

BGer 2P.167/2001 vom 5. Februar 2002

Bundesgericht, 2002-02-05, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2P.167_2001

FR: TF 2P.167/2001 du 5 février 2002

IT: TF 2P.167/2001 del 5 febbraio 2002

Regeste

Procédure administrative

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 127 I 92 consid. 1 p. 93).

E. 1.1

Comme cela vaut en cas de classement d'une procédure pénale (sauf exceptions prévues par la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur l'aide aux victimes d'infractions [LAVI; RS 312.5]; cf. ATF 126 I 97 consid. 1a p. 99), la décision par laquelle une autorité de surveillance n'entre pas en matière sur une dénonciation (ou une plainte) qui lui est adressée, la rejette ou ne lui donne aucune suite, ne peut en principe pas être attaquée par la voie du recours de droit public. En effet, la décision ne règle pas de façon contraignante les relations entre l'Etat et le dénonciateur; en outre, ce dernier ne peut pas se prévaloir d'un intérêt juridiquement protégé au sens de l' art. 88 OJ , car il n'a aucun droit à l'examen ou au traitement de ses moyens: le prononcé d'une sanction disciplinaire tend en effet uniquement à la sauvegarde de l'intérêt public, à l'exclusion de l'intérêt privé du dénonciateur (cf. ATF 121 I 42 consid. 2a p. 45 et les arrêts cités; Gabriel Boinay, *Le droit disciplinaire dans la fonction publique et dans les professions libérales, particulièrement en Suisse romande*, RJJ 1998 p. 1 ss, no 186 p. 80; Oskar Henggeler, *Das Disziplinarrecht der freiberuflichen Rechtsanwälte und Medizinalpersonen*, thèse Zurich 1976, p. 215). Le recourant qui n'a pas la qualité pour agir sur le fond d'un litige peut néanmoins se plaindre, par la voie du recours de droit public, d'une violation de ses droits de partie à la procédure équivalant à un déni de justice formel (cf. ATF 126 I 97 consid. 1a p. 99). L'intérêt juridiquement protégé requis par l' art. 88 OJ ne découle alors pas du droit de fond, mais directement de celui de participer à la procédure. L'existence d'un tel droit présuppose donc - logiquement - que le recourant ait bien revêtu la qualité de partie en procédure cantonale (cf. ATF 123 I 25 consid. 1 p. 26 s.; 121 I 223 consid. 4a).

E. 1.2

En l'occurrence, dans la mesure où toute l'argumentation des recourants tend précisément à faire admettre que c'est de manière arbitraire et en violation de certains de leurs droits fondamentaux que la qualité de partie leur a été déniée en procédure cantonale, ils sont recevables à recourir sous cet angle en vertu de l' art. 88 OJ (cf. ATF 121 I 42 consid. 2e p. 47). A défaut, l'examen que les garanties de procédure ont été respectées à l'échelon cantonal serait tout simplement soustrait au contrôle du Tribunal fédéral dès l'instant où l'autorité attaquée aurait dénié - le cas échéant à tort - la qualité de partie à un justiciable.

E. 1.3

Le Département conclut néanmoins à l'irrecevabilité du recours de droit public en tant qu'il porte sur le premier arrêt rendu par le Tribunal administratif le 27 mars 2001, au motif que le délai de recours de trente jours prévu à l' art. 89 al. 1 OJ pour saisir le Tribunal fédéral n'aurait pas été respecté. A cette objection, les recourants opposent que cet arrêt s'apparente à une décision incidente susceptible d'être attaquée avec la décision finale - et donc dans le même délai que celle-ci -, conformément à ce que prévoit l' art. 87 al. 3 OJ . S'il est exact que l'arrêt du 27 mars 2001 ne mettait, comme tel, pas fin à la procédure engagée devant la Commission, il n'en demeure pas moins qu'il emportait pour les recourants des effets comparables à une décision finale, dans la mesure où il leur déniait la qualité de partie à la procédure et tous les droits qui y sont attachés. La question se pose donc de savoir si les recourants n'auraient pas dû considérer l'arrêt précité comme une décision finale et l'attaquer dans le délai de trente jours dès sa communication, sans attendre que le Département ne se fût prononcé sur le fond de l'affaire. Point n'est cependant besoin de trancher cette question, car l'arrêt du 27 mars 2001 retient, comme motif d'irrecevabilité, le même que celui ayant conduit le Tribunal administratif à déclarer ultérieurement irrecevable, dans son arrêt du 8 mai 2001 - qui est lui aussi attaqué dans le cadre de la présente procédure -, le recours formé par les recourants contre la décision du Département du 7 février 2001. Or, ce dernier arrêt a bien été entrepris dans le délai de trente jours prévu à l' art. 89 OJ et les griefs des recourants, dirigés indifféremment contre l'un et l'autre des arrêts attaqués sont, comme on le verra, en tous points mal fondés.

