[AZA 0/2]
2P.241/2001/otd

IIe COUR DE DROIT PUBLIC
****

18 février 2002

Composition de la Cour: MM. les Juges Wurzburger, président,
Hungerbühler et Merkli. Greffier: M. Merz.

_____

Statuant sur le recours de droit public
formé par

1. EMS C._____ SA,
2. H._____, tous deux représentés par Me Jean-René H. Mermoud, avocat à Lausanne,

contre
l'arrêt rendu le 7 août 2001 par le Tribunal administratif du canton de Vaud, dans la cause qui oppose les recourants au Département de la santé et de l'action sociale du canton de V a u d;
(art. 8, 9 et 29 al. 2 Cst. , art. 6 CEDH: refus de prolonger
l'échéance d'une autorisation d'exploiter un EMS)
Vu les pièces du dossier d'où ressortent
les faits suivants:

A.- En 1983 fut délivrée à H._____ l'autorisation d'exploiter l'établissement médico-social (EMS) C._____ à X._____/canton de Vaud. Par décision du 19 octobre 1998, le Département de la santé et de l'action sociale du canton de Vaud (le Département) ordonna la fermeture définitive de cet établissement. Suite à un recours, le Tribunal administratif du canton de Vaud (Tribunal administratif) statua par arrêt du 10 juin 1999 qu'il devait être laissé aux exploitants, H._____ et la société EMS C._____ SA, un délai de l'ordre de deux ans pour procéder à la fermeture de l'établissement. Cet arrêt ne fut pas attaqué.
Le 23 septembre 1999, en exécution de l'arrêt, le Département prolongea l'autorisation d'exploiter jusqu'au 30 juin 2001 et confirma que l'établissement serait fermé à cette échéance.

Le 1er mai 2001, H._____ et l'EMS C._____ SA ont informé le Département qu'ils envisageaient la construction d'un nouvel établissement, à côté des bâtiments existants; la réalisation de ce projet nécessitant la prolongation de l'autorisation délivrée, le Département était invité à prendre une position de principe sur le projet. Par lettre du 10 mai 2001, le Département a répondu qu'une reconstruction sur le site était inadéquate, en raison de la situation topographique et géographique, et que la date du 30 juin 2001 pour "démobiliser l'EMS" restait en vigueur. H._____ et l'EMS C._____ SA ont réagi le 18 mai 2001, en invoquant entre autre l'existence d'un précédent et faisant valoir que les circonstances avaient changé depuis l'arrêt du Tribunal administratif, notamment parce que d'autres EMS avaient obtenu des prolongations d'autorisation. Ils ont demandé expressément la prolongation provisoire de l'autorisation d'exploiter leur EMS.

Par lettre du 29 mai 2001 le Département a refusé d'entrer en matière, se référant à la décision de fermeture pour le 30 juin 2001 signifiée le 23 septembre 1999.
H._____ et l'EMS C._____ SA ont recouru auprès du Tribunal administratif en demandant d'annuler les décisions du Département du 23 septembre 1999 et du 29 mai 2001 et de prolonger l'autorisation d'exploiter l'EMS jusqu'au 30 avril 2007. Le Tribunal administratif a rejeté le recours le 7 août 2001, en tant qu'il l'a reçu.

B.- Agissant par la voie du recours de droit public, H._____ et l'EMS C._____ SA requièrent le Tribunal

fédéral d'annuler l'arrêt du Tribunal administratif du 7 août 2001 pour violation de leurs droits constitutionnels.

Le Tribunal administratif se réfère aux considérants de son arrêt et conclut au rejet du recours. De son côté, le Département de la santé et de l'action sociale a renoncé à se déterminer.

Considérant en droit :

1.- a) Déposé en temps utile contre une décision finale prise en dernière instance cantonale et fondée sur le droit public cantonal, le recours de droit public pour violation de droits constitutionnels est en principe recevable (art. 84 al. 1 lettre a, 86 al. 1 et 87 OJ).
b) Aux termes de l'art. 90 al. 1 lettre b OJ, l'acte de recours doit contenir un exposé des droits constitutionnels ou des principes juridiques violés, en précisant en quoi consiste la violation. Lorsqu'il est saisi d'un recours de droit public, le Tribunal fédéral ne vérifie pas lui-même si la décision entreprise est en tous points conforme au droit ou à l'équité; il est lié par les moyens invoqués dans l'acte de recours et peut se prononcer uniquement sur les griefs de nature constitutionnelle que le recourant a non seulement clairement allégués mais encore suffisamment motivés (ATF 127 III 279 consid. 1c p. 282; 125 I 492 consid. 1b p. 495; 122 I 70 consid. 1c p. 73; 110 Ia 3 consid. 2 p. 3).

Le présent recours doit dès lors être examiné à la lumière de ces principes.

