

# VD\_OMNI GE.2018.0227 vom 22. August 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-08-22, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2018.0227](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2018.0227)

FR: VD\_OMNI GE.2018.0227 du 22 août 2019

IT: VD\_OMNI GE.2018.0227 del 22 agosto 2019

## Regeste

A. \_\_\_\_\_, B. \_\_\_\_\_ /Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) | Recours formé par une société exploitant un home non médicalisé (HNM) ainsi que la directrice de ce home contre la décision sur réclamation du SASH (désormais: DGCS) confirmant la mise en œuvre d'un audit de conformité de gestion de l'entité exploitant l'établissement concerné. Irrégularité de la notification de la décision: aucune conséquence en l'espèce dès lors qu'elle a atteint son but malgré cette irrégularité (consid. 2b). Qualité pour recourir de la société admise, compte tenu des circonstances, nonobstant le fait qu'elle n'a pas participé à la procédure devant l'autorité précédente (consid. 2c). Sur le fond, l'audit litigieux repose sur une base légale suffisante; le principe et la nature de cette mesure de contrôle sont directement prévus par la loi, seules ses modalités étant précisées dans les règlements - qui ne contiennent ainsi que des normes d'exécution (consid. 6b/ee); même à admettre, par hypothèse, que la possibilité de procéder à un contrôle au sein des établissements (prévue par une norme réglementaire) doit être considérée comme une règle de droit primaire, les conditions d'une délégation de compétence seraient réunies (consid. 6b/ff). La mise en œuvre d'un tel audit ne viole en outre pas le principe de la proportionnalité (consid. 6c/cc). Rejet du recours et confirmation de la décision attaquée.

## Erwägungen

### E. 1

Déposé en temps utile (cf. art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative - LPA-VD; BLV 173.36) auprès de la cour compétente du Tribunal cantonal (cf. art. 35 de la loi vaudoise d'aide aux personnes recourant à l'action médico-sociale, du 24 janvier 2006 - LAPRAMS; BLV 850.11 -; art. 30 al. 2 du règlement organique du Tribunal cantonal, du 13 novembre 2007 - ROTC; BLV 173.31.1), le recours satisfait par ailleurs aux autres conditions formelles de recevabilité (cf. en particulier art. 79 al. 1 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond (s'agissant spécifiquement de la question de la qualité pour agir des recourantes, cf. consid. 2c infra ).

### E. 2

Dans leur recours, les recourantes font en premier lieu valoir que la décision sur réclamation attaquée aurait dû être notifiée à la société B. \_\_\_\_\_ Sàrl (en tant que cette société exploite l'Etablissement F. \_\_\_\_\_) plutôt qu'à A. \_\_\_\_\_ et estiment que cette décision devrait de ce chef être annulée. a) Selon la jurisprudence, une décision irrégulièrement notifiée n'est pas nulle, mais simplement inopposable à ceux qui auraient dû en être les destinataires. Une telle décision ne peut donc pas les lier; la protection des parties est toutefois suffisamment garantie lorsque la notification irrégulière atteint son but malgré cette irrégularité. Il y a dès lors lieu d'examiner, d'après les circonstances du cas concret, si

