

VD_OMNI GE.1997.0149 vom 26. November 1997

VD Tribunal cantonal, 1997-11-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.1997.0149

FR: VD_OMNI GE.1997.0149 du 26 novembre 1997

IT: VD_OMNI GE.1997.0149 del 26 novembre 1997

Regeste

c/DISP | Fermeture d'un EMS en raison de la condamnation pénale de son administrateur pour faux dans les titres. Confirmation par le TA.

Volltext

Vaud Tribunal cantonal Cour de droit administratif et public 26.11.1997 GE.1997.0149

c/DISP | Fermeture d'un EMS en raison de la condamnation pénale de son administrateur pour faux dans les titres. Confirmation par le TA.

CANTON DE VAUD TRIBUNAL ADMINISTRATIF A R R E T du 26 novembre 1997 sur le recours interjeté par A._____ et B._____ S A, représentés par Me Jean-Pierre Moser, avocat à Lausanne, av. de Montchoisi 1 contre les décisions du Département de l'intérieur et de la santé publique (ci-après : le DISP) des 12 septembre 1997 (avis d'ouverture d'une procédure en retrait d'autorisation d'exploiter un EMS) et 10 octobre 1997 (retrait de ladite autorisation). * * * * * Composition de la section: M. Jean-Claude de Haller, président; Mme Marianne Bornicchia et M. Jean-Daniel Henchoz, assesseurs. Vu les faits suivants: A. _____ Le recourant A._____ est administrateur de la société anonyme B. _____ SA, qui exploite un établissement médico-social pour personnes âgées à *****. Membre de l'Association vaudoise d'établissements médico-sociaux (AVDEMS), cet établissement est partie à la convention vaudoise d'hospitalisation (actuellement du 11 février 1994). Cet accord prévoit une subvention par l'Etat de Vaud dont le montant définitif dépend des résultats effectifs d'exploitation, les responsables devant remplir et communiquer, après clôture de chaque exercice comptable, une formule intitulée "comptes des établissements médico-sociaux d'intérêt public". B. _____ En 1991, le recourant A. _____, d'accord avec le président du conseil d'administration, l'avocat C. _____, a délibérément renoncé à comptabiliser sur la formule précitée un versement de 63'776 fr. provenant d'allocations pour impotence destinées à l'un des patients de l'EMS. Cette somme a été extournée sur un compte de "passif transitoire", comme si l'argent n'appartenait pas à la société, et elle y est demeurée jusqu'en 1993, époque à laquelle le poste a été tout simplement amorti. Le recourant et son complice savaient que si cet encaissement avait été révélé, il aurait été pris en compte par l'Etat, ce qui aurait réduit le montant de la subvention. C. _____ Par jugement du 3 juin 1996, le Tribunal correctionnel du district de Morges a condamné le recourant à trois mois d'emprisonnement pour faux dans les titres, l'avocat C. _____ étant pour sa part condamné à quatre mois d'emprisonnement pour le même chef d'accusation. Les deux intéressés ont été mis au bénéfice du sursis pendant deux ans. Ce jugement a été confirmé par la Cour de cassation pénale du Tribunal cantonal vaudois (arrêt du 8 août 1996) puis par la Cour de cassation pénale du Tribunal fédéral (arrêt du 12 mars 1997). D. _____ Dans le canton de Vaud, la surveillance et le contrôle des EMS sont

conjointement effectués par le Service de la santé publique et le Service des assurances sociales et de l'hospitalisation. Une commission interdépartementale de visites des EMS (CIVEMS) se charge notamment d'effectuer des contrôles et des visites. A la suite précisément d'une de ces visites du 7 mai 1997, qui a révélé différents manquements, ainsi qu'en raison de diverses plaintes enregistrées en été 1997, le chef du Département de l'intérieur et de la santé publique a décidé l'ouverture d'une procédure de retrait d'autorisation d'exploiter, décision qui a été notifiée le 12 septembre 1997 au recourant A._____. Un recours a été interjeté contre cette décision, par acte du 1er octobre 1997. Dans le cadre de l'instruction de ce recours, invité à se déterminer, le DISP a indiqué que, devant la gravité de la situation des pensionnaires de l'EMS B._____, il avait été décidé de retirer immédiatement l'autorisation d'exploiter cet établissement. Une décision dûment motivée, datée du 10 octobre 1997 a été notifiée aux intéressés qui ont déposé un nouveau recours, en date du 3 novembre 1997. Ce recours a été enregistré au Tribunal administratif et joint, pour l'instruction et le jugement, au pourvoi dirigé contre la décision d'ouverture d'enquête que les recourants ont décidé de maintenir, bien qu'ils aient été invités à examiner l'opportunité d'un retrait de cette procédure, apparemment devenue sans objet.

