

# VD\_OMNI GE.1999.0007 vom 26. Januar 2006

VD Tribunal cantonal, 2006-01-26, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.1999.0007](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.1999.0007)

FR: VD\_OMNI GE.1999.0007 du 26 janvier 2006

IT: VD\_OMNI GE.1999.0007 del 26 gennaio 2006

## Regeste

X.\_\_\_\_\_/Conseil de santé | Dans le cadre d'une procédure disciplinaire dirigée contre un médecin, la décision du Conseil de santé refusant d'ordonner une confrontation constitue un préavis qui n'est pas susceptible de recours. Le recours est irrecevable en présence d'une décision incidente ne créant pas de préjudice irréparable.

## Erwägungen

### E. 1

Comme l'indique l'avis du 27 juin 1997 que le Chef du Département de l'intérieur et de la santé publique a adressé au recourant, ce dernier fait l'objet de l'enquête prévue par l'art. 7 du règlement du 26 août 1987 sur la procédure en matière de mesures disciplinaires (en vigueur à l'époque de la décision attaquée). Cette disposition régit les cas où le département apprend des faits de nature à justifier une sanction disciplinaire (impliquant la mise en œuvre d'un enquêteur unique). Comme le relève le conseil du recourant, l'enquête a cependant été confiée à une délégation du Conseil de santé composée de trois membres, ce qui est la procédure que prévoyait l'art. 8 du règlement du 26 août 1987 pour les cas où l'enquête peut déboucher sur un retrait temporaire ou définitif de l'autorisation. Quoi qu'il en soit, il faut souligner que l'enquête ne se termine pas par une décision du Conseil de Santé, car la compétence pour statuer sur les mesures disciplinaires appartient au département (art. 191 de la loi sur la santé publique (LSP) du 29 mai 1985). Le Conseil de Santé ne formule qu'un préavis, ainsi que cela résulte de l'art. 13 al 2 LSP.

### E. 2

L'art. 29 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA) définit la décision comme toute mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce et ayant pour objet: de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (lit. a); de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations (lit. b); de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (lit. c). La décision se distingue, par ses effets sur la situation ou le comportement de son destinataire, des actes qui n'affectent les droits ou les obligations de personne, en particulier les simples renseignements ou avertissements dépourvus de conséquences juridiques (ATF 108 Ib 544; ATF 105 V 95; ATF 100 Ib 130; RDAF 1986 p. 315; RDAF 1984 p. 499). En l'espèce, la lettre du 15 décembre 1998 du Conseil de santé correspond au rejet d'une demande tendant à créer un droit; elle répond à la définition de la décision au sens de l'art. 29 lit. c LJPA.

### E. 3

Comme le rappelle l'arrêt GE.2001.0029 du 12 septembre 2001, le droit vaudois, et en particulier la LJPA, ne contient pas d'obligation générale d'indication des voies de droit. Il

est toutefois d'usage de le faire, cet usage revêtant pratiquement un caractère obligatoire (RDAF 2000 I p. 104; J.-C. de Haller, La procédure applicable aux recours administratifs en droit vaudois, notamment dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, RDAF 1999 p. 1 ss; voir également les instructions du Conseil d'Etat obligeant ses départements et services à faire figurer les voies de droit dans les décisions; les autorités communales ont été invitées à en faire de même : V. Circulaire No 1267 du Service de l'intérieur). Par ailleurs, lorsqu'il est d'usage de mentionner les voie et délai de recours, il semble résulter de l'art. 4 Cst. (actuellement 29 Cst.) que cette indication devrait être obligatoire, l'autorité devant s'en tenir à une pratique uniforme (RDAF 2000 précité p. 104 et les réf. cit.). Néanmoins, si omission il y a eu, l'absence d'indication des voies de droit n'affecte pas la validité matérielle d'une décision, dont les effets et la portée sur l'administré restent inchangés (arrêts TA AC.1993.0107 du 28 janvier 1994 consid. 1 ; GE.2001.0029 du 12 septembre 2001 ; FI.1999.0038 du 1<sup>er</sup> décembre 2004). L'art. 6 LJPA énonce que : « D'office toute autorité saisie d'un recours vérifie sa compétence et transmet à l'autorité compétente les causes qui lui échappent ». Cette disposition signifie en pratique que l'absence d'indication de l'autorité auprès de laquelle le recours doit être interjeté ne peut pas avoir de conséquence sur la validité du recours puisqu'une éventuelle erreur du recourant est réparée par la transmission d'office du recours à l'autorité compétente. Le refus du Conseil de santé d'organiser une confrontation a été envoyé le 15 décembre 1998 au recourant. Le lendemain, à savoir le 16 décembre 1998, le recourant a écrit au conseil pour maintenir sa réquisition et requérir qu'une décision soit prise en bonne et due forme, ouvrant la voie du recours. A toutes fins utiles, il précisait que son courrier valait recours pour le cas où la décision du conseil devait être interprétée comme une décision. Ce faisant, le recourant a respecté le délai de vingt jours prescrit l'art. 31 al. 1<sup>er</sup> LJPA pour déposer son recours. Certes, il a adressé son courrier au Conseil de santé et non au Tribunal administratif. Cette informalité ne porte cependant pas à conséquence étant donné que le Conseil de santé a transmis d'office son recours à l'autorité compétente, comme il est de toute manière tenu de le faire en vertu de l'art. 31 al. 4 LJPA. L'absence d'indication que le courrier du Conseil de santé du 15 décembre 1998 constituait une décision, non susceptible de recours selon son émetteur, n'a donc pas eu d'incidence négative sur le respect du délai de recours et de l'autorité compétente. Ces conditions de recevabilité sont donc remplies. Ceci étant dit, il reste encore à déterminer si une voie de recours est ouverte au regard de la nature de la décision attaquée.

