

VD_OMNI GE.2008.0109 vom 29. April 2009

VD Tribunal cantonal, 2009-04-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2008.0109

FR: VD_OMNI GE.2008.0109 du 29 avril 2009

IT: VD_OMNI GE.2008.0109 del 29 aprile 2009

Regeste

X. _____ SA, Y. _____ SA, RESIDENCE Z. _____ SA c/Service de la santé publique | Il n'existe pas de droit à l'octroi d'une subvention. Le recours, dirigé contre le montant d'un versement fondé sur le régime ordinaire du subventionnement, tend en réalité à requérir la mise au bénéfice d'un régime dérogatoire plus favorable, ce que le tribunal n'a pas à examiner ici. Le recours est néanmoins recevable, mais uniquement en tant qu'il est dirigé contre la constatation que la subvention a été déterminée sur la base de la législation et de la réglementation applicables.

Erwägungen

E. 1

Les recourantes font valoir que la correspondance du SSP du 2 avril 2008 constituerait en réalité une décision formelle au sens de l'art. 29 LJPA. a) Les décisions finales sont susceptibles de recours (art. 78 al. 1 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative – LPA-VD; RSV 173.36 ; en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2009). Par décision, on entend, selon l'art. 3 LPA-VD, toute mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce, en application du droit public, ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et obligations (let. a); de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droit ou d'obligations (let. b); de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits et obligations (let. c). Une décision au sens de l'art. 3 al. 1 let. b ne peut être rendue que si ne peut l'être une décision au sens des let. a et c du même alinéa (art. 3 al. 3 LPA-VD). La définition de la décision selon l'art. 3 al. 1 LPA-VD correspond à celle de l'art. 29 al. 2 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA), abrogée dès le 1^{er} janvier 2009 à la suite de l'entrée en vigueur de la LPA-VD (art. 118 al. 1 LPA-VD). La jurisprudence rendue sous l'empire de l'ancien droit est ainsi applicable par analogie. b) La décision est un acte étatique adressé au particulier, réglant de manière obligatoire et contraignante un rapport juridique relevant du droit public (ATF 121 II 473 consid. 2a p. 477, et les références citées). Ainsi, on entend par décision constatatoire au sens de l'art. 29 al.

E. 2

Les recourantes ont requis la tenue d'une audience et la mise en œuvre d'une expertise. Elles entendent démontrer que les redevances immobilières qui leur ont été versées en 2008 ne couvrent pas le financement de leurs infrastructures. Elles ont du reste pris des conclusions tendant à ce que ces redevances soient revues à la hausse. a) Les parties ont le droit d'être entendues (art. 29 al. 2 Cst. et 27 al. 2 Cst./VD). Cela inclut pour elles le droit de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à leur détriment, de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur la décision, d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos

