

# VD\_OMNI GE.2023.0043 vom 17. November 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-11-17, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2023.0043](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2023.0043)

FR: VD\_OMNI GE.2023.0043 du 17 novembre 2023

IT: VD\_OMNI GE.2023.0043 del 17 novembre 2023

## Regeste

A. \_\_\_\_\_, B. \_\_\_\_\_/Département de la santé et de l'action sociale | Recours dirigé contre le refus du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) d'autoriser la mise en service d'un équipement médico-technique lourd (CT-scan). La décision de refus du département aurait dû être prise avant l'échéance du délai de 6 mois à compter de la transmission du dossier à la Commission, à défaut de quoi la demande est réputée acceptée (cf. art. 9 al. 4 DREMTL). Ce délai constitue un délai de péremption, qui ne peut dès lors pas être valablement interrompu ou suspendu. En dépit de la renonciation de la recourante à se prévaloir de ce délai, le département était par conséquent déchu du droit de refuser la demande des recourantes à l'échéance des 6 mois. Les recourantes n'ont pour le surplus pas adopté un comportement contraire à la bonne foi, le dossier ne permettant pas d'établir qu'elles connaissaient la portée de l'art. 9 al. 4 DREMTL. Recours admis. Recours au TF déclaré irrecevable (arrêt 2C\_693/2023 du 9 avril 2024).

## Erwägungen

### E. 1

La notification de la décision est intervenue le 3 février 2023 et a fait courir un délai de recours de 30 jours; celui-ci est venu à échéance, au plus tôt, le dimanche 5 mars suivant, de sorte que le délai utile a été reporté au lundi 6 mars 2023; le recours a ainsi été formé en temps utile (art. 95 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative; LPA-VD; BLV 173.36). De surcroît B. \_\_\_\_\_ qui souhaite exploiter le CT-scan en cause, de même que la clinique qui l'héberge, ont un intérêt digne de protection à la modification de la décision attaquée, de sorte que leur pourvoi est recevable (art. 75 let. a et 79, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Il convient ainsi d'entrer en matière sur le fond.

### E. 2

Avant d'examiner l'argumentation des parties, il y a lieu de procéder à un rappel du cadre légal; celui-ci découle du DREMTL, entré en vigueur le 15 décembre 2015. a) L'art. 1 DREMTL prévoit que le présent décret a pour but d'instituer un dispositif temporaire de régulation des équipements médico-techniques lourds dans les domaines hospitalier et ambulatoire (al. 1); la régulation vise à garantir que la mise en service d'équipements lourds qui génèrent des prestations facturées à la charge de l'assurance obligatoire des soins se fasse conformément aux besoins de la population (al. 2). A teneur de l'art. 7 al. 2 DREMTL, afin d'éviter toute pléthore ou tout risque de pléthore, la mise en service d'équipements lourds figurant sur la liste de l'art. 3 est soumise à autorisation du département, selon la procédure prévue par le présent décret. D'après l'art. 8 DREMTL, l'exploitant qui souhaite mettre en service un équipement lourd figurant sur la liste (art. 3) doit adresser une demande motivée au département, par l'intermédiaire du Service de la santé publique (al. 1); l'exploitant fournit au service toutes les informations nécessaires au traitement de la

demande (al. 2). Selon l'art. 9 al. 1 DREMTL, le département accorde l'autorisation requise si toutes les conditions (cumulatives) figurant à l'alinéa 1<sup>er</sup> sont réalisées, à savoir la mise en service de l'équipement répond à un besoin de santé publique avéré (let. a); aucun impératif de police sanitaire ne s'y oppose (let. b); les coûts induits à la charge de l'assurance obligatoire des soins, des pouvoirs publics ou des patients sont proportionnés par rapport au bénéfice sanitaire attendu (let. c); et, enfin, le requérant dispose de personnel qualifié (let. d).