E. L'affaire présentant un certain degré d'urgence, et le DISP ayant fait savoir (lettre du 10 octobre 1997), qu'à son avis le tribunal était en possession de tous les éléments déterminants, déclaration dont on peut inférer qu'il renonçait à toute détermination supplémentaire, le juge instructeur a avisé les parties, par avis du 4 novembre 1997, que le tribunal statuerait sans autres mesures d'instruction. L'effet suspensif a été octroyé au recours. Considérant en droit: 1. Le recours interjeté le 1er octobre 1997 est irrecevable. Il est en effet dirigé contre un acte qui n'est pas une décision, au sens de l'art. 29 LJPA, parce qu'il s'agit d'un simple avis informant les personnes intéressées de l'ouverture d'une procédure en retrait d'autorisation. La seule portée de cet acte était de conférer des droits de procédure aux intéressés, ce dont ces derniers ne peuvent évidemment pas se plaindre (voir sur ce point ATF 108 Ib 465 consid. 2). Au surplus, à supposer qu'il s'agisse d'une décision, elle aurait un caractère incident, puisque loin de mettre fin à la procédure, elle ne constituerait qu'une étape vers la décision finale (ATF 117 Ia 251; 116 Ia 445 consid. 1b et les arrêts cités). Enfin, dans la mesure où les griefs formulés dans l'acte de recours correspondent pratiquement à ceux qui sont invoqués dans le pourvoi dirigé contre le retrait d'autorisation du 10 octobre 1997, avec la conséquence qu'ils seront de toute manière examinés dans le cadre de cette procédure, les recourants n'ont aucun intérêt actuel et pratique à ce que le Tribunal administratif examine le bien-fondé de l'avis du 12 septembre 1997, l'admission éventuelle du recours, c'est-à-dire par hypothèse son annulation ou sa réforme, n'étant pas de nature à procurer quelque avantage que ce soit aux recourants (ATF 123 II 286 consid. 4). 2. La décision de retrait d'autorisation est fondée tout d'abord sur la condamnation subie par le recourant A._____. Pour le DISP, s'agissant d'une infraction intentionnelle et contraire à la probité, les conditions de l'art. 147 de la loi du 29 mai 1985 sur la santé publique (LSP) ne sont plus réalisées. Les recourants font valoir à cet égard divers moyens. D'une part, ils soutiennent que le DISP aurait dû se récuser parce que les questions soulevées par la comptabilisation défectueuse du montant de 63'776 fr. font l'objet d'un procès civil, pendant devant la Cour civile du Tribunal cantonal depuis le 26 mai 1995, et parce qu'un recours a été interjeté par B._____ SA auprès du Conseil fédéral contre l'arrêté du 19 mars 1997 du Conseil d'Etat du canton de Vaud fixant les tarifs des prestations de soins et prestations socio-hôtelières fournies par les EMS. Pour les recourants, le DISP est directement impliqué dans ces procédures, de sorte qu'il ne saurait

statuer sur un éventuel retrait d'autorisation. D'autre part, ils mettent en cause la procédure suivie et contestent l'applicabilité de l'art. 147 LSP. Enfin, ils invoquent la violation du principe "ne bis in idem", (aucune peine accessoire fondée sur l'art. 54 al. 1 CP n'ayant été infligée par le juge pénal) et se plaignent également d'une application arbitraire de la loi sur la santé publique ainsi que d'une violation du principe de proportionnalité. 3.

