

VD_OMNI GE.2010.0016 vom 14. Oktober 2010

VD Tribunal cantonal, 2010-10-14, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2010.0016

FR: VD_OMNI GE.2010.0016 du 14 octobre 2010

IT: VD_OMNI GE.2010.0016 del 14 ottobre 2010

Regeste

AX. _____ c/Association Régionale d'Action Sociale Broye-Vully, Service de protection de la jeunesse | Refus d'une autorisation définitive de pratiquer l'accueil familial de jour des enfants. Notion de "personne appelée à préparer une décision", soumise à la garantie d'impartialité au sens des art. 9 LPA-VD et 10 PA. Compte tenu des circonstances, entre dans cette notion l'employée qui établit, avec une collègue, le rapport d'enquête socio-éducative finale sur lequel doit se baser la décision d'octroi, ou non, de l'autorisation définitive précitée. En l'espèce, l'employée en cause apparaît en outre prévenue, du moins au stade des apparences, dès lors qu'elle s'était récusée spontanément dans l'enquête socio-éducative initiale. Recours admis et refus attaqué annulé: le rapport d'enquête finale doit être retranché du dossier, une nouvelle enquête doit être menée par une personne neutre (étant précisé que la collègue ne pourra y participer) et la nouvelle décision ne pourra être prise par les signataires de la décision annulée.

Erwägungen

E. 1

LAJE). Les accueillantes doivent en outre être affiliées à une structure de coordination d'accueil familial de jour (art. 18 al. 2 LAJE). Les communes (ou associations de communes) assurent la surveillance des personnes pratiquant l'accueil familial de jour par l'intermédiaire d'une coordinatrice (art. 16 al. 2 LAJE). Les coordinatrices exercent ainsi les tâches découlant du régime d'autorisation et de surveillance (art. 23 al. 1 LAJE). Aux termes de l'art. 17 LAJE, la procédure d'autorisation, fixée par le RLAJE, comprend notamment une enquête socio-éducative, menée par une coordinatrice, relative aux personnes candidates; elle prévoit une autorisation provisoire avant l'autorisation définitive, laquelle peut être limitée dans le temps (al. 4). A teneur de l'art. 5 RLAJE, la coordinatrice rencontre la requérante à plusieurs reprises lors de l'enquête socio-éducative; elle vérifie ses qualités personnelles et ses aptitudes, au regard des directives élaborées par le SPJ (al. 1); elle peut demander au SPJ des renseignements sur la situation socio-éducative de la famille (al. 2); le SPJ peut, en cas de besoin, étendre sa recherche de renseignements conformément à la loi du 1^{er} décembre 1980 sur les dossiers de police judiciaire (LDPJu; RSV 133.17) (al. 3); au terme de son enquête, la coordinatrice rédige un rapport à l'autorité compétente et donne son préavis (al. 4). L'autorité compétente statue (art. 7 RLAJE). Si un motif de récusation existe, l'autorité compétente attribue l'enquête à une autre coordinatrice avec l'accord de l'autorité dont celle-ci relève (art. 6 RLAJE). En vertu de l'art. 9 RLAJE, l'autorisation provisoire est valable dix-huit mois mais peut être prolongée de six mois à l'égard de la personne qui n'a pas pu suivre, pour des raisons indépendantes de sa volonté les cours d'introduction à l'activité d'accueil familial de jour. Elle devient caduque si, à son échéance, la titulaire ne remplit pas les conditions d'une autorisation définitive. Selon l'art.

11 RLAJE, avant de statuer sur l'octroi ou le refus de l'autorisation définitive, l'autorité compétente ordonne une mise à jour de l'enquête socio-éducative prévue par l'art. 5 RLAJE (al. 1). A cet effet, la coordinatrice peut requérir les informations ou pièces qu'elle estime nécessaires. Au terme de la mise à jour de l'enquête, elle rédige un rapport à l'attention de l'autorité compétente et donne son préavis (al. 2). Sur la base du rapport de la coordinatrice, l'autorité compétente statue sur l'octroi ou le refus de l'autorisation définitive (art. 12 al. 1 RLAJE).