b) Il résulte des travaux préparatoires qu'une offre pléthorique d'équipements médico-techniques lourds peut générer des examens inutiles (risques de sur-prescription et de surconsommation médicales) et donc engendrer une augmentation des coûts à charge de l'assurance obligatoire des soins. Une offre abondante peut provoquer une situation de demande induite par l'offre et non justifiée par des besoins cliniques, afin de rentabiliser les équipements dont l'investissement est important (Exposé des motifs et projet de décret sur la régulation des équipements médico-techniques lourds [EMPD], n° 245, juillet 2015, n. 2.3). Comme cela ressort du rapport de la Commission thématique de la santé publique, le décret a notamment pour but d'empêcher l'acquisition de nouveaux équipements ne répondant pas à un besoin avéré et d'éviter ainsi les surcapacités pouvant déboucher sur une surconsommation médicale avec à la clé une augmentation des coûts de la santé (BGC, séance du mardi 22 septembre 2015, n. 2). Dans le cadre de ces travaux préparatoires, l'offre en CT-scan et IRM dans le canton de Vaud avait été évaluée. Il est apparu qu'en juin 2014, le canton disposait de 31.6 CT-scan, soit 42.2 par million d'habitants et de 32.1 appareils IRM, soit 42.9 par million d'habitants. Ces résultats montraient que l'offre vaudoise, par million d'habitants, étaient particulièrement élevée en comparaison intercantonale, puisque 42.2 CT-scan par million d'habitants, représentent 31% de plus que la moyenne suisse et le 5ème rang des cantons par ordre de densité décroissante; avec 42,9 IRM par million d'habitants, le canton de Vaud se situait, avec celui du Valais, au 2ème rang des cantons latins à présenter la plus forte densité en IRM. L'offre vaudoise était également plus importante en comparaison internationale, soit par rapport à des pays (tels la France, le Royaume-Uni, l'Italie etc.) où le niveau de développement des services de santé était similaire à celui de la Suisse (EMPD n° 245, juillet 2015, n. 2.4 et les Tableaux 1, 2, 3 et 4 figurant en annexe). Depuis lors, l'offre de CT-scan et en IRM s'est encore étoffée dans le canton de Vaud, comme cela ressort du registre recensant les équipements lourds autorisés (ci-après: le Registre), mis à jour le 20 avril 2023; tel est le cas notamment s'agissant de la région relevant du Réseau santé Haut-Léman, dont fait partie la Riviera. Par ailleurs, la régulation vise également à atteindre un autre but important. Les équipements médicaux lourds exigent généralement des équipes hautement qualifiées et expérimentées pour assurer la sécurité et la qualité des prestations. Or, lorsque l'offre est surabondante, il devient difficile, voire quelquefois impossible, d'assurer la disponibilité du personnel nécessaire. De plus, même lorsque le personnel est présent, il a besoin d'une masse critique d'activité pour maintenir ses compétences qui ne peuvent plus être atteintes lorsque l'offre est trop importante. Ainsi, ce personnel est par définition rare et il s'agit d'exploiter au mieux cette ressource qui, en cas de dispersion des équipements, risque de manquer dans les endroits les plus stratégiques en termes de santé publique, soit dans les hôpitaux avec un mandat public notamment (EMPD n° 245, n. 2.3). D'après la Directive du DSAS du 24 mars 2016 sur l'établissement d'un dossier de demande, pour déterminer le besoin de santé publique avéré, il convient de prendre en considération les éléments suivants: la densité actuelle et future de l'équipement dans le secteur d'implantation (ville, district, région), la mise en évidence des besoins non couverts, la fourniture de prestations