E. 2.1

En vertu de l' art. 90 al. 1 lettre b OJ , l'acte de recours doit, à peine d'irrecevabilité, contenir un exposé succinct des droits constitutionnels ou des principes juridiques violés et préciser en quoi consiste la violation. Lorsqu'il est saisi d'un recours de droit public, le Tribunal fédéral n'a donc pas à vérifier de lui-même si l'arrêt entrepris est en tous points conforme au droit et à l'équité. Il n'examine que les griefs d'ordre constitutionnel invoqués et suffisamment motivés dans l'acte de recours. Le recourant ne saurait se contenter de soulever de vagues griefs ou de renvoyer aux actes cantonaux (ATF 125 I 71 consid. 1c p. 76; 115 Ia 27 consid. 4a p. 30; 114 Ia 317 consid. 2b p. 318). En outre, dans un recours pour arbitraire fondé sur l' art. 9 Cst. (cf. art. 4 aCst.), l'intéressé ne peut se contenter de critiquer l'arrêt attaqué comme il le ferait dans une procédure d'appel où l'autorité de recours peut revoir librement l'application du droit. Il doit préciser en quoi cet arrêt serait arbitraire, ne reposerait sur aucun motif sérieux et objectif, apparaîtrait insoutenable ou heurterait gravement le sens de la justice (ATF 125 I 492 consid. 1b p. 495 et la jurisprudence citée). C'est à la lumière de ces principes que doivent être appréciés les moyens soulevés par les recourants.

E. 2.2

Déposées après l'échéance du délai de recours prévu à l' art. 89 OJ sans qu'un second échange d'écritures au sens de l' art. 93 al. 3 OJ ait été ordonné, les observations des recourants du 27 novembre 2001 ne peuvent être prises en considération (cf. ATF 108 Ia 140 consid. 5b p. 143).

E. 3

Le secrétariat peut requérir des avis de tiers. Ils sont communiqués aux parties sauf si l'intérêt public ou des intérêts privés prépondérants s'y opposent.

E. 3.1

La Commission tire son existence et trouve son fondement légal au chapitre II de la loi cantonale sur l'exercice des professions de la santé (art. 11 à 14 LPS; cf. chapitre VII de la nouvelle loi cantonale sur l'exercice des professions de la santé). Adjointe au Département, elle est avant tout une commission consultative (art. 11 al. 1 LPS; cf. art. 103 al. 1 nLPS), même si elle dispose également de manière occasionnelle d'un pouvoir décisionnel (cf. art. 13 al. 7 LPS; cf. art. 105 al. 7 nLPS). Elle connaît, en particulier, de toutes les questions qui intéressent l'exercice, à titre privé, des professions de la santé (cf. art. 13 al. 1 1^{ère} phrase en relation avec l'art. 1^{er} LPS; cf. art. 105 al. 1 en relation avec l'art. 3 chiffres 1 et 3 nLPS). Pouvant être saisie par le Département, par l'un de ses propres membres, par des praticiens de ces professions ou par des particuliers (art. 13 al. 1 2^{ème} phrase LPS; cf. art. 105 al. 1 2^{ème} phrase nLPS), elle est notamment chargée d'examiner les questions relatives à l'exécution de la loi cantonale sur l'exercice des professions de la santé et de ses règlements d'exécution (art. 13 al. 2 LPS; cf. art. 105 al. 2 nLPS). Elle transmet ses préavis au Département (art. 13 al. 6 LPS; cf. art. 105 al. 6 nLPS). Un règlement particulier détermine son fonctionnement et son champ d'activité (art. 13 al. 8 LPS; cf. art. 105 al. 8 nLPS). Conformément à cette délégation de compétence, le Conseil d'Etat a édicté le règlement du 9 novembre 1983 relatif à la surveillance des professions de la santé (ci-après: le règlement cantonal) dont l'art. 6, qui traite de la procédure à suivre devant la Commission, a la teneur suivante: «1 Les requêtes sont adressées par écrit à la commission. 2 Le secrétariat du département constitue le dossier de l'affaire. Pour ce faire, il demande aux parties de fournir toutes les explications qu'il juge nécessaires et leur communique les écritures respectives.

