Urteilskopf

121 I 218

30. Arrêt de la IIe Cour de droit public du 29 juin 1995 en la cause Association de l'Hôpital d'arrondissement de Sierre contre Tribunal cantonal du Valais et Association de l'Hôpital régional de Sion-Hérens-Conthey (recours de droit public)
Regeste (de):
Art. 88 OG: Beschwerdelegitimation einer privatrechtlichen Vereinigung bei einer spitalplanerischen Massnahme.

Beschwerdebefugnis öffentlichrechtlicher Körperschaften bzw. privatrechtlich organisierter Vereinigungen (E. 2).

Als privatrechtliche Vereinigung, die unter staatlicher Aufsicht eine öffentliche Aufgabe wahrnimmt, kann sich die Beschwerdeführerin nicht mit staatsrechtlicher Beschwerde gegen eine spitalplanerische Massnahme zur Wehr setzen, durch die ihr eine öffentliche Aufgabe bzw. die sich daraus ergebende Subventionsberechtigung entzogen wird (E. 3); sie ist auch nicht befugt, eine Verletzung des rechtlichen Gehörs geltend zu machen (E. 4).

Regeste (fr):
Art. 88 OJ: qualité d'une corporation de droit privé pour recourir contre une mesure de planification hospitalière.

Conditions auxquelles une corporation de droit public ou de droit privé peut recourir (consid. 2).

En tant que corporation de droit privé qui participe aux tâches de l'Etat en étant soumise à sa surveillance, la recourante n'a pas qualité pour contester une mesure de planification hospitalière qui lui retire la compétence d'exercer une activité publique, du moins en tant que cet exercice donne droit à des subventions (consid. 3); elle n'a pas davantage qualité pour se plaindre d'une violation du droit d'être entendu (consid. 4).

Regesto (it):
Art. 88 OG: legittimazione ricorsuale di una corporazione di diritto privato contro una misura di pianificazione ospedaliera.

Condizioni alle quali una corporazione di diritto pubblico o di diritto privato può ricorrere (consid. 2).

Nella sua veste di corporazione di diritto privato che svolge compiti pubblici essendo sottoposta alla sorveglianza dello Stato, la ricorrente non può impugnare una misura di pianificazione ospedaliera, che le ritira la competenza di esercitare un'attività pubblica, rispettivamente, la priva dei sussidi che ne derivano (consid. 3); essa non può neppure addurre una violazione del suo diritto di essere sentita (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 219

BGE 121 I 218 S. 219

Dans le cadre de la participation financière du canton du Valais aux frais d'investissement et d'exploitation

des établissements sanitaires publics, le Conseil d'Etat a décidé, le 24 novembre 1993, que seuls seraient retenus les frais d'investissement et d'exploitation conformes à la répartition suivante: (1) attribution à l'hôpital d'arrondissement de Sierre de l'otoneurologie en complément à l'ORL de base qui peut être pratiquée dans les établissements de Sierre et de Sion; (2) attribution de l'ophtalmologie à l'hôpital régional de Sion-Hérens-Conthey. Il était mentionné que cette décision pouvait faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal, Cour de droit public, dans un délai de trente jours dès la notification, voie de droit qui a été utilisée par l'Association de l'hôpital d'arrondissement de Sierre. Par arrêt du 28 avril 1994, le Tribunal cantonal (Cour de droit public) a déclaré le recours de l'Association de l'hôpital d'arrondissement de Sierre irrecevable, pour le motif que la décision attaquée n'avait pas pour effet direct d'attribuer l'exclusivité de la pratique ophtalmologique à l'hôpital de Sion, mais se bornait à subordonner le subventionnement cantonal au respect des principes de planification hospitalière qu'elle mentionnait. L'Association de l'hôpital d'arrondissement de Sierre a formé un recours de droit public pour violation de l'art 4 Cst. Le Tribunal fédéral a déclaré le recours irrecevable.