particulières non disponibles, le gain/amélioration supplémentaire pour les patients en regard de la situation existante, l'amélioration du dispositif sanitaire régional voire supra régional, les nombres annuels de prestations prévues selon leur type. Il en découle que la Commission cantonale d'évaluation dispose d'une certaine marge d'appréciation quant au choix du critère géographique, puisqu'elle peut tenir compte de la densité des appareils à l'échelle d'une ville ou d'un district ou encore d'une région afin de déterminer si la mise en service d'un nouvel équipement lourd répond à un besoin de santé publique avéré. En vertu de la loi cantonale du 30 janvier 2007 sur les réseaux de soins (LRS; BLV 810.02), le canton de Vaud est divisé en quatre réseaux de soins, à savoir le Réseau santé La Côte (qui englobe les districts de Morges et de Nyon), le Réseau santé région Lausanne (dont le périmètre comprend les districts de Lausanne, l'Ouest lausannois, le Gros-de-Vaud, la région Lavaux-Oron), le Réseau santé Nord-Broye et le Réseau santé Haut-Léman. c) Le débat portant en premier lieu sur un aspect procédural, il convient encore de reproduire ici un extrait de ce décret, plus précisément les articles 8 et 9 DREMTL in extenso : " Art. 8 Dépôt de la demande L'exploitant qui souhaite mettre en service un équipement figurant sur la liste, adresse une demande motivée au département, par l'intermédiaire du Service de la santé publique (ci-après: le service). L'exploitant fournit au service toutes les informations nécessaires au traitement de sa demande. Une fois le dossier constitué, le service le transmet à la Commission. Art. 9 Procédure d'autorisation Le département accorde l'autorisation si les critères cumulatifs suivants sont remplis: a. la mise en service de l'équipement répond à un besoin de santé publique avéré; b. aucun impératif de police sanitaire ne s'y oppose; c. les coûts induits à charge de l'assurance obligatoire des soins, des pouvoirs publics ou des patients sont proportionnés par rapport au bénéfice sanitaire attendu; d. le requérant dispose de personnel qualifié. Le département peut assortir l'autorisation de conditions, en particulier la mise en place d'une convention de collaboration entre les exploitants d'équipements ou l'obligation d'une disponibilité de l'équipement lourd dans des horaires particuliers. Lorsque le département suit le préavis, positif ou négatif, de la Commission, il rend la décision. S'il entend s'en écarter, il saisit le Conseil d'Etat. Les décisions du département ou du Conseil d'Etat doivent être rendues dans un délai de six mois à compter de la transmission du dossier à la Commission (art. 8, al. 3); à défaut, la demande est réputée acceptée. Ces décisions sont susceptibles d'un recours de droit administratif auprès du Tribunal cantonal." d) En substance, les recourantes font valoir que la décision attaquée viole l'art. 9 al. 4 DREMTL; selon elles, dans la mesure où aucune décision n'avait été prise à l'échéance du délai de 6 mois à compter de la transmission du dossier à la Commission, leur demande aurait dû être " réputée acceptée " (consid. 3 ci-après). L'autorité intimée, pour sa part, fait valoir que les recourantes auraient accepté de renoncer à se prévaloir de ce délai, de sorte qu'elles agissent de mauvaise foi en invoquant la violation de cette disposition (consid. 4).

### **E. 3**

Force est de relever que le mécanisme mis en place par l'art. 9 al. 4 DREMTL n'est pas courant, de sorte qu'il convient de l'analyser au plus près. On déduit de l'exposé des motifs (reproduit en pièce 53 du dossier de l'autorité intimée) que ce mécanisme vise à accélérer la procédure; l'exposé des motifs, paraphrasant la norme projetée, explique ainsi qu'à défaut de décision dans le délai de six mois fixé par cette disposition, la demande est réputée acceptée et, partant, l'équipement autorisé. Autrement dit, le régime légal adopté fait d'une certaine manière pression sur l'autorité pour que celle-ci statue sans tarder. On peut ainsi se demander quelle est la nature du délai imparti. Pour l'autorité intimée, ce délai serait