2.- a) Les recourants font valoir une violation du droit d'être entendu. Ce droit est une garantie constitutionnelle de caractère formel, dont la violation entraîne l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond. Comme les recourants ne se prévalent pas en l'espèce de la violation de normes du droit cantonal, le mérite de leurs griefs doit être apprécié au regard des principes constitutionnels, sans qu'il y ait lieu d'examiner si l'art. 6 CEDH (RS 0.101) est en l'espèce applicable, car cette disposition n'accorde, quant aux griefs invoqués, pas une protection plus étendue que celle découlant directement de l'art. 29 al. 2 Cst. Tel qu'il est reconnu par l'art. 29 al. 2 Cst. , 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 influer sur la décision à rendre (ATF 127 I 54 consid. 2b p. 56; 126 I 15 consid. 2a/aa p. 16 et les arrêts cités).

b) Le juge instructeur du Tribunal administratif avait pris une décision sur effet suspensif le 4 juillet 2001. Au vu des considérants de cette décision, il invitait les recourants à retirer leur recours jusqu'au 16 juillet 2001 avec radiation de la cause sans frais. Par courrier du 16 juillet 2001, les recourants ont répété leur requête de "production de pièces, destinées à être versées au dossier" déjà formée dans leur recours au Tribunal administratif. De plus ils ont demandé, suite à la production de ces pièces, la consultation du dossier et une prolongation du délai imparti pour retirer le recours. Le juge instructeur du Tribunal administratif leur a répondu, qu'en l'état, la seule mesure qu'il convenait d'ordonner était la production du dossier du Département d'ici au 30 juillet 2001. Par lettre du 23 juillet 2001, les recourants ont réitéré leurs demandes déjà formulées dans le courrier du 16 juillet 2001. Sans s'être prononcé préalablement sur ces requêtes, le Tribunal administratif a rejeté le recours par arrêt du 7 août 2001.

Les recourants voient dans cette manière de procéder une violation de leur droit d'être entendus; ils n'auraient pas pu consulter le dossier ni pu se déterminer sur son contenu.

En l'occurrence, les recourants savaient que le dossier devait être produit au Tribunal administratif jusqu'au 30 juillet 2001. Après cette date, ils n'ont entrepris aucune démarche en vue de consulter le dossier. En outre, leur demande se limitait à pouvoir consulter le dossier après la production de certaines pièces dont ils avaient requis l'édition; or, le Tribunal administratif a renoncé à l'administration de ces preuves.
Dès lors, une violation du droit d'être entendu n'entre en ligne de compte que si le Tribunal administratif était tenu de procéder à la mesure d'instruction requise.

c) Un tribunal a la possibilité de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes, lorsque le fait dont les parties veulent rapporter l'authenticité n'est pas important pour la solution du cas, que la preuve résulte déjà de constatations versées au dossier, lorsqu'il parvient à la conclusion qu'elles ne sont pas décisives pour la solution du litige ou qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion. Ce refus d'instruire ne viole le droit d'être entendu des parties que si l'appréciation anticipée de la pertinence du moyen de preuve offert, à laquelle le juge a ainsi procédé, est entachée d'arbitraire (ATF 125 I 127 consid. 6c/cc in fine p. 135, 417 consid. 7b p. 430; 124 I 208 consid. 4a p. 211, 241 consid. 2 p. 242, 274 consid. 5b p. 285 et les arrêts cités; sur la notion d'arbitraire, voir ATF 127 I 54 consid. 2b p. 56, 60 consid. 5a p. 70).

Avec les pièces requises, les recourants voulaient démontrer que "plusieurs EMS dont la fermeture avait été ordonnée ont été mis au bénéfice d'une prolongation importante de leur autorisation d'exploiter, parfois jusqu'au 30 avril 2007". En plus ils souhaitaient prouver que "ces prolongations (avaient) été accordées alors que ces établissements (présentaient) des défauts".

d) Le Tribunal administratif a considéré dans son arrêt du 7 août 2001 qu'un "changement de pratique n'a d'effet que pour l'avenir et (qu')il n'est un motif ni de révision ni de reconsidération [...]. A supposer donc que le département ait effectivement modifié sa politique en matière d'exploitation d'EMS, cette circonstance ne saurait remettre en cause les décisions antérieures, étant rappelé que la fermeture de l'EMS C._____ SA a été décidée définitivement en 1999, et que tous les cas cités par les recourants sont postérieurs (2000 et 2001). " Au vu de ces considérations, il semble que le Tribunal administratif ait estimé - bien qu'il ne se soit pas prononcé explicitement à ces demandes dans son arrêt - qu'il n'était pas nécessaire d'administrer les preuves requises par les recourants.