Erwägungen

Extrait des considérants:

2. a) Le recours de droit public est conçu pour la protection des droits constitutionnels des citoyens (art. 84 al. 1 lettre a OJ). Il doit permettre à ceux qui en sont titulaires de se défendre contre toute atteinte à leurs droits de la part de la puissance publique. De tels droits ne sont reconnus en principe qu'aux citoyens, à l'exclusion des collectivités publiques qui, en tant que détentrices de la puissance publique, ne sont pas titulaires des droits constitutionnels et ne peuvent donc pas attaquer, par la voie du recours de droit public, une décision qui les traite en tant qu'autorités. Cette règle s'applique aux cantons, aux communes et à leurs autorités, qui agissent en tant que titulaires de la puissance publique (ATF 120 Ia 95 consid. 1a p. 96; ATF 119 Ia 214 consid. 1a p. 216; ATF 109 Ia 173 consid. 1 p. 174).

La jurisprudence admet toutefois qu'il y a lieu de faire une exception pour les communes et autres corporations de droit public, lorsque la collectivité n'intervient pas en tant que détentrice de la puissance publique, mais qu'elle agit sur le plan du droit privé ou qu'elle est atteinte dans sa sphère privée de façon identique ou analogue à un particulier, notamment en sa qualité de propriétaire de biens frappés d'impôts ou de taxes ou d'un patrimoine financier ou administratif. Une seconde exception est admise en faveur des communes et autres corporations publiques lorsque, par la voie du recours de droit public, elles se plaignent d'une violation de leur autonomie, d'une atteinte à leur existence ou à l'intégrité de leur territoire garanties par le droit cantonal (ATF 120 Ia 95 consid. 1a p. 96; ATF 119 Ia 214 consid. Ia p. 216; ATF 112 Ia 356 consid. 5a p. 363). Les collectivités concernées ne peuvent invoquer le grief de l'arbitraire que pour autant que leur autonomie soit en cause (ATF 116 Ia 52 consid. 2 p. 54). b) Pas plus que les corporations de droit public, les corporations organisées conformément au droit privé, qui sont chargées de tâches publiques par le droit cantonal et apparaissent comme détentrices de la puissance publique vis-à-vis des particuliers soumis à leur pouvoir, n'ont qualité pour déposer un recours de droit public pour violation des droits constitutionnels du citoyen contre des décisions d'une autorité administrative ou judiciaire à laquelle elles sont subordonnées dans le domaine en cause (ATF 112 Ia 356 consid. 5a p. 364; arrêt du 10 mai 1994 en la cause Institut Ingenbohl c. Conseil d'Etat du canton des Grisons, publié in ZBl 95/1994 p. 531 ss). Dotées de compétences relevant de la puissance publique, les corporations de droit privé sont mises sur le même pied que les organes de l'Etat; en conséquence, les actes de souveraineté qu'elles accomplissent peuvent également être l'objet d'un recours de droit public (ATF ATF 108 Ia 266; ZBl 1994, 531 ss). La situation est différente, lorsqu'une corporation de droit privé chargée de tâches publiques entend se plaindre, par la voie du recours de droit public, du fait que de nouvelles tâches publiques

lui sont transférées (ATF 112 Ia 356 consid. 5a p. 364). Dans ce cas, la corporation de droit privé n'est pas touchée en tant que détentrice de la puissance publique faisant partie de l'organisation étatique, mais elle est atteinte dans sa sphère privée, au même titre qu'un particulier; c'est pourquoi, elle doit pouvoir se défendre au moyen du recours de droit public en invoquant la garantie des droits individuels dont elle dispose. Il s'ensuit