analogue à un délai de prescription, de sorte qu'il serait prolongeable, alors que les recourantes le contestent. Le droit positif contient, dans d'autres domaines, quelques dispositions qui s'articulent comme la règle de l'art. 9 al. 4 DREMTL; on les examinera brièvement à titre de comparaison (a) avant de dégager une interprétation de la disposition du décret (b). a) aa) En premier lieu, la loi vaudoise du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites, désormais abrogée (aLPNMS; anciennement BLV 450.0) prévoyait un mécanisme similaire s'agissant des constructions portées à l'inventaire au sens des art. 12 ss aLPNMS. En substance, lorsque le propriétaire d'un bâtiment porté à l'inventaire souhaitait procéder à des travaux, il devait annoncer ceux-ci au département compétent. A teneur de l'art. 17 aLPNMS, le département pouvait soit autoriser les travaux annoncés, soit ouvrir une enquête en vue du classement. L'art. 18 ajoutait ce qui suit : "L'enquête doit être ouverte dans les trois mois suivant l'annonce des travaux projetés par le propriétaire. A ce défaut, les travaux sont réputés autorisés." La jurisprudence a considéré que ce délai de trois mois constituait un délai de péremption; après son échéance, le département n'avait pas même la faculté d'accorder une autorisation assortie de conditions (voir à ce propos AC.2018.0118 du 6 septembre 2018 consid. 2c et 3; voir également AC.2009.0175 du 19 février 2010; AC.2001.0159 du 23 février 2006 consid. 4). bb) Par ailleurs, la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les cartels et autres restrictions à la concurrence (LCart; RS 251) prévoit un mécanisme similaire dans le domaine du contrôle des concentrations (art. 32 ss, spécialement 34 LCart). L'idée est en effet que l'autorité, en l'occurrence la Commission de la concurrence, soit amenée à traiter dans des délais très rapides les demandes relatives à des projets de fusion de sociétés (ou d'autres opérations analogues). Ainsi, elle doit, dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'opération de concentration, annoncer l'ouverture d'une procédure d'examen; à défaut, l'opération de concentration peut être réalisée sans réserve (art. 32 al. 1 LCart). Par ailleurs, si elle ouvre une procédure d'examen, elle doit la mener à chef dans un délai de 4 mois; là aussi, en l'absence de décision dans ce délai, l'opération est réputée autorisée (art. 33 al. 3 et 34 LCart). Il faut toutefois excepter l'hypothèse dans laquelle la Commission a été empêchée de statuer dans ce délai " pour des causes imputables aux entreprises participantes " (art. 33 al. 3 in fine LCart); dans cette dernière hypothèse, la Commission doit constater par décision qu'elle a été empêchée de statuer dans ce délai (art. 34 in fine LCart). La jurisprudence a été amenée à examiner ce mécanisme et elle s'est demandée si le silence de la Commission - permettant ainsi tacitement la réalisation d'un projet de concentration - constituait ou non une décision sujette à recours; elle l'a toutefois laissée ouverte (ATF 131 II 497 consid. 4). Quoi qu'il en soit, il apparaît clairement que, telles qu'elles sont libellées, les dispositions des art. 32 et 34 LCart impliquent que l'échéance du délai fixé emporte, en cas d'inaction de la Commission, de par la loi, les conséquences prévues, soit la "présomption irréfragable" que l'opération est autorisée (la formule est tirée de la doctrine: Bovay/Merkt in: Martenet/Bovay/Tercier[éd.], Commentaire romand du droit de la concurrence [ci-après: CR Concurrence], 2<sup>ème</sup> éd., Bâle 2013, art. 34 LCart, n. 29). Le délai fixé à l'art. 32 n'est pas prolongeable, alors que celui de l'art. 33 al. 3 et 34 LCart l'est, mais cela suppose une décision expresse avant son échéance (voir à ce propos Bovay/Merkt, CR Concurrence, art. 32 LCart, n. 95; 33 LCart, n. 35 et 34 LCart, n. 29). On relève encore que le mécanisme choisi ici est celui de la péremption: lorsque la Commission de la concurrence rend une décision qui la dispense d'observer le délai de quatre mois précité, cet acte suffit et ne fait pas courir un nouveau délai de prescription (on n'est ainsi pas en présence d'une interruption d'un délai de prescription; à titre de comparaison, voir

aussi arrêt CDAP GE.2020.0160 du 28 mai 2021 consid. 3, où le mécanisme de la péremption est évoqué; voir aussi à ce propos, Moor/Poltier, Droit administratif II, Berne 2011, p. 102 s. et les références ). b) La rédaction de l'art. 9 al. 4 DREMTL est libellée de manière tout à fait analogue aux règles de l'art. 18 aLPNMS et 32 et 34 LCart. Les dispositions de ces dernières lois visent d'ailleurs également à ce que les autorités compétentes statuent le plus rapidement possible (dans le cas de projets de fusion, pour des motifs économiques évidents). Rien, dans l'exposé des motifs du DREMTL, ne permet d'admettre que telle n'a pas été la volonté du législateur dans le cadre de ce décret; autrement dit, le délai fixé à l'art. 9 al. 4 DREMTL ne saurait être considéré comme un délai de prescription, contrairement à ce que soutient l'autorité intimée, mais doit être qualifié de délai de péremption, non prolongeable (dans ce sens, Moor/Poltier, Droit administratif II, Berne 2011, p. 102). Ces auteurs soulignent que la péremption entraîne l'extinction totale du droit en cause - ici le droit du DSAS de refuser d'autoriser l'équipement lourd projeté - une fois le délai expiré; ils ajoutent que ce délai ne peut être ni suspendu, ni interrompu . C'est pourtant bien une forme de suspension du délai que l'autorité intimée souhaitait obtenir au travers de l'échange de courriels ici en cause, en vain. c) Il découle de ce qui précède que conformément à l'art. 9 al. 4 DREMTL, en l'absence de décision dans le délai fixé, l'autorisation sollicitée par les recourantes devrait être "réputée acceptée".