(ATF 133 I 270 consid. 3.1 p. 277; 132 II 485 consid. 3.2 p. 494; 132 V 368 consid. 3.1 p. 370/371, et les arrêts cités). Le droit d'être entendu s'exerce essentiellement en rapport avec les faits de la cause. Il n'implique pas que les parties se voient réserver la faculté de s'exprimer sur l'appréciation des faits ou sur l'argumentation juridique que l'autorité se propose de retenir à l'appui de la décision à prendre (ATF 132 II 257 consid. 4.2 p. 267, 485 consid. 3.4 p. 495; 129 II 497 consid. 2.2 p. 505). Il n'est fait exception à cette règle que lorsque l'autorité envisage de fonder sa décision sur une norme ou un motif juridique non évoqué dans la procédure antérieure et dont aucune partie en présence ne s'est prévalu et ne pouvait supputer la pertinence, que la situation juridique a changé ou que l'autorité dispose d'un pouvoir d'appréciation particulièrement étendu (ATF 129 II 497 consid. 2.2 p. 505). En outre, l'autorité peut renoncer au moyen de preuve offert par une partie, pour autant qu'elle puisse admettre sans arbitraire que ce moyen n'aurait pas changé sa conviction (ATF 131 I 153 consid. 3 p. 157; 130 II 425 consid. 2.1 p. 429; 124 I 241 consid. 2 p. 242, et les arrêts cités). Pour le surplus, les parties à la procédure de recours ont le droit de recevoir toutes les écritures déposées et disposent en principe du droit de répliquer aux arguments des parties adverses (ATF 133 I 98, 100; ATF 2C_688/2007 du 11 février 2008). Devant la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal, la procédure est en principe écrite (art. 27 al. 1 LPA-VD). Les parties participent à l'administration des preuves (art. 34 al. 1 LPA-VD). L'autorité peut recourir à l'audition des parties et à l'expertise (art. 29 al. 1 let. a et c LPA-VD). Elle n'est toutefois pas liée par les offres de preuves formulées par les parties (art. 28 al. 2 LPA-VD); elle doit examiner les allégués de fait et de droit et administrer les preuves requises, si ces moyens n'apparaissent pas d'emblée dénués de pertinence (art. 34 al. 3 LPA-VD). Les art. 29 al. 2 Cst. et 27 al. 2 Cst./VD n'accordent en effet pas à la partie dans la procédure devant la juridiction administrative le droit inconditionnel d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins ou la mise en œuvre d'une expertise, à moins que soit en cause l'examen personnel de la partie en cause (ATF 122 II 464 consid. 4c p. 469/470). b) En l'espèce, le Tribunal peut se dispenser de l'audience réclamée par les recourantes et s'en tenir à une procédure exclusivement écrite. Dans l'acte de recours, les recourantes ont contesté que les subventions qui leur ont été versés en 2008 reposent sur une base légale; elles ont mis en cause le calcul desdites subventions, expliquant que celles-ci n'étaient pas suffisantes pour couvrir le coût de leurs infrastructures. Ainsi qu'on l'a dit ci-dessus, les recourantes ont requis l'application d'un régime dérogatoire plus favorable, ce qui leur a définitivement été refusé sans qu'elles fassent recours. Elles s'en prennent à une décision par laquelle leur droit à des redevances pour l'année 2008 est simplement constaté. Au surplus, les recourantes ne peuvent prétendre imposer à l'autorité intimée la conclusion d'un contrat dans lequel les subventions auxquelles elles peuvent prétendre, vu l'art. 25 LFPES, seraient augmentées. Dès lors, l'objet du recours doit se limiter à l'examen de la base légale, d'une part, et au calcul desdites redevances, d'autre part. Dans sa réponse au recours, l'autorité intimée a du reste développé son argumentation sur ce point, au sujet de laquelle les recourantes ont eu l'occasion de répliquer – ce qu'elle n'ont pas manqué de faire, au demeurant. A cela s'ajoute que le litige a trait à des questions d'ordre exclusivement juridique, que le Tribunal examine avec un plein pouvoir d'examen (art. 76 LPA-VD). Dès lors, par appréciation anticipée des preuves, le Tribunal s'estime en mesure de statuer en connaissance de cause, en se dispensant de l'avis d'experts réclamé par les recourantes.