E. 3.2

Se fondant sur l'art. 6 précité du règlement cantonal, les recourants relèvent que le terme "parties" y est systématiquement utilisé au pluriel; ils notent par ailleurs que le règlement n'exclut pas que "la qualité de partie puisse être attribuée au patient plaignant ou à ses héritiers comme c'est le cas en l'espèce". Ils en infèrent que les premiers juges ont interprété de manière arbitraire cette disposition réglementaire en leur déniaient la qualité de partie. Vu son caractère essentiellement appellatoire - la démonstration que l'interprétation des premiers juges serait arbitraire n'étant pas véritablement apportée -, il est douteux que cette argumentation satisfasse aux exigences de motivation déduites de l' art. 90 al. 1 OJ (cf. supra consid. 2.1). Peu importe toutefois, car elle est de toute façon mal fondée.

E. 3.3

Dans un arrêt L. du 15 juin 1990 (cause 2P.12/1990), le Tribunal fédéral s'est déjà exprimé, comme le relèvent les recourants, au sujet de la qualité de partie d'une patiente qui avait saisi la Commission d'une plainte portée contre son médecin. S'agissant de l'interprétation de l'art. 6 RCPS, plus particulièrement des liens entre cette norme réglementaire et les dispositions de loi cantonale de procédure administrative (désignée ci-après dans le texte: CPA), la Cour de céans avait considéré ce qui suit: « Selon l'art. 3 CPA, une dérogation au code de procédure administrative n'est possible que si des dispositions spéciales de procédures sont instituées par d'autres lois cantonales. Or, tel n'est pas le cas en l'espèce. On ne peut en effet déduire des art. 13 al. 7 LPS et 6 RCPS que la notion de partie aurait une portée différente de celle figurant à l'art. 7 CPA, lorsqu'il s'agirait d'une procédure devant la Commission de surveillance des professions de la santé. L'art. 6 RCPS n'a pas pour objet de régler la qualité de partie, mais uniquement de fixer les modalités de la procédure. Cela découle déjà clairement de la clause de délégation législative contenue à l'art. 13 al. 7 LPS.