les parties intéressées ont réellement été induites en erreur par l'irrégularité de la notification et ont, de ce fait, subi un préjudice. Il convient à cet égard de s'en tenir aux règles de la bonne foi qui imposent une limite à l'invocation du vice de forme; ainsi, l'intéressé doit agir dans un délai raisonnable dès qu'il a connaissance de quelque manière que ce soit de la décision qu'il entend contester (Tribunal fédéral [TF] 1C\_15/2016 du 1<sup>er</sup> septembre 2016 consid. 2.2 et les références, 2D\_16/2016 du 14 novembre 2016 consid. 3.1; cf. ég. CDAP FI.2018.0146 du 11 mars 2019 consid. 2). b) En l'espèce, il n'est pas contesté que l'Etablissement F.\_\_\_\_\_ est exploité par la société B.\_\_\_\_\_ Sàrl - et non par A.\_\_\_\_\_ sous la forme d'une raison individuelle - et que l'autorisation d'exploiter cet établissement délivrée le 29 juin 2018 était erronée sur ce point (cf. let. D/b supra). Cela étant, la société en cause, dont A.\_\_\_\_\_ est associée-gérante avec signature individuelle, n'en est pas moins réputée avoir pris connaissance de la décision sur réclamation attaquée et l'a contestée en temps utile par le biais du présent recours; elle ne se prévaut au demeurant d'aucun préjudice résultant du fait que la décision concernée ne lui a pas été directement notifiée. Dans ces conditions, il n'y a manifestement pas lieu d'annuler cette décision pour le motif, par hypothèse, qu'elle aurait dû être notifiée à A.\_\_\_\_\_ en tant qu'associée-gérante de cette société et non en tant que l'intéressée aurait elle-même été titulaire de l'autorisation d'exploiter - sans même qu'il soit nécessaire d'examiner si et dans quelle mesure le caractère erroné de l'autorisation d'exploiter du 29 juin 2018 est imputable à l'autorité intimée (comme le soutiennent les recourantes) respectivement si et dans quelle mesure il aurait appartenu aux recourantes de faire rectifier cette autorisation (comme le soutient l'autorité intimée). c) Selon l'art. 75 let. a LPA-VD, a qualité pour former recours toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Formellement, la société B.\_\_\_\_\_ Sàrl n'a pas participé à la procédure devant l'autorité précédente en l'occurrence. Le tribunal considère toutefois que les remarques qui précèdent conservent mutatis mutandis leur pertinence sous cet angle, en ce sens en substance que dans la mesure où A.\_\_\_\_\_ en est associée-gérante avec signature individuelle, la société B.\_\_\_\_\_ Sàrl est réputée avoir eu connaissance de la procédure concernée; il lui appartenait dès lors de faire valoir ses droits en temps utile. Dans ce contexte, s'il apparaît qu'il serait à l'évidence excessivement formaliste de dénier la qualité pour recourir à la société en cause pour le motif qu'elle n'a pas formellement participé à la procédure devant l'autorité précédente (alors qu'elle était réputée en avoir connaissance), il apparaît tout aussi manifeste que les recourantes ne sauraient obtenir, sous l'angle des règles de la bonne foi, l'annulation de la décision sur réclamation litigieuse pour le seul motif, par hypothèse, que cette société aurait été privée de la possibilité d'y prendre part. Il s'impose en effet de constater qu'une annulation de la décision attaquée pour ce motif, soit en définitive en raison d'une violation du droit d'être entendu de la société concernée, constituerait une vaine formalité avec pour seule conséquence de provoquer un allongement inutile de la procédure (cf. ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 et les références) - étant précisé que la situation aurait le cas échéant été différente si cette société se prévalait d'intérêts qui lui étaient propres et faisait valoir des griefs distincts de ceux avancés par A.\_\_\_\_\_. Pour le reste, dans la mesure où la société B.\_\_\_\_\_ Sàrl est atteinte par la décision attaquée et dispose à l'évidence d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée - de sorte que la qualité pour agir au sens de l'art. 75 let. a LPA-VD doit lui être reconnue - et dès lors que les recourantes sont représentées par le même conseil et font valoir les mêmes griefs

dans le cadre de la présente procédure, il y a lieu d'entrer en matière sur le fond sans qu'il soit nécessaire d'examiner si et dans quelle mesure A.\_\_\_\_\_ pourrait également se prévaloir de la qualité pour agir en tant que directrice de l'Etablissement F.\_\_\_\_\_.