E. 2.1

p. 99/100; 130 I 26 consid. 4.1 p. 40; 128 I 19 consid. 4c/aa p. 29/30, 92 consid. 2a p. 94/95, et les arrêts cités). La liberté économique n'est toutefois pas absolue. Les cantons peuvent la limiter, pour autant que ces restrictions reposent sur une base légale, sont justifiées par un intérêt public prépondérant et, selon le principe de la proportionnalité, se limitent à ce qui est nécessaire à la réalisation des buts d'intérêt public poursuivis (art. 36 al. 1 à 3 Cst.; ATF 131 I 223 consid. 4.1 p. 230/231; 130 I 26 consid. 4.5 p. 42/43; 128 I 3 consid. 3a p. 9/10, et les arrêts cités). L'égalité de traitement entre concurrents est également garantie par l'art. 27 Cst. (ATF 128 I 136 consid. 3 p. 141). Sont dès lors interdites les mesures qui causent une distorsion de la compétition entre concurrents directs, c'est-à-dire celles qui ne sont pas neutres sur le plan de la concurrence. On entend par concurrents directs les membres de la même branche qui s'adressent avec les mêmes offres au même public pour satisfaire les mêmes besoins. A cet égard, les art. 27 et 94 Cst. (comme auparavant l'art. 31 aCst.) offrent une protection plus étendue que celle de l'art. 8 Cst. (auparavant 4 aCst.; ATF 125 I 341 consid. 4b/aa p. 435-436 et la jurisprudence citée). L'égalité de traitement entre concurrents n'est cependant pas absolue et autorise des différences, à condition notamment que celles-ci reposent sur une base légale et répondent à des critères objectifs. Sont prohibées les mesures de politique économique ou de protection d'une profession qui entravent la libre concurrence en vue de favoriser certaines branches professionnelles ou certaines formes d'exploitation (ATF 128 I 3 consid. 3a et 3b p. 9; 125 I 209 consid. 10a p. 221 et les arrêts cités), ou encore qui visent à favoriser certains administrés ou certaines formes d'entreprises et tendent à diriger l'activité économique selon un plan déterminé (ATF 111 Ia 184 et réf. cit.). En revanche les restrictions à la liberté économique peuvent prendre la forme de prescriptions instaurant des mesures de police, des mesures de politique sociale, ainsi que des mesures dictées par d'autres intérêts publics (ATF 125 I 322 consid. 3a p. 326; ATF 2P. 83/2005 du 26 janvier 2006 consid. 2.3). c) aa) Les recourantes exploitent trois EMS en la forme commerciale; elles se plaignent de discrimination au regard du traitement que réserverait l'autorité intimée aux personnes morales à but idéal qui exploitent des EMS. Cette inégalité ne trouverait, selon elles, pas sa source dans le texte de loi, mais bien dans la pratique de l'autorité. On constate cependant que l'art. 26 al. 2, 2^{ème} phrase, LPFES opère déjà une distinction à cet égard, puisque la participation de l'Etat aux dépenses d'investissement des EMS est versée sous forme de subventions du service de la dette, de versements directs ou de forfaits, « en fonction du mode d'exploitation des établissements ». Cette disposition est issue de la novelle du 11 décembre 1991, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1992. En effet, jusqu'à cette date, les établissements reconnus d'intérêt public au sens de la LPFES devaient être organisés sous la forme de fondations, d'associations ou de sociétés coopératives pour être reconnus d'intérêt public (cf. ancien art. 4 LFPS). Les établissements sanitaires privés exploités en la forme commerciale pouvaient bénéficier sous une forme contractuelle d'une participation de l'Etat à leurs dépenses d'exploitation (v. BGC automne 1991, p. 320 et ss, not. 322). L'objectif de la novelle de 1991 a consisté à créer un large réseau d'EMS d'intérêt public, soumis à la planification cantonale et liés à l'Etat par une seule convention, financés sur des bases homogènes, ceci quel que soit leur statut juridique (ibid., p. 326). L'exigence d'un régime juridique particulier figurant initialement à l'art. 4 LPFES a donc été supprimé, de sorte que le réseau des établissements sanitaires privés reconnus d'intérêt public a également été étendu aux établissements exploités en la forme commerciale. Cette extension a rendu nécessaire l'adaptation des modalités inhérentes au financement des investissements, définies à l'art. 26 LPFES. Le Conseil d'Etat relevait toutefois que la collaboration avec des établissements exploités sous

la forme commerciale revêtait un caractère particulier, de sorte que l'intervention de l'Etat devait se concevoir comme un dédommagement pour la mise à disposition d'une exploitation dans le cadre du réseau reconnu d'intérêt public (ibid., p. 335). Dès lors, une distinction a été opérée à l'art. 26 al. 2 LPFES entre les deux types d'établissements. Lorsque ceux-ci n'ont pas de but lucratif, leurs investissements, qui font l'objet d'une garantie de l'Etat et d'un décret du Grand Conseil, sont pris en charge sous la forme d'une subvention calculée sur la base du service de la dette. En pratique, jusqu'à 1'000'000 fr., la part de l'investissement est directement prise en charge par l'Etat; pour les montants supérieurs, une garantie est accordée par les pouvoirs publics, lesquels prennent en charge le service de la dette pour une part déterminée de l'emprunt contracté. Pour les établissements organisés sous une forme commerciale, l'Etat applique en revanche un système forfaitaire de montants unitaires (redevance immobilière), qui tient compte des frais effectivement encourus par les entrepreneurs privés et de la mise à disposition des capitaux propres (ibid. pp. 334-335). Cette redevance est calculée, ainsi qu'on l'a vu au considérant précédent, sur la base de la valeur intrinsèque du bâtiment et du terrain. A cela s'ajoute que les subventions versées aux établissements sanitaires privés reconnus d'intérêt public ne font pas l'objet de créances hypothécaires. Pour les établissements exploités en la forme commerciale toutefois, d'autres formes de garanties relatives aux subventions d'investissement versées par l'Etat peuvent être demandées (art. 26 al. 4 LPFES).