#### **E. 4**

Toutefois, encore faut-il examiner le moyen tiré par la DGS de la mauvaise foi éventuelle des recourantes. En somme, selon l'autorité intimée, il conviendrait de renoncer à l'application de la loi, en raison de la mauvaise foi des intéressés. a) Le principe de la bonne foi, qui oblige l'administration, lie bien évidemment les administrés également (art. 5 al. 3 Cst). Par exemple, de même que l'administration est liée par les renseignements qu'elle délivre aux administrés, ceux-ci sont engagés eux aussi par les renseignements qu'ils ont donnés. Il demeure que la question qui se pose en l'espèce est celle d'un conflit entre le principe de la bonne foi et celui de la légalité; en effet, il s'agirait en quelque sorte d'écarter l'application de la loi, cela en défaveur de l'administré, en raison de sa mauvaise foi (dans le cas des renseignements délivrés par l'administration, la situation est différente: il s'agit d'écarter l'application de la loi, mais à l'avantage de l'administré). Compte tenu de cette configuration différente, la jurisprudence n'admet que restrictivement d'écarter l'application de la loi au motif que l'administré aurait violé les obligations découlant pour lui du principe de la bonne foi (sur ces différents points, voir Moor/Flückiger/Martenet, Droit administratif I, Berne 2012, p. 931 ss; voir aussi Jacques Dubey, in: Martenet/Dubey [éd.], Commentaire romand de la Constitution fédérale, art. 5 n. 122ss, spéc. 123 et les références). b) Dans le cas d'espèce, l'autorité intimée fait valoir que les requérantes auraient renoncé à se prévaloir du délai de six mois fixé par l'art. 9 al. 4 DREMTL. Pour leur part, ces dernières soulignent que c'est la DGS elle-même qui a pris l'initiative de ce processus. C'est elle qui s'est adressée au directeur de A.\_\_\_\_\_, par courriel, en évoquant une alternative: soit le département rend une décision négative immédiate, soit la requérante accepte une prolongation du délai. A cet égard, il faut observer que l'autorité elle-même (comme c'est d'ailleurs le cas dans la règle) était mieux placée que les recourantes (et le destinataire de ce courriel) pour donner une interprétation correcte de la loi, ce d'autant qu'elle ne laissait guère de temps de réflexion aux recourantes pour réagir. Autrement dit, on ne saurait considérer que celles-ci, en donnant d'abord une suite en quelque sorte positive au courriel de la DGS, puis en déniaient toute portée à leur réponse, ont adopté des comportements - que l'on peut certes considérer comme contradictoires - contraires à la bonne foi. Certes, cela

aurait pu être le cas si elles connaissaient la portée de l'art. 9 al. 4 DREMTL et l'erreur de la DGS sur la nature du délai fixé par cette disposition; mais cette circonstance ne ressort nullement du dossier. Par la suite, avec l'écoulement du temps, les échanges de courriels du 11 avril 2022 ne pouvaient plus être rapportés. En définitive, on ne voit pas, dans cet échange de courriels, de motifs déterminants suffisants pour écarter, en raison de comportements des recourantes contraires aux règles de la bonne foi, l'application de la loi et les conséquences de l'art. 9 al. 4 DREMTL. De même, on ne saurait voir dans l'attitude des recourantes un abus de droit, voire une fraude à la loi. Il faut donc s'en tenir à l'application de la loi, en l'occurrence l'art. 9 al. 4 DREMTL. c) Il découle de ce qui précède que le recours doit être admis et l'équipement litigieux (réputé) autorisé. Il n'est pas nécessaire d'examiner au surplus les autres arguments des parties, notamment ceux qui ont trait à l'existence ou non d'un besoin avéré de santé publique auquel le CT-scan litigieux serait censé répondre. 5. Vu l'issue du pourvoi, le présent arrêt sera rendu sans frais; les recourantes, qui l'emportent avec le concours d'un mandataire professionnel, ont en outre droit à des dépens (art. 49 et 55 LPA-VD).

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