### E. 3

A titre de mesure d'instruction, les recourantes ont requis l'audition de A.\_\_\_\_\_ ainsi que de deux tiers. a) Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti notamment par l'art. 29 al. 2 Cst., comprend le droit pour l'administré de prendre connaissance du dossier, de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, de produire des preuves pertinentes, 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 influencer sur la décision à rendre (ATF 142 II 218 consid. 2.3 et les références; CDAP FI.2018.0224 du 26 février 2019 consid. 2a). Les garanties ancrées à l'art. 29 al. 2 Cst. ne comprennent toutefois pas le droit d'être entendu oralement (cf. ATF 140 I 68 consid. 9.6.1; TF 2D\_51/2018 du 17 janvier 2019 consid. 4.1). b) La cour de céans établit les faits d'office (art. 28 al. 1 LPA-VD). Selon l'art. 27 LPA-VD, la procédure est en principe écrite (al. 1); lorsque les besoins de l'instruction l'exigent, l'autorité peut tenir audience (al. 2). L'autorité peut recourir à différents moyens de preuve (art. 29 al. 1 LPA-VD), notamment à l'audition des parties (let. a) ainsi qu'à des témoignages (let. f). Aux termes de l'art. 34 LPA-VD, les parties participent à l'administration des preuves (al. 1) et peuvent en particulier présenter des offres de preuve (al. 2 let. d). L'autorité n'est toutefois pas liée par les offres de preuve formulées par les parties (art. 28 al. 2 LPA-VD; cf. ég. art. 34 al. 3 LPA-VD, dont il résulte que l'autorité doit administrer les preuves requises, si ces moyens n'apparaissent pas d'emblée dénués de pertinence); de jurisprudence constante en effet, il n'y a pas violation du droit à l'administration des preuves lorsque la mesure probatoire refusée est inapte à établir le fait à prouver, lorsque ce fait est sans pertinence ou lorsque, sur la base d'une appréciation non arbitraire des preuves dont elle dispose déjà, l'autorité parvient à la conclusion que les faits pertinents sont établis et que le résultat de la mesure probatoire sollicitée, même favorable au requérant, ne pourrait pas modifier sa conviction (cf. ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 et les références; TF 2C\_1172/2016 du 26 juillet 2017 consid. 2.1; CDAP GE.2016.0166 du 9 novembre 2017 consid. 2b). c) En l'espèce, les recourantes ont requis l'audition de A.\_\_\_\_\_, de son fils E.\_\_\_\_\_ ainsi que d'I.\_\_\_\_\_, Secrétaire général de la FEDEREMS. La finalité de ces différents témoignages, selon les indications figurant dans la réplique, consiste en définitive à apporter des précisions sur le contexte dans lequel s'inscrit l'audit litigieux - s'agissant spécifiquement des propos tenus à l'occasion de la séance du 18 mai 2018 et de la situation du Foyer C.\_\_\_\_\_ (cf. let. B/b supra ), de la question du transfert de pensionnaires de l'Etablissement F.\_\_\_\_\_ à la suite des constatations de la CIVESS, de la rencontre du 2 août 2018 (cf. let. C/b supra ), du comportement des collaborateurs de l'autorité intimée lorsqu'ils se sont rendus auprès de l'établissement concerné le 30 août 2018 afin de procéder à l'audit prévu (cf. let. C/e supra ) ou encore de la teneur des échanges entre les parties lors de la rencontre du 4 octobre 2018 (cf. let. C/g supra ). Dans leur recours, les recourantes évoquent dans ce cadre un " contexte litigieux " respectivement l'existence de " vives tensions " entre les parties en lien notamment avec la situation du Foyer C.\_\_\_\_\_. Dans leur réplique, elles estiment que la présente procédure est " manifestement liée " à la situation au sein de ce dernier foyer, et relèvent par ailleurs que les auditeurs se sont montrés particulièrement " insistants " lors de leur visite du 30 août 2018 et qu'ils ont demandé la preuve qu'une réclamation avait été