Sur la question de la récusation, les griefs formulés sont manifestement mal fondés. Le DISP est chargé de délivrer l'autorisation d'exploiter un établissement médico-social (art. 146 LSP) et les sanctions éventuelles, qui peuvent aller jusqu'à la fermeture définitive, relèvent également de sa compétence (art. 151 LSP). Certes la jurisprudence déduit-elle de l'art. 4 de la Constitution fédérale, lorsqu'une décision émane d'une autorité administrative, une garantie de même portée que celle qui découle de l'art. 58 CF pour les autorités judiciaires (ATF 117 Ia 408 consid. 2a et les références citées). Il en découle que les membres d'une autorité exécutive ou de l'administration ont l'obligation de se récuser aux mêmes conditions que les juges d'un tribunal, notamment lorsqu'il y a risque de partialité. Selon la jurisprudence constante, il suffit pour fonder un soupçon de partialité qu'il existe des circonstances objectives propres à susciter l'apparence de prévention. Si la simple affirmation de partialité fondée sur les sentiments subjectifs d'une partie est insuffisante pour justifier la récusation d'un magistrat, il n'est pas nécessaire en revanche que la personne contestée soit effectivement prévenue. L'impartialité doit être appréciée soit selon un procédé subjectif, afin de déterminer la pensée intime de celui qui a participé à la décision, soit selon une procédure objective, qui consiste à rechercher si ladite personne offre la garantie nécessaire pour exclure tout soupçon légitime. Il convient à cet égard de considérer aussi les aspects de caractère fonctionnel et d'organisation, en mettant l'accent sur l'importance que peuvent revêtir les apparences elles-mêmes (sur tous ces points, ATF 117 Ia 408 consid. 2a, déjà cité). En l'espèce, les recourants n'ont pas allégué que le chef du DISP, ou les collaborateurs de ce département ayant traité le dossier de l'EMS B. _____, auraient été personnellement intéressés, sous un aspect ou sous un autre, à l'issue de la procédure en retrait d'autorisation. Il paraissent en revanche soutenir que, de par leurs fonctions mêmes, ces magistrats et fonctionnaires ne peuvent pas traiter de la question avec l'impartialité requise. Cette thèse ne résiste pas à l'examen. Ce n'est pas parce que les recourants sont en litige avec l'Etat de Vaud pour des questions relevant soit d'une juridiction civile, soit de l'autorité fédérale, que les personnes en charge du DISP devraient être considérées comme inaptes à accomplir leurs tâches légales, qui consistent notamment à faire appliquer la loi aux établissements auxquels elle s'applique. Conformément aux critères dégagés par la jurisprudence pour vérifier l'impartialité d'un juge, seuls des faits justifiant objectivement la méfiance, c'est-à-dire ne reposant pas sur le seul sentiment subjectif d'une partie, entrent en ligne de compte, ce qui signifie qu'il faut des faits concrets propres à la justifier objectivement et raisonnablement, le fardeau de la preuve incombant au requérant, même s'il ne faut pas se montrer trop exigeant à cet égard (ATF 118 II 359; 113 Ia 407; 111 Ia 263). Les recourants n'ont ni allégué ni démontré l'existence de tels faits. Ils n'ont notamment jamais prétendu que les responsables du DISP auraient, d'une manière ou d'une autre, lié les procédures introduites par la société B. _____ SA au retrait de l'autorisation d'exploiter. En réalité, cette mesure est indépendante des procès allégués qui ont un autre objet. On ne voit pas dans ces conditions ce qui peut faire naître des doutes quant à la capacité des responsables du DISP de faire appliquer la loi dans ce domaine avec toute l'impartialité nécessaire. 4.

Les recourants font valoir ensuite que la mesure qu'ils contestent ne saurait être fondée sur l'art. 147 LSP en soulevant divers moyens

qu'il convient d'examiner en tenant compte de la nature de la décision attaquée.

4.1 L'autorisation d'exploiter un EMS est une autorisation de police qui, délivrée après un contrôle préventif destiné à s'assurer que l'activité exercée ne comporte pas de risques pour la santé publique, lève l'interdiction de principe prévue par la législation (sur tous ces points, voir Knapp, Précis de droit administratif, 4^{ème} édition, No 1371 et ss., plus spécialement No 1373; Gygi Verwaltungsrecht, 1986, p. 176). Une fois délivrée, une autorisation de police confère à son bénéficiaire un droit qui ne peut lui être enlevé que contre indemnité, ou alors pour des motifs de police, notamment en cas de non-respect des conditions posées (Knapp, op. cit. 1374; sur le problème général de la révocation des actes administratifs, voir ATF 115 Ib 155 et les références citées). Le retrait de l'autorisation suppose en tout état de cause une pesée complète et soigneuse des intérêts (ATF 119 Ia 305, consid. 4c).