E. 2

En l'espèce, la décision attaquée prononce formellement un " retrait d'autorisation d'accueil d'enfants à la journée ", à savoir de l'autorisation provisoire délivrée d'abord du 1^{er} juin 2008 au 30 novembre 2009, puis du 1^{er} septembre 2009 au 30 août 2010. L'autorisation provisoire étant de toute façon venue à échéance à ce jour, le recours est sans objet sur ce point (cf. à ce propos consid. 4c infra). Toutefois, le prononcé querellé doit également être compris comme un refus d'autorisation définitive, de sorte que le recours demeure recevable en tant qu'il réclame l'octroi de celle-ci.

E. 3

La recourante affirme, en invoquant l'art. 9 al. 1 let. e LPA-VD, que Y. _____ aurait dû se récuser dans l'enquête finale, comme elle s'était récusée dans l'enquête initiale. Elle demande à cet égard que le rapport d'enquête finale soit retranché du dossier et qu'une nouvelle enquête soit confiée à une personne neutre. a) La garantie d'un tribunal indépendant et impartial est assurée en premier lieu par les règles cantonales relatives à la récusation. (ATF 124 I 121 consid. 3a p. 123/124; 122 I 18 consid. 2b/bb p. 24; 120 Ia 184 consid. 2b p. 187, et les arrêts cités). Selon l'art. 9 LPA-VD, toute personne appelée à rendre ou à préparer une décision ou un jugement doit se récuser si elle pourrait apparaître comme prévenue, notamment en raison d'une amitié étroite ou d'une inimitié personnelle avec une partie ou son mandataire (let. e). L'art. 10 al. 2 LPA-VD dispose que les parties qui souhaitent demander la récusation d'une autorité ou de l'un de ses membres doivent le faire dès connaissance du motif de récusation. D'après l'art. 11 LPA-VD relatif à l'autorité compétente, l'autorité collégiale statue sur les demandes de récusation visant un ou plusieurs de ses membres (al. 1). L'art. 12 LPA-VD prévoit que les opérations auxquelles a participé une personne récusée sont annulées dans la mesure nécessaire, soit par l'autorité qui prononce la récusation, soit ultérieurement par l'autorité qui poursuit l'instruction. b) Indépendamment des dispositions cantonales, l'art. 29 al. 1 Cst. prévoit que les autorités administratives sont tenues de statuer équitablement, c'est-à-dire de manière impartiale. La récusation ne s'impose pas seulement lorsqu'une prévention effective du membre de l'autorité est établie; il suffit que les circonstances donnent l'apparence de la prévention et fassent redouter une activité partielle. Cependant, seules des circonstances constatées objectivement doivent être prises en considération; les impressions purement individuelles d'une des personnes impliquées ne sont pas décisives (cf., s'agissant des juges, ATF 134 I 20 consid. 4.2 p. 21; 133 I 1 consid. 5.2 p. 3; 131 I 24 consid. 1.1 p. 25 et les arrêts cités). L'impartialité s'apprécie à la fois selon une démarche subjective, essayant de déterminer la conviction et le comportement personnels de tel agent public en telle occasion, et selon une démarche objective amenant à s'assurer qu'il offrait des garanties suffisantes pour exclure à cet égard tout doute légitime (arrêt GE.2008.0144 du 9 octobre 2008 consid. 2c et les références citées). S'agissant de la démarche subjective, l'impartialité personnelle se présume jusqu'à preuve du contraire. Quant à l'appréciation objective, elle consiste à se

