l'auteur susnommé, le juge n'est pas là pour assumer une responsabilité de nature politico-administrative ; il ne peut répondre ou être tenu pour responsable d'une politique en cas d'échec de celle-ci. Les conséquences d'une erreur de planification peuvent être lourdes (en l'espèce, allouer plus de subventions aux EMS que ne le permettent les finances publiques ou, à l'inverse, démesurément restreindre celles-là, avec pour conséquence la fermeture de certains établissements, des licenciements, une diminution du nombre de lits, une baisse de la qualité de l'accueil et des soins, etc.).

Lorsqu'une législation confie à l'autorité d'application, comme c'est le cas en l'espèce, la mise en œuvre d'un intérêt public et qu'une mesure (ici l'octroi de la subvention), adoptée selon des principes démocratiques (votation du budget par le Grand Conseil) met en œuvre une politique publique donnant lieu à une responsabilité politique, le juge ne peut substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité.

Son contrôle se limite donc à déterminer si une subvention a bien été versée à la recourante et si les paramètres légaux ont bien été pris en compte par l'autorité d'application dans la détermination de celle-ci. La quotité de la subvention, soit le caractère suffisant ou insuffisant de celle-ci, relève de l'opportunité et ne peut être contrôlée.

En l'espèce, une subvention inférieure de 7,84 % par rapport à celle de 2005 a été allouée à la recourante pour la période quadriennale 2006-2009. Cette

- 17/18 - A/3934/2010 diminution a représenté une baisse d'un peu plus de 1,5 % de son coût d'exploitation total. La recourante n'allègue pas qu'une augmentation de l'encadrement médico-social, non prise en compte par la subvention fixée au début de l'année 2006, soit intervenue pendant la période considérée, ayant eu pour effet d'accroître son déficit. Dans le même temps, une augmentation du prix de pension et des subventions complémentaires, destinée à couvrir les engagements pris par le Conseil d'Etat relativement à l'adaptation des salaires aux mécanismes salariaux de l'Etat, a été accordée.

Le DSE n'ayant pas omis la prise en compte de ces éléments et le montant correspondant octroyé échappant au contrôle de la chambre de céans, le recours sera rejeté. 14) Un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge de la recourante, qui succombe. Aucune indemnité de procédure ne sera lui allouée (art. 87 LPA). * * * * *

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