#### **E. 4**

La doctrine a établi de longue date une distinction entre les décisions finales et les décisions incidentes (André Grisel, Traité de droit administratif, vol. II, p.868). Cette distinction repose sur la fonction de la décision dans le déroulement de la procédure. Constitue une décision judiciaire finale, celle qui met un point final à la procédure, qu'il s'agisse d'une décision sur le fond ou d'une décision qui clôt l'action judiciaire en raison d'un motif tiré des règles de la procédure. Final ne signifie pas définitif: une décision finale peut être sujette à recours, c'est-à-dire remplacée par une nouvelle décision. Pour qu'une décision soit finale, il faut et il suffit qu'elle constitue le dernier acte de la procédure où elle a été prise. Est en revanche une décision incidente celle qui est prise pendant le cours de l'action judiciaire et qui ne constitue qu'une étape vers la décision finale. Une telle décision peut avoir pour objet une question de procédure ou une question de fond, jugée préalablement à la décision finale (André Grisel, op. cit. p. 868 ; arrêt TA PS.1999.0052 du 28 septembre 1999). La décision prise par le Conseil de santé ne tranche pas la procédure disciplinaire ouverte contre le

recourant au fond. Elle porte sur une question relative à l'administration des preuves, plus précisément sur la nécessité d'ordonner une confrontation du recourant et de son dénonciateur. Elle constitue donc une décision incidente puisqu'elle intervient au stade de l'instruction et n'est utile qu'à l'avancement de la procédure en cours.

#### **E. 5**

Selon le règlement du 26 août 1987 sur la procédure en matière de retrait d'autorisation de pratiquer et de mesures disciplinaires prévues par la loi du 29 mai 1985 sur la santé publique, celui qui fait l'objet d'une enquête disciplinaire peut renouveler devant le Conseil de santé des réquisitions écartées par l'enquêteur. Le Conseil de santé connaît sans recours de telles réquisitions (art. 12 al. 1 et 2). Ce règlement a été abrogé le 1<sup>er</sup> avril 2004 et remplacé par le règlement du 17 mars 2004 sur le médiateur, sur l'organisation des Commissions d'examen des plaintes des patients et sur la procédure en matière de sanctions et de retrait d'autorisation. Ce nouveau règlement prévoit, à son art. 41, un régime strictement identique à celui du règlement abrogé, à savoir le renouvellement des réquisitions auprès du conseil et l'absence de recours. Selon la doctrine et la jurisprudence fédérale, lorsqu'il intervient une modification législative, les nouvelles règles de procédure s'appliquent d'ordinaire dès leur entrée en vigueur à toutes les causes qui sont encore pendantes (ATF 111 V 46 ; ATF 110 V 330). La doctrine estime cependant que les possibilités de recours et leur régime font exception à ce principe. Dans ce cas, l'ancien droit resterait applicable, à moins que le droit procédural en vigueur lorsque le juge statue ne soit plus favorable au recourant (Pierre Moor, *Droit administratif*, vol. I, 2<sup>e</sup> éd., p. 171). Le règlement de 1987 est donc applicable à la décision attaquée dans la mesure où il s'agit de déterminer si une voie de recours est ouverte contre cette décision. Le tribunal relève cependant que l'application du nouveau règlement n'aurait pas eu de conséquence sur la solution du litige dès lors que le régime qu'il prévoit est identique au régime abrogé.

#### **E. 6**

La LJPA énonce, à son article 29 al. 3, que le recours contre une décision incidente s'exerce conjointement avec le recours contre la décision au fond, à moins que la décision incidente ne porte sur la compétence ou la récusation de l'autorité saisie ou ne soit de nature à causer un préjudice irréparable; dans ces cas, elle peut faire l'objet d'un recours immédiat. L'art. 29 al. 3 LJPA a été introduit le 4 février 2003. Auparavant, la question du recours contre les décisions incidentes n'était pas réglée par la loi. Le Tribunal administratif, qui avait été amené à se prononcer sur la recevabilité d'un recours contre une décision incidente, avait considéré que la LJPA était entachée d'une lacune. Faisant office de législateur, il avait jugé qu'il n'était pas possible de recourir contre les décisions incidentes, à moins qu'elles ne soient de nature à causer un préjudice irréparable au recourant (pour les décisions susceptibles d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral/Tribunal fédéral des assurances, voir arrêts PS.1999.0052 du 28 septembre 1999 et CR.1996.0324 du 12 mai 1997 ; pour les décisions susceptibles d'un recours de droit public, voir arrêt FI.1999.0041 du 26 août 1999). L'introduction de l'alinéa 3 précité n'a donc fait que formaliser dans la loi la jurisprudence développée par le Tribunal administratif. La réglementation de la procédure disciplinaire devant le Conseil de santé prévoit qu'il n'existe pas de recours contre la décision incidente du conseil ; cette réglementation ne pose pas de réserve à ce principe fondée sur l'existence d'un préjudice irréparable que la décision serait de nature à causer au justiciable. On peut se demander si le règlement, plus restrictif, l'emporte sur la solution jurisprudentielle développée par le Tribunal administratif. Nul n'est besoin de