que, dans le cadre de l'exécution du mandat qui lui a été confié, la corporation de droit privé peut se prévaloir des garanties constitutionnelles individuelles lors de conflits "internes" avec l'Etat au sujet de son financement, lorsqu'en relation avec les tâches qui lui sont transférées, elle poursuit également un but lucratif, respectivement une activité économique, ou du moins qu'elle supporte un risque financier qui lui est propre. Il pourrait à la rigueur en aller différemment si, malgré la délégation de tâches, le risque financier demeurait en réalité entièrement à la charge de la collectivité par le jeu de subventions ou de garanties couvrant le déficit et que l'organisme privé (par exemple une association ou une fondation servant d'instrument pour réaliser une certaine autonomie administrative) ne s'interpose que formellement, sans que les membres individuels qui le composent n'aient un intérêt personnel quelconque à faire valoir (ZBl 95/1994 p. 532/533). La corporation de droit privé chargée d'une tâche publique se trouve, en tant que sujet de droit privé, dans une situation fondamentalement différente de celle d'une corporation de droit public. Comme on l'a vu, celle-ci est par principe exclue du recours de droit public dans la mesure où elle n'agit pas comme un particulier ou qu'elle ne fait pas valoir la garantie de son autonomie ou de son existence. En revanche, les corporations de droit privé ont accès de manière générale au recours de droit public, dans la mesure où elles n'agissent pas en tant qu'organes chargés de tâches publiques et qu'elles ne veulent pas simplement défendre les compétences ou les fonctions publiques qui leur ont été transférées. A cet égard, la jurisprudence concernant les litiges entre collectivités publiques (par exemple, entre canton et commune) au sujet de subventions ou de la péréquation financière n'est pas applicable (ZBl 95/1994 p. 533).

3. a) La recourante est une association de droit privé au sens des art. 60 ss CC. Elle présente la caractéristique que ses membres sont exclusivement les communes de l'arrondissement. Toutefois, ces dernières n'agissent pas en tant que telles, de sorte que la recourante apparaît comme une corporation de droit privé non seulement formellement, mais aussi matériellement. Au demeurant, l'autonomie de ses membres n'entre pas en considération dans un domaine tel que la planification hospitalière qui a pour but de coordonner les besoins des différentes régions et communes et doit nécessairement être opérée par un organe de rang supérieur sur le plan cantonal (ATF 119 Ia 214 consid. 3b p. 219; ATF 114 Ia 83 consid. 3b p. 84) soit, en l'espèce, le Conseil d'Etat (voir art. 1er à 3 et 61 al. 1 lettre a

de la loi valaisanne du 18 novembre 1961 sur la santé publique; en abrégé: LSP). b) Peuvent être reconnus en tant qu'établissements sanitaires publics, les établissements dépendant de corporations de droit public qui respectent la planification sanitaire et hospitalière arrêtée par le Conseil d'Etat (art. 61 al. 2 lettre a LSP et art. 18 du décret valaisan du 15 novembre 1989 sur le subventionnement des hôpitaux; en abrégé: DSH). La recourante apparaît comme un établissement sanitaire public, reconnu par l'Etat (art. 3 DSH). A ce titre, elle participe aux structures mises en place par le Conseil d'Etat en vue d'assurer à la population l'accès à des soins de qualité à un coût acceptable pour la collectivité (art. 2 lettre a DSH). En exploitant l'hôpital de Sierre, elle remplit sans aucun doute une tâche publique au sens de la jurisprudence, même si ses actes ne sont pas revêtus