4.2 L'art. 147 lit. c LSP subordonne l'autorisation d'exploiter un EMS à l'exigence que le titulaire de l'autorisation ou le responsable de l'exploitation n'ait pas été condamné "... à raison d'infractions intentionnelles contraires à la probité ou à l'honneur dans les cinq ans précédant la demande d'autorisation". En l'espèce, deux responsables de l'EMS B. _____, dont le recourant A. _____, ont été condamnés pour faux dans les titres, activité délictueuse exercée dans le cadre de la gestion elle-même de l'établissement et dans le but de tromper notamment les responsables de l'administration chargés de déterminer les bases du subventionnement. De tels faits sont graves et révèlent une malhonnêteté délibérée et sans scrupule. Les personnes qui entrent en contact avec une entreprise ne peuvent normalement pas connaître sa situation financière réelle et on ne peut pas exiger d'elles qu'elles contrôlent toutes les opérations comptables ni qu'elles remontent aux pièces justificatives en faisant des rapprochements ou des investigations. Le rôle d'une comptabilité est précisément de donner une vision d'ensemble, alors que l'on sait que les destinataires ne pourraient normalement pas la reconstituer eux-mêmes et que l'on ne saurait en tout cas l'exiger d'eux. Les teneurs de comptes sont de ce fait investis d'une mission de confiance et les tiers doivent pouvoir se fier aux renseignements fournis par la comptabilité. Selon la jurisprudence constante, la comptabilité commerciale apporte la preuve, par l'effet de la loi (art. 957 CO), de la situation et des opérations qu'elle présente, l'aptitude à prouver s'attachant à toutes les composantes de la comptabilité, notamment aux pièces justificatives (sur tous ces points, voir un arrêt de la Cour de cassation pénale du Tribunal fédéral, du 19 mars 1997, SJ 1997 p. 584, et les réf. cit.). Le recourant A. _____ et l'avocat C. _____ ont fait en sorte, en faussant la comptabilité, que n'apparaisse pas dans celle-ci un montant relativement important dont ils savaient que l'autorité devait tenir compte pour fixer les bases du subventionnement. On ne peut pas soutenir que de tels faits ne seraient pas contraires à la probité, qualité qui consiste à respecter scrupuleusement les règles de la morale sociale (Robert), de sorte que le Tribunal administratif ne peut que constater que l'une des conditions posées par la loi n'est manifestement plus réalisée. En fait, le tribunal relève que la condition prévue par la lit. b de la disposition précitée (exigence d'une bonne réputation) n'est pas remplie non plus, dans la mesure où la notion de "bonne réputation" implique en général l'absence de condamnation pénale non radiée (ATF 104 Ia 187). On peut d'ailleurs se demander si la peine subie par le recourant ne peut pas même être qualifiée d'infamante, au sens de la jurisprudence, qui considère comme telle les peines infligées en raison d'une infraction dénotant que l'auteur est nettement enclin à abuser de la confiance ou de l'inexpérience des gens, comme ce sera le cas pour des infractions graves contre le patrimoine, sans que la nature de la peine (emprisonnement ou réclusion) soit en elle-même déterminante (ATF 99

Ib 303 consid. 4, et les réf. cit.). On peut aussi se référer à la notion de délit grave, qui correspond à des infractions qui par leur nature ou par les circonstances dans lesquelles elles ont été commises dénotent chez leur auteur un mépris des lois, ce qui est le cas des crimes et délits contre le patrimoine lorsqu'ils sont punis d'une peine privative de liberté d'au moins trois ou quatre semaines, à la différence des simples contraventions (ATF 98 Ia 304; RDAF 1985 p. 317, et les réf. cit.). 4.3

Il est vrai que les recourants font valoir que, selon la teneur expresse du texte de l'art. 147 lit. c, la loi exigerait plusieurs infractions. Une telle interprétation est insoutenable et confine à l'absurde : en la suivant, une personne condamnée par hypothèse pour un seul et unique meurtre par empoisonnement ne pourrait pas se voir retirer une autorisation d'exploiter un établissement sanitaire. En fait, le législateur en utilisant la formule du pluriel a fait référence aux différentes infractions définies par la loi, notamment le Code pénal, susceptible d'entraîner une condamnation pour des faits contraires à la probité ou à l'honneur. 4.4

