

# VD\_OMNI GE.2024.0339 vom 24. Februar 2025

VD Tribunal cantonal, 2025-02-24, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2024.0339](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2024.0339)

FR: VD\_OMNI GE.2024.0339 du 24 février 2025

IT: VD\_OMNI GE.2024.0339 del 24 febbraio 2025

## Regeste

A. \_\_\_\_\_, B. \_\_\_\_\_/ACCUEIL PETITE ENFANCE RESEAU ORON (APERO) |  
Recours contre la décision d'un réseau d'accueil de petite enfance portant sur la résiliation d'un contrat de placement en raison des plaintes des parents sur la prise en charge de leur enfant. L'autorité intimée est une association de droit privé qui participe à l'exécution d'une tâche publique, soit l'accès à une offre suffisante en places d'accueil à un coût acceptable pour la collectivité. Sa décision d'accepter ou de refuser le placement d'un enfant revêt toutes les caractéristiques d'une décision au sens de l'art. 3 LPA-VD. La CDAP est compétente pour connaître du recours (consid. 1). L'autorité intimée a violé le droit d'être entendu des recourants en ne leur laissant pas la possibilité de se déterminer au préalable sur la résiliation du contrat de placement et en ne précisant pas la base légale fondant sa décision. Ce vice doit être considéré comme guéri dans le cadre de la présente procédure (consid. 3). Question laissée ouverte de savoir si la base légale est suffisante en l'absence de toute précision quant aux motifs justifiant une résiliation (consid. 4). Si la résiliation était apte à atteindre le but visé, elle n'apparaît pas nécessaire et l'autorité intimée aurait pu privilégier une mesure moins incisive. S'agissant de la proportionnalité au sens étroit, les recourants ont un intérêt important à la poursuite du contrat de placement alors que l'intérêt de l'autorité intimée à la résiliation doit être relativisé puisque la relation avec les parents est restée adéquate et que le litige n'a eu qu'un impact limité sur le fonctionnement de la structure d'accueil (consid. 5). Admission du recours et annulation de la décision attaquée.

## Erwägungen

### E. 1

L'autorité intimée conteste la recevabilité du recours. Elle estime qu'en tant qu'association de droit privé, elle n'est pas habilitée à rendre des décisions car elle n'intervient pas sur délégation de la puissance publique dans le cadre de l'exercice d'une tâche publique. Ses rapports avec les parents placeurs doivent être qualifiés de rapports de droit privé fondés sur le contrat de placement. a) Aux termes de l'art. 92 al. 1 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), le Tribunal cantonal connaît des recours contre les décisions et décisions sur recours rendues par les autorités administratives, lorsque la loi ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître. Aux termes de l'art. 3 al. 1 LPA-VD, est une décision toute mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce, en application du droit public, et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et obligations (a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits et d'obligations (b) ou de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits et obligations (c). L'art. 3 al. 1 LPA-VD définit la notion de décision de la même manière que l'art. 5 al. 1 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA; RS 172.021). Cette notion vise tout