En outre, le texte manquerait singulièrement de précision pour pouvoir déroger à l'art. 7 CPA, lequel contient une définition précise de la notion de partie. Enfin, l'argument selon lequel il est possible de déduire de l'art. 6 RCPS la qualité pour agir de la recourante au motif que le terme « partie » y est employé au pluriel ne résiste pas à l'examen. En effet, la Commission de surveillance a de nombreuses tâches, qui ne se limitent pas aux relations entre médecins et patients. Le fait qu'il puisse y avoir plusieurs parties à la procédure n'est dès lors d'aucun secours pour déterminer si un patient a la qualité de partie. Pour ces raisons, il apparaît manifestement que l'autorité cantonale n'a pas commis d'arbitraire en choisissant d'appliquer l'art. 7 CPA, ce d'autant plus que l'art. 6 RCPS lui-même renvoie pour le surplus aux dispositions de la CPA. » Contrairement à ce que soutiennent les recourants, la clause de délégation législative à laquelle il est fait référence dans l'extrait d'arrêt précité (art. 13 al. 7 LPS dans sa version en vigueur jusqu'au 10 novembre 1995), n'a pas été supprimée. Elle a tout simplement été transposée, sans subir de modification, à l'art. 13 al. 8 LPS (cf. Recueil authentique des lois et actes du gouvernement de la République et canton de Genève, 1995 p. 388 ss). Comme dans son ancienne version, cette disposition prévoit ainsi toujours que le règlement cantonal ne fait que déterminer "le fonctionnement et le champ d'activité de la Commission". Par conséquent, c'est de manière erronée que, se fondant sur une prétendue suppression de la clause de délégation législative anciennement contenue à l'art. 13 al. 7 LPS, les recourants font valoir que l'art. 6 du règlement cantonal aurait désormais une portée indépendante par rapport à l'art. 7 LPA en ce qui concerne la définition de la qualité de partie à la procédure. Quant à l'utilisation répétée, à l'art. 6 du règlement cantonal, du terme "partie" orthographié au pluriel, il suffit de renvoyer aux considérations émises par la Cour de cassation dans l'arrêt précité L. du 15 juin 1990, les recourants n'apportant aucun élément sérieux susceptible de les remettre en question. On ajoutera également, comme le fait remarquer le Département, qu'un patient peut - dans certaines situations qui diffèrent du présent cas -, être partie à une procédure disciplinaire ouverte contre un médecin (cf. infra consid. 3.4), de sorte que, pour ce motif également, l'usage du pluriel à l'art. 6 du règlement cantonal pour désigner le terme de "partie" n'implique pas forcément que cette qualité doive être reconnue à tout patient (ou tiers dénonciateur) qui saisit la Commission d'une plainte.

E. 3.4

C'est également en vain que les recourants se réfèrent à l'arrêt D. du 2 décembre 1987 (P.817/1987). Dans cette affaire, le Tribunal fédéral avait annulé une disposition de l'ancien règlement du 6 mai 1987 relatif à la commission de surveillance des activités médicales prévoyant que "les parties et les autres personnes sont entendues séparément sous réserve d'une confrontation ordonnée par la sous-commission". Il est vrai que cette solution était notamment motivée par le fait que le Tribunal fédéral considérait comme contraire à l'art. 42 al. 1 LPA l'interrogatoire séparé des parties et qu'il ne voyait pas en quoi "l'audition d'un patient en présence de son ancien médecin ou l'audition d'un médecin en présence de son ancien patient créerait une situation si malaisée qu'elle doive être généralement exclue devant la Commission" (cf. consid. 4 de l'arrêt précité D. du 2 décembre 1987). Cela ne signifie toutefois nullement que le Tribunal fédéral aurait reconnu de manière générale, dans les procédures disciplinaires mettant en cause des médecins, la qualité de partie à tout plaignant ou tiers dénonciateur; il n'a d'ailleurs pas manqué, dans le même arrêt (cf. consid. 5a), de préciser qu'il "serait inadmissible que tout dénonciateur doive recevoir la réponse de la personne visée (le médecin), contenant des renseignements confidentiels sur des patients", avant de conclure que "la Commission devra interpréter la notion de partie à la

procédure (et) réserver cette qualité aux personnes suffisamment concernées par l'affaire". On peut donc tout au plus inférer de la motivation de l'arrêt précité D. du 2 décembre 1987 que, dans les procédures où le plaignant revêt effectivement la qualité de partie à la procédure, son audition ne doit pas se faire séparément de celle du médecin, conformément à l'art. 42 al. 1 LPA. Il peut en effet parfaitement se présenter des situations où le patient a le droit, comme plaignant, de participer à la procédure disciplinaire ouverte contre son médecin, notamment lorsqu'il s'estime victime d'une violation des droits que lui confère la loi genevoise du 6 décembre 1987 concernant les rapports entre membres des professions de la santé et patients (cf. art. 10 al. 1 et 4 de cette loi, en relation avec l'art. 7 al. 2 LPA). Tel n'est toutefois pas le cas des recourants, qui ne se plaignent d'ailleurs pas que de tels droits auraient été violés.