déposée contre la décision du 28 août 2018. Le tribunal considère d'emblée que le contexte en cause n'est pas de nature à avoir une incidence déterminante sur la question du bien-fondé de la mise en œuvre de l'audit litigieux - et ce même à supposer, comme semblent le soutenir les recourantes, que cet audit résulterait d'une procédure ciblée et non aléatoire, singulièrement qu'il aurait été décidé par la direction du SASH en lien avec la situation prévalant au sein du Foyer C.\_\_\_\_\_ respectivement les constatations antérieures des enquêteurs de la CIVESS ayant procédé à l'inspection de l'Etablissement F.\_\_\_\_\_. En tant que ce dernier établissement est soumis à la loi vaudoise d'aide aux personnes recourant à l'action médico-sociale, du 24 janvier 2006 (LAPRAMS; BLV 850.11), le département (par l'intermédiaire de l'autorité intimée) a notamment pour mission d'assurer le contrôle de sa gestion (cf. art. 7 al. 1 LAPRAMS); à l'évidence, l'existence de points de désaccords voire de conflits entre les parties s'agissant de la qualité de la prise en charge des résidents ou encore de la situation d'un autre établissement dirigé par A.\_\_\_\_\_ ne saurait avoir pour conséquence de limiter les possibilités pour l'autorité intimée de procéder à de tels contrôles. C'est le lieu de relever que l'audit litigieux n'est aucunement une mesure de contrainte, comme le rappelle l'autorité intimée dans la décision sur réclamation attaquée (cf. let. C/f supra ), mais précisément une mesure de contrôle (préalable) visant à lui permettre de recueillir les informations nécessaires et de les exploiter pour réduire les risques éventuels (cf. Voisard, L'auxiliaire dans la surveillance administrative, Genève/Zurich/Bâle 2014, n. 42 s. p. 31, précisant que l'autorité intervient dans ce cadre " parce que la réglementation l'oblige à faire des contrôles à intervalles réguliers indépendamment de l'existence d'un risque concret "). Au demeurant, rien n'empêche l'autorité intimée de configurer sa surveillance en fonction des risques ( ibid. , n. 33 ss pp. 27 ss), et le tribunal ne voit pas en quoi le fait par hypothèse de retenir un risque accru en l'occurrence compte tenu du fait que la qualité de la prise en charge des résidents de l'établissement concerné a dans un premier temps été considérée comme non conforme aux standards applicables (cf. let. B supra ) prêterait le flanc à la critique. Pour le reste, il apparaît qu'il s'agit du premier contrôle de conformité de la gestion de l'Etablissement F.\_\_\_\_\_ décidé par l'autorité intimée; on ne saurait dès lors parler d'acharnement ou d'abus de pouvoir de sa part. Dans cette mesure, l'audition de A.\_\_\_\_\_ et des deux tiers concernés n'apparaît pas de nature à apporter des éléments pertinents pour la résolution du cas, de sorte qu'il n'y a pas lieu de faire droit à la requête des recourantes dans ce sens. Le tribunal se contentera de relever à ce stade, à toutes fins utiles, que l'on peut s'étonner que les deux collaborateurs de l'autorité intimée n'aient pas eu connaissance du fait que A.\_\_\_\_\_ avait déposé une réclamation contre la décision initiale du 28 août 2018 lorsqu'ils se sont rendus le 30 août 2018 auprès de l'établissement concerné afin de procéder à l'audit en cause; dans la mesure où cette réclamation a (notamment) été adressée le 29 août 2018 à 16h00 par courrier électronique à l'autorité intimée, selon les instructions de cette dernière (cf. let. C/c et C/d supra ), les recourantes étaient en droit d'attendre de sa part qu'elle prenne les dispositions nécessaires pour que les auditeurs en prennent connaissance en temps utile. On ne voit toutefois pas en quoi ce manque de diligence de l'autorité intimée, qui n'a pas occasionné de préjudice à proprement parler pour les recourantes, serait en tant que tel de nature à avoir quelque incidence que ce soit sur le bien-fondé de la décision sur réclamation attaquée.

#### **E. 4**

Les recourantes font valoir que leur droit d'être entendues n'aurait pas été respecté. a) Comme déjà relevé, le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti notamment par l'art. 29 al. 2

Cst., comprend le droit pour l'administré de prendre connaissance du dossier, de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, de produire des preuves pertinentes, 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 influencer sur la décision à rendre (cf. consid. 3a supra ). b) Les recourantes se plaignent en premier lieu du fait qu'elles n'ont bénéficié que d'un délai d'une durée inférieure à 24 heures pour se déterminer sur la décision du 28 août 2018. Ce grief ne résiste pas à l'examen dans les circonstances du cas d'espèce. A. \_\_\_\_\_ a en effet initialement été informée par courrier recommandé du 9 mai 2018 que l'audit litigieux serait effectué les 27 et 29 juin 2018. Après que l'autorité intimée, par courrier du 21 juin 2018, a rectifié l'indication des bases légales sur lesquelles elle se fondait dans ce cadre, l'intéressée (par l'intermédiaire de la FEDEREMS) a expressément indiqué le 25 juin 2018 que l'Etablissement F. \_\_\_\_\_ se soumettrait à cette mesure de contrôle (cf. let. C/a supra ); dès lors, l'autorité intimée pouvait considérer que seules devaient encore être déterminées les dates de l'audit (dont le report était requis, à tout le moins implicitement). A. \_\_\_\_\_ n'ayant pas donné suite au courrier électronique du 2 août 2018 lui proposant différentes dates possibles, l'autorité intimée l'a informée par courrier du 10 août 2018 qu'elle avait retenu les dates des 30 août et 5 septembre 2018. Ce n'est que par courrier recommandé du 24 août 2018, parvenu à l'autorité intimée le 27 août 2018, que A. \_\_\_\_\_ (par l'intermédiaire de son conseil) a contesté le fondement légal de cette mesure de contrôle et requis qu'une décision formelle soit le cas échéant rendue. Dans ces conditions, on ne saurait reprocher à l'autorité intimée quelque manquement que ce soit. Le bref délai imparti à A. \_\_\_\_\_ pour se déterminer sur la décision du 28 août 2018 est en effet directement lié au comportement de cette dernière, laquelle n'a requis qu'une décision formelle soit rendue que quelques jours avant les dates prévues de l'audit - alors même qu'elle avait auparavant expressément admis le fondement légal de cette mesure de contrôle (par l'intermédiaire de la FEDEREMS) et qu'elle avait connaissance de l'intention de l'autorité intimée de la mettre en œuvre depuis plus de trois mois. d) Les recourantes se plaignent également de ce que l'autorité intimée a rendu la décision sur réclamation litigieuse avant même l'échéance du délai de réclamation, rappelant que A. \_\_\_\_\_ s'était expressément réservée dans sa réclamation de " compléter ses déterminations et ses conclusions " dans le délai en cause (cf. let. C/d supra ). Leur grief sur ce point est fondé. Il aurait en effet appartenu à l'autorité intimée de ne statuer qu'après l'échéance du délai de réclamation, dans le respect de leur droit d'être entendues. Cela étant, les recourantes ont eu l'occasion de compléter leurs déterminations et de préciser leurs conclusions dans le cadre de la présente procédure, dans le cadre de laquelle la cour de céans jouit d'un plein pouvoir d'examen en fait et en droit (cf. art. 98 LPA-VD); il n'apparaît pas qu'une annulation de la décision sur réclamation attaquée pour ce motif, avec pour suite par hypothèse le renvoi du dossier de la cause à l'autorité intimée afin qu'elle leur impartisse un nouveau délai pour compléter leur réclamation, aurait d'autre conséquence que de provoquer un allongement inutile de la procédure (cf. ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 et les références) - les recourantes ne le soutiennent du reste pas. Il y a dès lors lieu de considérer que la violation du droit d'être entendues des recourantes a été réparée et d'entrer en matière sur le fond.