Les recourants se prévalent en outre du principe "ne bis in idem" en soutenant que, le juge pénal ayant renoncé à faire application de l'art. 54 CP, l'autorité administrative ne pourrait plus prononcer une sanction comparable ou équivalente dans ses effets. Cet argument ne vaut rien, dans la mesure où la sanction pénale n'interdit nullement à l'autorité administrative de prononcer le retrait momentané ou définitif, de l'autorisation précédemment accordée (voir Favre/Pelet/Stoudmann, Code pénal annoté, remarque 1.2 ad art. 54 CP, et les réf. citées). Le principe "ne bis in idem" est un corollaire de l'autorité de la chose jugée et il interdit qu'une personne soit pénalement poursuivie deux fois pour les mêmes faits; il n'est violé que s'il y a identité de l'objet de la procédure, de la personne visée et des faits retenus (ATF 120 IV 10). Ces conditions ne sont pas réalisées en l'espèce, la décision entreprise résultant d'une procédure administrative distincte de la poursuite pénale et qui n'est nullement exclue par cette dernière, pas plus qu'une condamnation pour usage de faux n'exclut une condamnation ultérieure pour soustraction fiscale (ATF 122 I 257). Le Tribunal administratif relève d'ailleurs que le jugement du 3 juin 1996 du Tribunal correctionnel de Morges réserve expressément dans son considérant final l'hypothèse d'une mesure administrative, expliquant par là pourquoi il n'a pas appliqué l'art. 54 CP. 4.5

Les recourants invoquent enfin la violation du principe de proportionnalité. Le grief est, comme les autres, totalement dénué de substance. Conformément au principe de la proportionnalité, les mesures prises doivent non seulement être justifiées par un intérêt public prépondérant, mais encore se limiter à ce qui est nécessaire pour la protection de celui-ci (ATF 117 Ia 318, consid. 4b, et les références citées). L'adaptation d'une mesure à son but (Tauglichkeit) est un aspect de ce principe (ATF 112 Ia 70 consid. 5c), l'autorité devant procéder à une confrontation soigneuse des intérêts privés - notamment de nature économique - et publics en cause (RDAF 1992 p. 281, et les références citées). Or, l'Etat qui subventionne des EMS doit pouvoir compter sur une parfaite loyauté des organes de ces derniers dans l'établissement des critères permettant de définir le subventionnement. Il s'agit d'un intérêt public très important, dans la mesure où l'effort financier de la collectivité en faveur des EMS est considérable et pèse lourdement sur les finances publiques. Cela implique une nécessaire et indispensable confiance réciproque entre les dirigeants des établissements et les magistrats et fonctionnaires chargés de traiter avec eux. Une condamnation du genre de celle qu'a subi A._____ ne peut que ruiner une telle confiance, et on ne voit pas quelle autre mesure prendre que le retrait de l'autorisation d'exploiter à l'égard de gens qui ont aussi gravement trompé la confiance mise en eux. On ne peut pas soutenir dans ces conditions que la sanction prononcée serait disproportionnée. 5.

La

condamnation pénale de deux dirigeants de la société recourante dont A. _____, est ainsi largement suffisante, à elle seule, pour justifier le retrait d'autorisation contesté. Il n'est pas besoin, dans ces conditions d'instruire ni de trancher le point de savoir si les autres motifs de police tenant à la sécurité et à la santé des pensionnaires étaient aussi de nature à fonder une telle mesure. 6.

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours, en tous points mal fondé, doit être rejeté aux frais de ses auteurs, qui n'ont pas droit à des dépens (art. 55 LJPA). Par ces motifs le Tribunal administratif arrête: I. Le recours dirigé contre l'avis d'ouverture de procédure en retrait de patente, du 12 septembre 1997, est irrecevable. II.

Le recours dirigé contre le retrait d'autorisation d'exploiter l'EMS B. _____, du 10 octobre 1997, est rejeté. III.

Un émolument judiciaire de 2'000 (deux mille) francs est mis à la charge des recourants solidairement.

III. Il n'est pas alloué de dépens. Lausanne, le 26 novembre 1997/gz Le président : Le présent arrêt est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint. Le présent arrêt peut faire l'objet, dans les trente jours dès sa notification, d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral. Le recours s'exerce conformément aux art. 103 ss de la loi fédérale d'organisation judiciaire (RS 173.110).

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