E. 3.5

C'est donc sans arbitraire que le Tribunal administratif a considéré que les recourants ne pouvaient pas exciper de l'art. 6 du règlement cantonal la qualité de partie à la procédure et que cette question devait s'examiner d'après l'art. 7 LPA qui définit de manière générale, en procédure administrative genevoise, les personnes revêtant une telle qualité, tant en procédure non contentieuse (al. 1) qu'en procédure contentieuse (al. 2). Il est d'ailleurs d'autant moins arbitraire de reprendre cette définition que l'art. 6 al. 11 du règlement cantonal commande expressément d'appliquer devant la Commission, du moins à titre subsidiaire, les dispositions de la loi cantonale sur la procédure administrative. Pour le surplus, les recourants ne contestent pas que, considérée sous l'angle de l'art. 7 LPA, la qualité de partie à la procédure doive, comme l'a jugé le Tribunal administratif, leur être déniée.

E. 3.6

Les recourants reprochent en revanche aux premiers juges une application arbitraire de l'art. 60 lettre b LPA qui reconnaît la qualité pour recourir, en instance cantonale, à "toute personne qui est touchée directement par une décision et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée". A leur sens, on ne saurait interpréter autrement cette disposition qu'en leur reconnaissant la qualité pour recourir devant le Tribunal administratif, sauf à consacrer un "résultat manifestement choquant et insoutenable". En considérant que le dénonciateur ne peut pas se prévaloir d'un intérêt digne de protection car "il n'est pas en relation directe avec l'objet de la contestation", et en lui refusant pour ce motif le droit de recourir contre la décision de classement (arrêt attaqué du 27 mars 2001, consid. 4-6; dans le même sens, arrêt attaqué du 8 mai 2001, consid. 3), le Tribunal administratif n'a finalement rien fait d'autre qu'adopter une solution qui correspond à la pratique constante du Tribunal fédéral développée à propos de la qualité pour agir, par la voie du recours de droit public, du dénonciateur (cf. supra consid. 1.1; sur l'évolution, parfois fluctuante, de la jurisprudence de l'autorité intimée sur cette question, cf. Valérie Montani/Catherine Barde, La jurisprudence du Tribunal administratif relative au droit disciplinaire, RDAF 1996 p. 345 ss, 352 ss). On ne saurait donc dire que l'interprétation des premiers juges conduit à un résultat arbitraire (cf. arrêt non publié S. du 5 mars 2001 [2P.308/2000]). 4. Les recourants soulèvent également le grief de violation du droit à un tribunal indépendant et impartial garanti par l'art. 6 par. 1 CEDH, en faisant valoir que le chef du Département de l'action sociale et de la santé, qui a signé la décision de classement du 7 février 2001, est également président du conseil d'administration des Hôpitaux universitaires de Genève (HUG). Ce moyen méconnaît la portée de l'art. 6 par. 1 CEDH. Cette disposition ne vise en effet pas à