demander si, indépendamment de la conduite personnelle de l'agent public, certains faits vérifiables autorisent à suspecter son impartialité. L'optique du citoyen entre en ligne de compte, mais ne joue pas un rôle décisif; l'élément déterminant consiste à savoir si les appréhensions de l'intéressé peuvent passer pour objectivement justifiées. D'éventuelles erreurs de procédure ou d'appréciation ne suffisent pas à fonder objectivement un soupçon de prévention. Seules des fautes particulièrement graves et répétées pourraient avoir cette conséquence; même si elles paraissent contestables, des mesures inhérentes à l'exercice normal de la charge de l'autorité ne permettent pas de suspecter celle-ci de partialité (arrêt GE.2008.0144 du 9 octobre 2008 consid. 2c et les références citées, notamment, s'agissant des juges, ATF 113 Ia 407 consid. 2 p. 408-410; 111 Ia 259 consid. 3b/aa p. 264). On précisera encore que l'art. 6 par. 1 CEDH ne trouve pas à s'appliquer en l'occurrence, car cette norme ne vise que la procédure judiciaire. Le grief tiré de la prévention d'un membre de l'autorité doit être soulevé aussitôt que possible. Celui qui omet de dénoncer immédiatement un tel vice et laisse le procès se dérouler sans intervenir, agit contrairement à la bonne foi et voit se périmier son droit de se plaindre ultérieurement de la violation qu'il allègue (ATF 130 III 66 consid. 4.3 p. 75 et les arrêts cités; 2A.404/2006 du 9 février 2007). Il est notamment contraire à la bonne foi d'attendre la procédure de recours pour demander la récusation d'un juge ou d'un fonctionnaire alors que le motif de récusation était déjà connu auparavant (ATF 114 Ia 278 consid. 3e p. 280; FI 2009.0082 du 1^{er} avril 2010). La partie ne saurait garder en réserve le droit d'invoquer le moyen tiré de la composition irrégulière de l'autorité et ne l'invoquer qu'en cas d'issue défavorable de la procédure (ATF 129 III 445 consid. 3.1 p. 449 et les arrêts cités).

E. 4

a) En l'espèce, il sied d'examiner d'abord si Y. _____, qui n'a pas rendu la décision attaquée, tombe néanmoins dans le champ d'application personnel de l'art. 9 LPA-VD. aa) S'agissant de la récusation des autorités administratives, l'art. 9 LPA-VD va au-delà de la garantie offerte par l'art. 29 al. 1 Cst. (et l'art. 27 al. 1 Cst/VD), dans la mesure où la loi cantonale prévoit la récusation non seulement de l'autorité administrative, mais aussi de " toute personne appelée à préparer une décision ou un jugement ", alors que les dispositions constitutionnelles se réfèrent uniquement à la procédure administrative en général. A cet égard, l'art. 9 al. 1 LPA-VD s'apparente à l'art. 10 al. 1 PA, à la lumière duquel l'art. 9 al. 1 LPA-VD peut être interprété. A ce propos, il a été relevé que la notion de " personne appelée à préparer une décision " concerne toutes les personnes qui participent à l'élaboration de la décision et peuvent exercer une influence sur le cours de la procédure, par une voie consultative dans les délibérations, ou par une participation à la rédaction et aux mesures d'instruction. Il s'agit en particulier des greffiers, des secrétaires (tels que le secrétaire de la Commission fédérale des banques ou de la Commission d'experts chargée d'estimer les exigences attachées aux fonctions dans l'administration générale de la Confédération), des experts (tels que les experts de la Commission fédérale des médicaments), ou d'autres personnes avec voix consultative (telles que le représentant du corps des assistants avec voix consultative au conseil des EPF) (cf. Reto Feller, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [éd.], *Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren*, Zurich/St Gall, 2008, N. 5 ad art. 10 PA ; Benjamin Schindler, *Die Befangenheit der Verwaltung*, Zurich/Bâle/Genève 2002, p. 74 s.; Benoît Bovay, *Procédure administrative*, Berne 2000, p. 116 s., et les références citées; voir aussi Thomas Merkli/Arthur Aeschlimann/Ruth Herzog, *Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern*, Berne 1997, N. 7 ad art. 9). Selon la