acte individuel et concret d'une autorité, qui règle de manière unilatérale et contraignante des droits ou des obligations (ATF 141 II 233 consid. 3.1 et la réf. cit.). En d'autres termes, constitue une décision un acte étatique qui touche la situation juridique de l'intéressé, l'astreignant à faire, à s'abstenir ou à tolérer quelque chose, ou qui règle d'une autre manière obligatoire ses rapports avec l'Etat (ATF 135 II 22 consid. 1.2; arrêt du Tribunal fédéral [TF] 1C\_113/2015 du 18 septembre 2015 consid. 2.2). b) A teneur de l'art. 4 LPA-VD, sont des autorités administratives les organes du canton, des communes, des associations ou fédérations de communes et des agglomérations, ainsi que les personnes physiques ou morales, qui sont légalement habilités à rendre des décisions. Selon l'art. 39 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD; BLV 101.01), l'Etat et les communes assurent un service public (al. 1). En tenant compte de l'initiative et de la responsabilité individuelles, ils assument les tâches que la Constitution et la loi leur confient (al. 2). Sous leur responsabilité, ils peuvent déléguer certaines tâches (al. 3). Les décisions sont en général rendues par des autorités administratives dépendant du pouvoir exécutif, conformément aux compétences définies par la loi. Dans la mesure où la loi le prévoit, les sujets de droit privé chargés d'une tâche de droit public peuvent également avoir la compétence de rendre des décisions (art. 4 LPA-VD; TF 2C\_715/2008 du 15 avril 2009 consid. 3.2, in: RDAF 2010 I p. 425; Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, Genève 2011, p. 272; arrêt GE.2013.0002 du 30 août 2013 consid. 1a/bb). Dans ce cadre, c'est l'interprétation de la loi qui permet de déterminer ce qui est une tâche publique, qui assume cette tâche et comment elle doit être menée à bien (ATF 138 II 134 consid. 4.3.1 et la réf. cit.). La délégation de tâches publiques à un organisme extérieur à l'administration (au sens de l'art. 39 al. 3 Cst-VD) peut comprendre implicitement le pouvoir décisionnel nécessaire à l'accomplissement des tâches concernées, pour autant qu'une loi spéciale ne l'exclue pas. Une telle délégation n'inclut toutefois pas automatiquement le transfert implicite d'une compétence décisionnelle; encore faut-il que l'exercice d'un pouvoir décisionnel s'avère indispensable pour permettre à l'organisme délégataire de tâches publiques d'accomplir celles-ci. Le plus souvent, la question de savoir si et dans quelle mesure la délégation d'une tâche d'intérêt public englobe celle d'une compétence décisionnelle ne trouvera pas de réponse évidente dans le texte légal, de sorte qu'il conviendra de déterminer, par la voie de l'interprétation, l'éventuelle existence et, le cas échéant, l'étendue et le champ d'application précis d'un tel pouvoir. Si, à l'issue d'une telle analyse, l'existence d'un pouvoir décisionnel dérivant de la délégation de tâches publiques demeure ambiguë, seule une délégation distincte et explicite dudit pouvoir décisionnel pourra être admise; cela se justifie au regard des enjeux en présence, soit la délégation d'une part de puissance publique en faveur d'un organisme, souvent de droit privé, extérieur à l'administration, ainsi que la sécurité du droit pour les administrés (ATF 137 II 409 consid. 6.2 et réf. cit.; arrêts GE.2015.0154 du 10 mars 2016 consid. 1b; GE.2013.0002 précité consid. 1a/bb). Qu'une compétence décisionnelle soit expressément déléguée à un organisme extérieur à l'administration ou qu'elle lui soit implicitement conférée à la faveur de la délégation d'une tâche publique dont l'exécution requerra nécessairement le transfert d'un pouvoir décisionnel, la clause de délégation elle-même doit dans tous les cas s'appuyer sur une base légale suffisante émanant du législateur au sens formel (ATF 137 II 409 précité consid. 6.2; arrêt précité GE.2015.0154 consid. 1b et la réf. cit.). c) La décision, acte unilatéral, doit être distinguée des actes bilatéraux, soit des contrats de droit privé ou de droit administratif. En droit suisse, le contrat de droit privé et le contrat de droit administratif se distinguent essentiellement par leur objet; un contrat relève du droit