de l'autorité publique. c) Il reste à examiner si en contestant une mesure de planification hospitalière qui a pour résultat de la priver de toute participation financière cantonale en matière d'ophtalmologie, la recourante se trouve dans la situation d'une corporation chargée de tâches publiques, analogues à celles d'une corporation publique subordonnée à l'Etat - en conséquence dépourvue de la qualité pour agir contre ce dernier - ou si elle poursuit un but lucratif dont elle supporte le risque et agit ainsi comme un citoyen titulaire des garanties constitutionnelles. Le canton et les communes concernés prennent en charge (le canton à raison de 80%, les communes à raison de 20%) intégralement les frais retenus de construction, d'équipement et de transformation des hôpitaux (art. 6 DSH et art. 62 LSP). Ils subventionnent à raison de 40% (canton: 33%, commune: 7%) les frais d'exploitation retenus de ces établissements (art. 7 DSH et 63 LSP). Par "frais retenus", le législateur valaisan entend les frais en rapport avec la planification sanitaire et hospitalière et la mission des hôpitaux, telles qu'elles sont définies par le Conseil d'Etat, ainsi que les frais retenus par le Département de la santé publique, dans les budgets d'exploitation et d'investissement des établissements subventionnés (art. 4 DSH). Il ressort de cette réglementation que la recourante supporte un risque financier propre pour les tâches publiques qu'elle accomplit. Ce risque n'est toutefois pas déterminant en l'espèce, car l'objet du litige ne porte pas sur des tâches ou des charges nouvelles qui seraient imposées à la recourante, mais sur une mesure de planification hospitalière qui retire à

la recourante la compétence d'exercer une activité publique, du moins en tant que cet exercice donne droit à des subventions. S'agissant d'une telle mesure, la recourante ne se trouve pas dans la situation d'une personne privée qui défend sa situation économique contre l'emprise de la collectivité publique, mais bien dans celle d'une corporation qui participe aux tâches de l'Etat en étant soumise à sa surveillance. Or, le recours de droit public n'est pas donné à la corporation de droit privé chargée de tâches publiques pour protéger les compétences ou les fonctions qui lui ont été transférées contre un éventuel retrait, total ou partiel, de ces tâches. Au demeurant, comme le relève l'autorité intimée, la mesure litigieuse n'interdit pas directement à la recourante la pratique de l'ophtalmologie, mais subordonne le subventionnement cantonal futur de l'établissement au respect des principes de planification (art. 16 let. a DSH). En conséquence, la recourante n'a pas qualité pour déposer un recours de droit public au fond.

4. a) Même s'il n'a pas qualité pour agir au fond, un recourant peut se plaindre de la violation d'une garantie de procédure qui équivaut à un déni de justice formel. Dans un tel cas, l'intérêt juridiquement protégé exigé par l'art. 88 OJ découle non pas du droit au fond, mais du droit de participer à la procédure. Lorsque le recourant avait qualité de partie en procédure cantonale, il peut se plaindre de la violation des droits de partie que lui reconnaît la procédure cantonale ou qui découlent directement des dispositions constitutionnelles telles que l'art. 4 Cst. (ATF 119 Ia 424 consid. 3c p. 428; ATF 114 Ia 307 consid. 3c p. 312). Cette jurisprudence n'est applicable aux corporations de droit public chargées de tâches publiques que si elles invoquent des griefs en étroite relation avec une violation de la garantie de leur autonomie ou de leur existence (ATF 120 Ia 95 consid. 2 p. 100 et les arrêts cités). Le droit d'être entendu garanti par l'art. 4 Cst. doit en effet protéger le citoyen contre les actes de puissance publique - dans le cas particulier, portant sur la conduite du procès - et non une autorité agissant dans le cadre de ses compétences de droit public contre d'éventuelles erreurs commises dans la procédure devant une autorité supérieure. Une corporation de droit privé qui agit sur le plan du droit public ne peut pas non plus se plaindre d'une violation du droit d'être entendu dans une procédure cantonale où elle n'est pas intervenue comme simple autorité de première instance, mais comme partie (ATF 112 Ia 356 consid. 6b p. 368).

b) En l'espèce, l'arrêt attaqué est une décision d'irrecevabilité. Les diverses critiques que la recourante adresse à cette décision quant à l'indication erronée des voies de droit et à la violation de règles de procédure cantonale concernent son droit d'être entendue. Comme elle n'a pas ici qualité pour recourir au fond, ses griefs de nature formelle ne sont donc pas davantage recevables.