## **E. 5**

Le litige porte sur l'audit de conformité de gestion de l'Etablissement F. \_\_\_\_\_ décidé par l'autorité intimée. Il convient en premier lieu de rappeler le droit applicable en la matière. a) La LAPRAMS a pour but de garantir l'accès à un encadrement médico-social ou

psycho-éducatif de qualité à domicile et lors de l'hébergement (art. 1 al. 1). Selon l'art. 4 LAPRAMS, le département en charge de l'action médico-sociale (soit le Département de la santé et l'action sociale, DSAS) est l'autorité compétente pour exécuter la loi (al. 1); cette compétence a été déléguée au SASH (al. 2; art. 1 al. 1 du règlement d'application de la LAPRAMS, du 28 juin 2006 - RLAPRAMS; BLV 850.11.1), respectivement au Service de prévoyance et d'aide sociale (SPAS) pour les prestations d'accueil temporaire et les logements protégés en faveur des personnes handicapées (art. 1 al. 2 RLAPRAMS). Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, la DGCS regroupe les prestations administrées auparavant par ces deux services. Parmi les établissements proposant un hébergement dans le cadre d'un encadrement médico-social ou psycho-éducatif (cf. art. 21 ss LAPRAMS), la LAPRAMS s'applique notamment aux homes non médicalisés (HNM), soit aux homes au bénéfice d'une autorisation d'exploiter au sens de l'art. 23 LAPRAMS accueillant au minimum six personnes, en principe âgées, qui ne peuvent se suffire à elles-mêmes sans nécessiter de soins continus, et proposant un accompagnement social et, le cas échéant, une aide pour effectuer certains actes de la vie quotidienne (art. 22 LAPRAMS). En l'espèce, il n'est pas contesté que l'Etablissement F.\_\_\_\_\_ correspond à la définition d'un HNM au sens de l'art. 22 LAPRAMS et qu'il est dès lors soumis à cette loi. b) Intitulés " contrôle et surveillance " respectivement " objet et exercice du contrôle (Art. 7 loi) ", les art. 7 LAPRAMS et 3 RLAPRAMS prévoient en substance ce qui suit: " Art.

#### **E. 7**

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision sur réclamation attaquée confirmée. Il appartiendra à l'autorité intimée de fixer de nouvelles dates en vue de procéder à l'audit de conformité de gestion de l'Etablissement F.\_\_\_\_\_. Compte tenu de l'issue du litige, un émolument de 2'000 fr. est mis à la charge des recourantes (cf. art. 49 al. 1 LPA-VD; art. 1 et 4 al. 1 du tarif des frais judiciaires et des dépens en matière administrative, du 28 avril 2015 - TFJDA; BLV 173.36.5.1), solidairement entre elles (art. 51 al. 2 LPA-VD). Il n'y a pas lieu pour le reste d'allouer d'indemnité à titre de dépens (cf. art. 55 al. 1 LPA-VD).

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