administratif notamment lorsqu'il met directement en jeu l'intérêt public, parce qu'il a pour objet même une tâche d'administration publique ou une dépendance du domaine public (ATF 105 Ia 392 consid. 3 et les références; TF 2C\_246/2009 du 22 mars 2010 consid. 2.1 et 2.2.2; TF 4A\_503/2010 du 20 décembre 2010 consid. 3.2; arrêts GE.2017.0170 du 15 février 2018 consid. 1a; GE.2015.0124 du 26 janvier 2016 consid. 1c). Le caractère bilatéral du contrat de droit administratif présuppose l'autonomie de la volonté des deux parties, au contraire de la décision. Il s'agit ainsi de définir le fondement des droits et obligations résultant de l'acte juridique concerné: soit les prestations dues de part et d'autre sont prédéterminées par la loi, immédiatement ou non, auquel cas il s'agit d'une décision; soit elles ne peuvent être rapportées à une norme et leur fondement ne pourra être que l'accord de volonté des parties (arrêt CCST.2006.0003 du 27 octobre 2006 consid. 14a; Moor/Poltier, Droit administratif, Vol. II, 3<sup>ème</sup> éd., Berne 2011, ch. 3.1.2.2a p. 424). Dans ce cadre, la seule existence de négociations entre l'autorité et l'administré ou encore d'une manifestation de la volonté de ce dernier (s'ajoutant à celle de l'autorité) ne sont pas suffisants pour distinguer une décision d'un contrat. Certaines décisions nécessitent au demeurant l'accord de l'administré - telle la nomination d'un fonctionnaire (cf. Moor/Poltier, op. cit. , ch. 3.1.2.2a p. 425s, où il est relevé à cet égard qu'en pareille hypothèse, le statut du fonctionnaire est défini par la loi et que la volonté du candidat à la fonction a pour objet non le statut lui-même mais l'acceptation de ce statut). Quant à la forme que les parties ont donnée à la détermination de leur relation, elle peut constituer un indice (par exemple l'existence d'un document signé par les deux parties) - qui n'est toutefois pas toujours présent, pas toujours univoque et peut ne pas représenter leur volonté réelle (cf. Thierry Tanquerel, op. cit. , n° 974 p. 331-332; arrêt GE.2015.0124 précité, consid. 1c). d) Aux termes de l'art. 63 al.

## **E. 2**

Pour le surplus, en tant que destinataires de la décision attaquée, les recourants jouissent manifestement de la qualité pour recourir (art. 75 LPA-VD). Le recours a été formé en temps utile (art. 95 LPA-VD) et il respecte les autres conditions légales de recevabilité (art. 75, 76 et 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le fond.

## **E. 3**

Dans un grief qu'il y a lieu de traiter en premier lieu, les recourants invoquent une violation de leur droit d'être entendus, au motif qu'aucune indication ne leur a été donnée avant que le contrat de placement ne soit résilié. Par ailleurs, ils ont relevé ne pas avoir eu la possibilité de s'expliquer avant que cette décision ne soit rendue. Enfin, ils ont estimé que la motivation de la résiliation semblait avoir été prononcée en raison de leurs plaintes uniquement, ce qui constituerait une motivation inadmissible. L'autorité intimée a réfuté toute violation du droit d'être entendu des recourants. Selon elle, les parties ont échangé de nombreux courriers pendant la période du 5 juillet au 20 septembre 2024 et elle a proposé à plusieurs reprises qu'une rencontre soit organisée. Or les recourants auraient continué à émettre des doutes quant au professionnalisme de la structure d'accueil, de telle sorte que le lien de confiance était, selon elle, rompu. Dans ces conditions, l'autorité intimée a estimé que les recourants connaissaient les raisons et les motifs de la résiliation du contrat de placement. En outre, celle-ci leur a été annoncée par courriel avant l'envoi formel de l'avis de résiliation. a) Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) implique,

pour l'autorité, l'obligation de motiver sa décision, afin que le justiciable puisse la comprendre, la contester utilement s'il y a lieu et exercer son droit de recours à bon escient. Pour répondre à ces exigences, l'autorité doit mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Elle n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige (ATF 139 IV 179 consid. 2.2, 134 I 83 consid. 4.1 et les références, traduit et résumé in RDAF 2009 I, p. 417). Le droit à une décision motivée est respecté même si la motivation présentée est erronée. La motivation peut en outre être implicite et résulter des différents considérants de la décision (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1 et la référence; TF 2C\_382/2017 du 13 décembre 2018 consid. 4.1). En vertu de l'art. 42 al. 1 let. c LPA-VD, la décision contient, exprimés en termes clairs et précis, les faits, les règles juridiques et les motifs sur lesquels elle s'appuie. Le droit d'être entendu inclut également pour les parties le droit de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à leur détriment, d'avoir accès au dossier, de proposer et fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur la décision, d'en prendre connaissance, de participer à leur administration et de se déterminer à leur propos (ATF 143 III 65 consid. 3.2; 141 V 557 consid. 3.1; 140 I 99 consid. 3.4 et les références). La condition préalable au droit de s'expliquer est une connaissance suffisante du déroulement de la procédure, ce qui équivaut au droit d'être informé à l'avance et de manière appropriée des procédures et des bases essentielles de la décision (ATF 144 I 11 consid. 5.3). Le droit d'être entendu est une garantie de nature formelle, dont la violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond.