assurer de manière générale l'accès à un tribunal indépendant et impartial, mais seulement lorsqu'il s'agit de décider, soit sur des contestations portant sur des droits ou obligations de caractère civil, soit sur le bien-fondé d'une accusation pénale. Or, en leur qualité de dénonciateurs, les recourants n'encourent aucune sanction pénale (voire sanction administrative qui serait assimilable à une sanction pénale; cf. ATF 126 I 228 consid. 2a/aa). Par ailleurs, en tant que telle, la décision de classement ne leur est pas préjudiciable, en ce sens qu'elle ne les empêche pas de faire valoir en justice leurs prétentions contre le professeur S._____ dans le cadre de l'action civile qu'ils lui ont intentée (voire dans le cadre de la procédure pénale qui a été ouverte suite à leur plainte), vu le caractère distinct et indépendant de ces procédures; en d'autres termes, ils ne sont pas touchés dans leurs droits ou obligations de caractère civil comme le serait, le cas échéant, le médecin mis en cause si une sanction était prononcée à son égard (cf. art. 6 al. 10 première phrase du règlement cantonal qui prévoit la possibilité de recourir contre une sanction; cf. Robert Zimmermann, Les sanctions disciplinaires et administratives au regard de l'art. 6 CEDH, RDAF 1994, p. 335 ss, 348 ss). Il s'ensuit que l'art. 6 par. 1 CEDH ne saurait conférer aux recourants, en leur qualité de dénonciateurs, le droit de participer à la procédure disciplinaire (cf. ATF 124 IV 234 consid. 2b; Gabriel Boinay, eod. Loc.). 5. Invoquant les art. 10 et 13 Cst. et 2 et 8 par. 1 CEDH, les recourants soutiennent encore que la proche famille d'une personne décédée à la suite d'une erreur médicale doit être autorisée à recourir contre la décision de classement d'une procédure disciplinaire ouverte contre le médecin mis en cause, sans quoi cela "reviendrait à mettre en doute l'unité familiale et l'existence même de cette dernière en tant que noyau social juridiquement protégé". Il est douteux que ce grief, sommairement motivé et allégué de manière toute générale, soit recevable sous l'angle de l'art. 90 al. 1 OJ. Quoi qu'il en soit, l'argumentation des recourants tombe à faux. Le refus qui leur a été opposé porte en effet seulement sur leur qualité de partie et leur droit de recourir dans le seul cadre de la procédure disciplinaire ouverte contre le professeur S._____; il ne préjuge en revanche pas, comme cela a déjà été dit (supra consid. 4), de leur qualité de partie et des droits en découlant dans d'autres procédures. Les recourants ont d'ailleurs saisi les instances civiles et pénales compétentes afin de faire judiciairement constater les erreurs qu'ils reprochent au professeur S._____ et d'obtenir réparation. Le fait qu'ils aient été privés du droit de participer à la procédure disciplinaire n'est donc pas de nature à porter atteinte aux garanties que leur reconnaissent les normes constitutionnelles et conventionnelles invoquées. Le moyen est mal fondé. 6. En tous points mal fondé, le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable. Succombant, les recourants doivent supporter les frais judiciaires (art. 156 al. 1, 153 et 153a OJ) et n'ont pas droit à des dépens (art. 159 al. 1 OJ).

E. 4

Quand le dossier est constitué, les écritures des parties, les avis de tiers et autres pièces présentant un intérêt, sont communiqués aux membres de la sous-commission compétente en vertu de l'art. 4.

E. 5

Les sous-commissions peuvent compléter le dossier, ordonner des auditions. Dans ce cas, elles entendent en tout cas les parties au litige. Elles peuvent également entendre d'autres personnes de leur choix.

E. 6

Les convocations en vue d'auditions doivent parvenir à leur destinataire au plus tard 3 jours ouvrables avant la date prévue pour la séance de la sous-commission. Les parties et les témoins éventuels sont convoqués par écrit.

E. 7

Les dépositions et les propos tenus devant les sous-commissions par les personnes entendues font l'objet d'un procès-verbal dicté en présence des personnes interrogées. Les auditions ont lieu à huis clos.

E. 8

Les sous-commissions concluent leurs délibérations par un projet de préavis destiné à la commission. Cette dernière statue en se fondant sur ce projet.

E. 9

Il est fait mention au procès-verbal de la séance du préavis de la commission dans chaque cas.

E. 10

La décision du département ou du Conseil d'Etat est rédigée de façon détaillée et doit être motivée en fait et en droit; elle doit mentionner les voies et délais de recours, si des sanctions sont prises. Elle est communiquée aux parties et à toute autre personne physique ou morale que la commission ou le département juge utile d'informer en raison de la nature du dossier.

E. 11

Pour le surplus, il est procédé conformément aux dispositions de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985. »

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