jurisprudence neuchâteloise, une personne chargée par l'autorité administrative d'une enquête disciplinaire à l'encontre d'un employé participe à la préparation de la décision (RJN 1992 p. 227). D'après le commentaire de Robert Schaer relatif à cet arrêt (Juridiction administrative neuchâteloise, Neuchâtel 1995, ad art. 11 p. 73), sont visées les personnes qui, d'une manière ou d'une autre, accomplissent une activité d'une certaine importance dans la préparation de la décision, sans que cette activité doive nécessairement être de nature à influencer sur le contenu de la décision. En revanche, ne sont pas soumises aux exigences de récusation les personnes accomplissant des travaux d'exécution telles que les membres de la chancellerie ou des services comptables (Reto Feller, loc. cit.). De même, celui qui se borne à donner des renseignements de caractère général, sans s'immiscer dans une affaire déterminée, échappe au grief de partialité (André Grisel, Traité de Droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. II, p. 837, et la référence citée, soit JAB 1977 p. 44). bb) Il est établi que Y. _____ est l'une des deux coordinatrices ayant, conformément à l'art. 11 RLAJE, procédé à l'enquête socio-éducative finale - par une visite du 30 octobre 2009 notamment - et rédigé le rapport y relatif, concluant à un préavis négatif. Or, conformément à l'art. 12 RLAJE, l'autorité compétente statue sur l'octroi ou le refus de l'autorisation définitive " sur la base du rapport ", de sorte que, sur le principe, l'influence de celui-ci sur la prise de décision est déterminante. En l'espèce, le rapport des 16 et 23 novembre 2009 est détaillé et circonstancié en faits et en droit. En outre, la décision attaquée fait sienne non seulement la conclusion négative de ce document, mais encore ses motivations, et ne comporte aucun élément étranger au rapport, quand bien même B. _____ a, en présence de Z. _____, entendu la recourante le 15 décembre 2009. Dans ces conditions, Y. _____ doit être tenue pour une " personne appelée à préparer une décision " au sens de l'art. 9 LPA-VD, partant est soumise à une obligation d'impartialité, respectivement est susceptible de faire l'objet d'une demande de récusation en raison, notamment, d'une amitié étroite ou d'une inimitié personnelle avec une partie. b) Il faut ensuite déterminer si Y. _____ peut effectivement apparaître comme prévenue, notamment en raison d'une inimitié personnelle avec la recourante, au sens de l'art. 9 let. e LPA-VD. aa) L'autorité intimée soutient que Y. _____ n'avait jamais estimé ne pas être neutre dans cette situation. C'était AX. _____ qui, compte tenu du fait que Y. _____ avait connaissance de sa situation dans le cadre de son activité d'infirmière HMP (hygiène maternelle et pédiatrie), avait émis des réserves sur la neutralité de celle-ci. Afin de garantir l'examen de la demande de la recourante de manière absolument objective, et après discussion et en accord avec AX. _____, il avait été décidé de recourir aux services du SPJ. Ainsi, après la délivrance de l'autorisation provisoire sur la base de l'enquête menée par le SPJ, il n'y avait plus d'empêchement à ce que Y. _____ assure le suivi de la recourante dans le cadre de sa fonction de coordinatrice. Il était dès lors normal qu'elle mène l'évaluation au terme de la période d'autorisation provisoire. En outre, toujours selon l'autorité intimée, la visite du 30 octobre 2009 avait été effectuée avec C. _____ en raison du comportement parfois agressif de la recourante. Pour sa part, la recourante affirme que ses rapports avec Y. _____ avaient été parfois peu conviviaux au moment de la naissance de son enfant, dès lors qu'elle traversait une période éminemment difficile. Elle souligne par ailleurs que Y. _____ avait elle-même reconnu qu'elle ne pouvait participer à l'élaboration du rapport d'enquête initiale, faute d'objectivité suffisante. Toujours de l'avis de la recourante, compte tenu de ses relations parfois houleuses avec Y. _____, elle n'était à l'évidence pas en mesure de garder tout son calme dans les discussions. Pour les mêmes motifs, Y. _____ ne pouvait avoir une perception neutre de la situation lors de l'élaboration du rapport