Concernant la reconsidération, respectivement le nouvel examen, les recourants ne font pas valoir de normes explicites. Une autorité n'est - selon la jurisprudence du Tribunal fédéral - tenue de se saisir d'une demande de nouvel examen que si les circonstances se sont modifiées dans une mesure notable depuis la dernière décision, ou si le requérant invoque des faits et des moyens de preuve importants qu'il ne connaissait pas lors de la première décision, ou dont il ne pouvait pas se prévaloir ou n'avait pas de raison de se prévaloir à cette époque (ATF 124 II 1 consid. 3a p. 6; 118 Ib 137 consid. 1 p. 138; 109 Ib 246 consid. 4a p. 251).

Certes, une demande de nouvel examen ne saurait servir à remettre continuellement en question des décisions administratives, ni surtout à éluder les dispositions légales sur les délais de recours (ATF 109 Ib 246 consid. 4a p. 250). Ainsi un changement de pratique ou de jurisprudence ne permet en principe pas d'obtenir une nouvelle appréciation (cf. ATF 120 V 128 consid. 3b p. 131; 102 Ib 45 consid. 1b p. 48; Blaise Knapp, Précis de droit administratif, 4ème éd.
1991, n. 1303, p. 276; Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2ème éd. 1998, n. 439, p. 160). Mais comme les recourants l'ont signalé en se référant à un arrêt du Tribunal fédéral des assurances (ATF 120 V 128 consid. 3c p. 132), un changement de pratique peut exceptionnellement conduire à un nouvel examen - du moins avec effet pour l'avenir - sous l'angle de l'égalité de traitement (cf. Knapp, op.cit. , n. 1346 p. 282; Thomas Merkli/Arthur Aeschlimann/Ruth Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 1997, nos 19 ss ad art. 56 LPJA/BE).

e) Le Tribunal administratif a retenu que l'inadéquation des locaux des recourants tenait essentiellement à des circonstances locales très particulières, ce qui rendait inopérante une comparaison avec d'autres cas. Dans leur recours au Tribunal fédéral les recourants ne font pas valoir de façon suffisamment étayée (cf. consid. 1b) que le principe d'égalité de traitement aurait été violé: la fermeture de leur établissement a été prononcée en 1999 pour des raisons d'ordre topographique et architectural. Les recourants font essentiellement une comparaison avec l'établissement P._____. Mais il ressort de leur propres allégations que cet établissement n'est, du point de vue topographique, pas comparable au leur. Concernant les autres établissements avec une situation topographique prétendument similaire, les recourants ne procèdent à aucune comparaison d'ordre architectural; de plus, ils ne précisent pas si ces établissements ont également reçu un ordre de fermeture pour des raisons topographiques et architecturales avant de se voir octroyer une prolongation d'exploitation.

Ainsi les recourants n'invoquent pas une situation qui imposerait un nouvel examen. Par conséquent et dans la mesure de ce qui vient d'être dit, il ne peut être reproché au Tribunal administratif de ne pas avoir donné suite aux preuves offertes. Dès lors, le grief portant sur le fait que les recourants n'ont pas pu consulter le dossier après l'administration des preuves qu'ils avaient sollicitées, se révèle également infondé.

3.- Les recourants voient également un déni de justice et une inégalité de traitement dans le fait que les autorités cantonales ont renoncé à un nouvel examen. Ces griefs ont implicitement été traités ci-dessus (consid. 2c-e) dans la mesure où ils satisfont aux exigences de l'art. 90 al. 1 let. b OJ (cf. consid. 1b). En ce qui concerne le moyen tiré de l'arbitraire (sur la notion de l'arbitraire, voir ATF 127 I 54 consid. 2b p. 56, 60 consid. 5a p. 70), il s'agit pour l'essentiel de critiques appellatoires irrecevables ou d'allégations sans pertinence. En particulier, le fait que les autorités ont décidé deux ans à l'avance de la fermeture de l'établissement pour laisser un délai de transition aux recourants, n'apparaît pas arbitraire.
L'idée des recourants, selon laquelle les autorités seraient obligées de prendre une nouvelle décision après ces deux ans, est contraire au sens de la période transitoire, accordée par le Tribunal administratif dans son arrêt du 10 juin 1999, et qui servait justement à atténuer les effets d'une fermeture immédiate.

4.- Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable, avec suite de frais à la charge solidaire des recourants (art. 156 al. 1 et 7, art. 153 et 153a OJ).

Par ces motifs,

le Tribunal fédéral :

1.- Rejette le recours dans la mesure où il est recevable.

2.- Met à la charge des recourants un émolument judiciaire de 3'000 fr., solidairement entre eux.
3.- Communique le présent arrêt en copie au mandataire des recourants, au Département de la santé et de l'action sociale et au Tribunal administratif du canton de Vaud.

_____
Lausanne, le 18 février 2002 MLA/otd

Au nom de la IIe Cour de droit public
du TRIBUNAL FEDERAL SUISSE:
Le Président,

Le Greffier,