bb) Cette distinction selon le mode d'exploitation se justifie dans son principe et n'apparaît pas contraire à l'égalité de traitement. Les personnes morales poursuivant un but idéal exercent leurs activités sans dessein d'enrichissement, c'est-à-dire de façon altruiste, ce qui exige de la part de leurs membres (association) ou de tiers (fondation) un sacrifice en faveur de l'intérêt général, lequel prime leurs propres intérêts. A l'inverse, les sociétés commerciales ont un but final économique visant à l'amélioration de la situation patrimoniale de leurs seuls membres (v. Roland Ruedin, *Droit des sociétés*, 2^{ème} éd., Berne 2007, nos 426 et ss, not. 427; Arthur Meier-Hayoz/Peter Forstmoser, *Schweizerisches Gesellschaftsrecht*, 10^{ème} éd., Berne 2007, § 4 n° 5). Lorsque celles-ci exploitent un EMS, elles se font sans doute déléguer, par l'effet de la planification, une tâche d'intérêt public pour l'exercice desquelles elles sont indemnisées. Il est en effet admis que l'Etat puisse renoncer au monopole de l'organisation d'une tâche publique, et en conférer l'exercice à des acteurs du secteur privé qui, sous sa surveillance, sont censés mettre leurs ressources et leur savoir-faire au service d'un intérêt général (v. Pierre Moor, *Droit administratif*, vol. III, Berne 1992, n° 3.1.1.1). Toutefois, cela n'implique en aucun cas que l'Etat doive contribuer à l'enrichissement des sociétés commerciales; il n'en a certainement pas la vocation. Les sociétés commerciales, qui réalisent d'autres revenus, demeurent du reste libres de disposer de leur bénéfice, pour autant que les missions de l'établissement n'en soient pas modifiées et que cette situation ne provoque pas une augmentation des coûts d'exploitation et d'investissement (art. 31 al. 2 LPFES). Leur situation n'est donc pas comparable à celle des personnes morales poursuivant un but idéal, de sorte que les recourantes invoquent en vain une inégalité de traitement. Au surplus, l'autorité intimée conteste dans ses écritures les affirmations des recourantes selon lesquelles les investissements des EMS exploités sous une forme idéale seraient entièrement financés par l'Etat. Comme on le voit ci-dessus, ce financement, qui implique l'adoption d'un décret, ne couvre de toute façon qu'une partie de l'emprunt contracté. De même, c'est à tort que les recourants allèguent que ce financement serait octroyé sans limite temporelle; au contraire, il s'éteint au remboursement de l'emprunt contracté.

cc) Les recourantes font également valoir cet argument sous l'angle de

la liberté économique, en expliquant qu'à la différence des EMS exploités sous la forme idéale, ceux exploités sous une forme commerciale n'auraient aucune garantie de pouvoir entretenir correctement leurs immeubles, ni de pouvoir financer les travaux de sécurité imposés par l'Etat. Ils font valoir que la distinction opérée par l'autorité intimée pourrait conduire à terme à la disparition de ce type d'établissement. Les recourantes soutiennent ainsi de manière implicite que le mode de financement différencié des établissements sanitaires, tel qu'il résulte directement de l'art. 26 LPFES, engendrerait une distorsion dans la concurrence entre EMS. Cependant, il est douteux que l'on puisse parler ici de concurrence entre établissements sanitaires organisés selon une forme idéale et ceux poursuivant un but économique. Quoi qu'il en soit, sur ce volet également, les recourantes perdent de vue qu'à la différence des premiers, les seconds, qui tendent à réaliser un bénéfice, disposent d'autres sources de financement. dd) Les recourantes, toujours en relation avec la liberté économique, se plaignent de ce que les redevances allouées n'offriraient pas une couverture suffisante et adéquate de leurs charges. Il est douteux que cet argument puisse être opposé au versement d'une subvention dont le calcul apparaît conforme à la convention signée entre les pouvoirs publics et les associations professionnelles faîtières. Au surplus, ainsi qu'on l'a vu ci-dessus, l'application du régime ordinaire de subventionnement et le refus par l'autorité de mettre en place un système dérogatoire sont en l'espèce définitifs. Les recourantes font, certes, référence à la mise en œuvre par elles du programme PIMEMS, à la suite duquel elles ont engagé pour près de 1'000'000 fr. de travaux. Elles font valoir qu'à la suite de la réalisation de ces travaux, l'EMS exploité par Y. _____ SA, a vu sa capacité portée 28 à 34 lits, sans que la redevance versée à cette société ne soit augmentée, ce qui a pour effet d'accroître ses charges. Or, les recourantes sont d'autant moins fondées à s'en plaindre et à invoquer une atteinte à leur liberté économique qu'elles n'ont pas respecté les procédures mises en place par la commission de restructuration et qui leur a été communiquée le 24 avril 2002. Les libertés qu'elles ont prises à cet égard ont eu pour effet de retarder d'autant le contrôle par l'autorité des travaux de mise en conformité. Quoi qu'il en soit, il n'est pas impossible que la situation soit revue à l'issue de ce contrôle et que les redevances soient augmentées. 5. Les recourantes invoquent par ailleurs une violation de la LAMal. Les EMS font en effet partie des fournisseurs de prestations admis à pratiquer à la charge de l'assurance obligatoire des soins (art. 35 al. 1 et 2 let. k LAMal), pour autant qu'il remplissent certaines conditions (art. 39 al. 1 et 3 LAMal). Les recourantes sont à ce titre habilitées à fournir les prestations définies aux art. 25 à 31 LAMal. Elles perdent toutefois de vue que les redevances qui leur sont servies en application des art. 25 et ss LPFES trouvent leur contrepartie dans les prestations socio-hotelières qu'elles dispensent. Or, celles-ci sont exclues du champ d'application de la LAMal, tel que défini par son art. 1a al. 1, soit l'assurance-maladie sociale, laquelle comprend l'assurance obligatoire des soins et une assurance facultative d'indemnités journalières. Ce grief n'est donc pas fondé.