d'enquête finale. bb) Le tribunal constate que selon le dossier, Y. _____ s'est spontanément récusée dans l'enquête socio-éducative initiale relative à l'octroi d'une autorisation provisoire, conformément du reste à l'art. 6 RLAJE prévoyant que si un motif de récusation existe, l'autorité compétente attribue l'enquête à une autre coordinatrice. En effet, selon le rapport d'enquête initiale signé par Z. _____, elle avait accompagné la recourante à la naissance de son fils en qualité d'infirmière de la petite enfance et n'était par conséquent pas en mesure d'avoir " un avis objectif " sur l'intéressée. De même, selon le rapport d'enquête finale portant notamment sa signature, c'était dans un " souci de neutralité, afin que l'enquête puisse se faire en toute objectivité ", qu'elle s'était adressée au SPJ pour mener l'enquête initiale. Il en découle qu'au moment de l'enquête initiale, Y. _____ se sentait, de son propre avis, prévenue au point d'avoir renoncé à participer à dite enquête. Or, on ne discerne pas en quoi, du moins au stade des apparences, la prévention de Y. _____ aurait disparu quelque dix-huit mois plus tard, lorsqu'il s'est agi de mener l'enquête finale et de rédiger le préavis relatif à une autorisation définitive. La participation de Y. _____ à ces opérations n'était ainsi pas conforme aux garanties consacrées par les art. 29 al. 1 Cst. et 9 LPA-VD, de sorte que la décision attaquée, prise sur la base du préavis précité, est viciée. Il est vrai que Y. _____ n'a pas procédé seule à l'enquête finale, à la rédaction du préavis et à sa signature, mais avec une autre coordinatrice dont l'impartialité n'est pas remise en cause. Cette précaution visait, selon le rapport d'enquête finale, à " préserver la neutralité sur le dossier et afin qu'il puisse y avoir une personne garante du cadre " et, selon l'autorité intimée, à endiguer le comportement parfois agressif de la recourante. Elle ne suffit toutefois pas à restaurer la neutralité voulue, dès lors qu'il suffit qu'un seul membre de l'autorité - susceptible d'influencer les autres membres - apparaisse comme prévenu, pour que l'autorité tout entière perde son impartialité. Par ailleurs, on ne saurait reprocher à la recourante d'avoir réclamé la récusation de Y. _____ tardivement, de manière contraire aux règles de la bonne foi. Il est en effet établi qu'elle a remis en cause la participation de Y. _____ à la visite du 30 octobre 2009 en intervenant téléphoniquement auprès de B. _____ immédiatement après celle-ci, et que B. _____ a, en substance, rejeté aussitôt cette demande. c) Il reste à examiner les conséquences de la prévention retenue ci-dessus. Selon l'art. 12 LPA-VD, les opérations auxquelles a participé une personne récusée sont annulées dans la mesure nécessaire, soit par l'autorité qui prononce la récusation, soit ultérieurement par l'autorité qui poursuit l'instruction. En l'espèce, le rapport auquel a participé Y. _____ doit être retranché du dossier et une nouvelle enquête doit être menée par une personne neutre, étant précisé que C. _____ n'apparaît plus indépendante dès lors que, du moins au stade des apparences, elle ne peut qu'avoir été influencée par Y. _____. Pour les mêmes motifs, la nouvelle décision à rendre ne pourra être prise par D. _____, ni B. _____ (cf. GE.2005.0033 du 8 août 2005 consid. 6). Le recours doit ainsi être admis sur ce point, la décision attaquée annulée et la cause renvoyée à l'autorité intimée pour nouvelle enquête (étant rappelé que l'art. 5 RLAJE ouvre de larges possibilités d'investigation) et nouvelle décision. Il est néanmoins précisé qu'une nouvelle autorisation provisoire ne saurait être délivrée à la recourante. En effet, l'intéressée a déjà bénéficié d'une autorisation valable pendant dix-huit mois (soit du 1^{er} juin 2008 au 30 novembre 2009, sans compter la seconde autorisation octroyée le 9 septembre 2009 jusqu'au 30 août 2010), période au-delà de laquelle l'art. 9 RLAJE prévoit que l'autorisation provisoire devient caduque, sous réserve de circonstances, non réalisées en l'espèce, permettant de la prolonger de six mois (soit jusqu'au 30 mai 2010). Enfin, le présent arrêt ne préjuge nullement, ni dans un sens, ni dans un autre, du point de savoir si, sur le fond,

l'autorisation définitive doit, ou non, être délivrée à la recourante. d) Au vu du sort du recours, il est superflu de procéder à l'audition de la recourante.

E. 5

Vu ce qui précède, le recours doit être admis, la décision attaquée annulée et la cause renvoyée à l'autorité intimée pour nouvelle enquête et nouvelle décision. Compte tenu des circonstances, on renoncera à percevoir des frais judiciaires. Une indemnité pour les dépens sera mise à la charge de l'autorité intimée, en faveur de la recourante.

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