répondre à cette question. En effet, comme on l'a mentionné plus haut, lorsqu'une règle de procédure nouvelle est plus favorable au recourant, il doit être mis au bénéfice de cette nouvelle règle. Depuis l'entrée en vigueur du nouvel art. 29 al. 3 LJPA, la loi prévoit expressément qu'il existe une voie de recours contre une décision incidente de nature à causer un préjudice irréparable. Comme ce principe est désormais ancré dans la loi, on peut légitimement se demander s'il l'emporterait sur le règlement organisant la procédure disciplinaire devant le Conseil de santé. Dans tous les cas, la solution du présent recours en demeurerait inchangée puisque la décision attaquée n'est pas susceptible de causer un préjudice irréparable au recourant, comme cela ressort des considérants qui suivent.

#### **E. 7**

Selon le recourant, le refus d'ordonner une confrontation est de nature à lui causer un préjudice irréparable car il ne connaît pas sa dénonciatrice et ne peut en conséquence se défendre en connaissance de cause. On observera au passage qu'au vu de ses déclarations lors de son audition du 16 avril 1998, le recourant semble avoir identifié la patiente en question, encore que l'autorité intimée ait pris la précaution de ne pas confirmer cette identification dans sa formulation de la décision attaquée. Dans un arrêt CR.1996.0324, où le recourant contestait le refus du Service des automobiles de l'entendre oralement, le Tribunal administratif a considéré que le fait que l'intéressé pouvait faire valoir utilement ses moyens dans un recours contre la décision finale permettait de corriger le vice affectant le droit d'être entendu car le tribunal, qui dispose d'un plein pouvoir de cognition, pouvait soit réparer lui-même ce vice soit renvoyer la cause au Service des automobiles. En vertu de l'art. 48 al. 1 LJPA, d'office ou sur requête, le magistrat instructeur peut ordonner notamment l'audition des parties et l'audition de témoins lorsqu'un recours est pendant devant le Tribunal administratif. Cette faculté comprend la possibilité d'ordonner une confrontation des intervenants précités. En l'espèce, le Tribunal administratif sera donc en mesure, au stade du recours contre la décision finale, d'ordonner lui-même une confrontation s'il le juge utile, voire d'ordonner uniquement la levée de l'incertitude sur l'identité du dénonciateur ; il pourra aussi, cas échéant, renvoyer la cause à l'autorité inférieure ayant pris la décision sur le fond pour complément d'instruction. La décision attaquée n'est donc pas susceptible de causer un préjudice irréparable au recourant. De toute manière, il faut rappeler que le Conseil de Santé n'a qu'un pouvoir de préavis: on ne voit pas dès lors comment un préjudice irréparable pourrait résulter d'un simple préavis.

#### **E. 8**

Le recourant soutient encore que le préjudice irréparable serait provoqué par le fait que la procédure disciplinaire introduite devant le Conseil de santé et le Chef du département ne respecte pas l'art. 6 § 1 CEDH. Selon lui, si la procédure disciplinaire entraîne le risque d'un retrait de l'autorisation de pratiquer, s'agissant d'une atteinte à l'exercice d'une profession libérale, la décision de retrait devrait être prononcée par un tribunal indépendant et légal ; or, le Chef du département ne pourrait pas être assimilé à un tel tribunal. Le recours au Tribunal administratif ne réparerait par ce vice car il ne s'agit pas d'un appel qui permette au tribunal d'examiner la cause avec un plein pouvoir d'examen. Le Tribunal administratif peut s'abstenir d'examiner si la procédure disciplinaire en matière de retrait de l'autorisation de pratiquer la médecine respecte l'art. 6 § 1 CEDH. En effet, même si l'on devait admettre les griefs invoqués par le recourant, la décision incidente dont est recours ne causerait pas un préjudice irréparable au recourant : la conformité avec l'art. 6 § 1 CEDH de la procédure disciplinaire pourra être invoquée, cas échéant, dans le recours contre la

décision finale.

**E. 9**

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours est irrecevable étant donné le défaut de voie de recours contre une décision incidente qui ne cause pas de préjudice irréparable. Compte tenu de ce résultat, il y a lieu de mettre les frais de justice, arrêtés à 1'200 francs, à la charge du recourant.

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