Exceptionnellement, une violation de ce dernier est considérée comme réparée lorsque l'intéressé jouit de la possibilité de s'exprimer librement devant une autorité de recours disposant du même pouvoir d'examen que l'autorité inférieure, et qui peut ainsi contrôler librement l'état de fait et les considérations juridiques de la décision attaquée (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1). b) En l'espèce, il faut constater avec les recourants qu'ils n'ont pas été en mesure de se déterminer quant à la résiliation du contrat de placement avant que celle-ci ne soit prononcée. Certes, à compter de la première plainte des recourants, le 5 juillet 2024, de nombreux échanges, par courriels, sont intervenus entre les parties. Toutefois, ni l'autorité intimée, ni la structure d'accueil, n'ont informé les recourants que leur contrat de placement pouvait être résilié. Au contraire, l'autorité intimée a répondu à chaque plainte des recourants, pour les informer des mesures prises ou pour leur opposer sa version des événements rapportés. Les parties ont même chacune proposé d'organiser des entretiens pour échanger à ce propos, soit en personne, soit par vidéoconférence, sans toutefois que cela ne se concrétise. Cependant, à aucun moment l'autorité intimée n'a informé les recourants d'une possible résiliation du contrat de placement. Certes, le 29 août 2024, la directrice du réseau APERO a écrit aux parents les lignes qui suivent: "[a]u vu de la gravité des faits dont vous nous accusez, j'imagine que vous ne souhaitez plus nous confier C. \_\_\_\_\_ et qu'il ne reviendra pas après vos vacances. Nous le comprenons et regrettons de ne plus [...] accueillir votre fils chaque semaine" ainsi que "je me permets de [...] rajouter [l'Office d'Accueil de Jour des Enfants et le comité d'association] en copie de nos courriels afin d'être transparents sur cette situation qui amène d'importants désaccords sur les faits et nous entraîne malheureusement et irrémédiablement vers une fin de collaboration". Ces lignes ne permettaient pas non plus aux recourants de comprendre que l'autorité

intimée allait résilier leur contrat de placement dès lors qu'elles étaient tournées en ce sens que la résiliation interviendrait de la part des recourants, ce que ceux-ci ont toutefois immédiatement réfuté dans leur réponse du 5 septembre 2024. En outre, l'utilisation des termes " malheureusement " et " regrettons de ne plus pouvoir l'accueillir " laissait clairement penser que l'autorité intimée souhaitait continuer à accueillir le fils des recourants. Ce n'est que lorsque ceux-ci ont confirmé qu'ils n'envisageaient pas de changer de structure d'accueil que l'autorité intimée les a informés le

#### **E. 6**

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être admis et la décision attaquée annulée.

#### **E. 7**

Un émolument de 1'000 fr. est mis à la charge de l'autorité intimée, qui succombe (art. 49 al. 1 LPA-VD). L'autorité intimée versera par ailleurs une indemnité à titre de dépens aux recourants qui ont procédé avec l'assistance d'un mandataire professionnel (art. 55 LPA-VD). S'agissant du montant de cette indemnité, il comprend une participation aux honoraires et les débours indispensables (art. 11 al. 1 du Tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative: TFJDA; BLV 173.36.5.1). Vu notamment la nature de la cause et les opérations effectuées, cette indemnité sera arrêtée à 2'000 francs.

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