E. 3

Il peut tenir compte de la situation particulière des établissements sanitaires d'intérêt public, notamment de l'état du bâtiment et des conditions d'exploitation.

E. 4

Si en revanche, en vertu du contrat de bail ou de la convention spécifique, l'entretien est à la charge de l'entité exploitante, celle-ci est considérée comme un EMS propriétaire au sens de l'article 8 ci-après.

E. 4.1

p. 74, et les arrêts cités). La question de savoir s'il existe un motif raisonnable de traiter différemment deux situations, peut recevoir des réponses différentes selon les époques, au gré de l'évolution des mentalités et des conceptions. Le législateur dispose à cet égard, dans le cadre de ces principes et de la prohibition de l'arbitraire, d'une grande latitude (ATF 125 I 173 consid. 6b p. 178). Le principe de la légalité de l'activité administrative prévaut toutefois sur celui de l'égalité de traitement. En conséquence, 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 126 V 390 consid. 6a p. 392; 117 Ib 266 consid. 3f p. 270; 116 Ib 228 consid. 4 p. 234/235; 108 Ia 212 et les arrêts cités). Cela présuppose cependant, de la part de l'autorité dont la décision est attaquée, la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question. Le citoyen ne peut prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévéra dans l'inobservation de la loi (ATF 127 I 1 consid. 3a p. 2/3; 126 V 390 consid. 6a p. 392; 115 Ia 81 consid. 2 p. 82/83, et les arrêts cités). b) La liberté économique est garantie (art. 27 al. 1, 94 al. 1 Cst. et 26 al. 1 Cst./VD). Elle protège le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative et son libre exercice (art. 27 al. 2 Cst. et 26 al. 2 Cst./VD; ATF 132 I 97 consid.

E. 5

Les alinéas 3 et 4 sont applicables à la mise à disposition et au renouvellement des biens et équipements mobiles.

E. 6

Les recourantes critiquent également les décisions attaquées sous l'angle de arbitraire, car elles s'écarteraient, selon elles, du texte clair de la LPFES. Ce grief n'a toutefois pas de portée propre en l'espèce, par rapport aux autres griefs soulevés contre les décisions qui ont été traités dans les considérants qui précèdent. Il n'y a donc pas lieu de l'examiner plus avant. Il en va de même pour le grief selon lequel la décision attaquée heurterait le sentiment de justice et d'équité. Les décisions attaquées sont conformes au droit, de sorte qu'elles ne peuvent être qualifiées d'arbitraires.

E. 7

Il s'ensuit que le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable et les décisions attaquées, confirmées. Vu le sort de la cause, les recourantes en supporteront les frais (art. 49 et 91 LPA-VD). En outre, l'allocation de dépens ne saurait entrer en ligne de compte (art. 55 al. 1, a contrario, 56 al. 3 et 91 LPA-VD).

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