

**Commission de recours CDIP / CDS**

Maisons des Cantons, Speichergasse 6, case postale 684, 3000 Berne 7

---

Commission de recours :  
Liliane Brunner ; Jean-François Dumoulin ; Dr Marc Lustenberger

**Décision du 14 juin 2011**

dans la cause  
(procédure C16-2010)

**XY**

contre

**décision de la Commission intercantonale d'examen en ostéopathie  
du 11 octobre 2010**

(ostéopathe en exercice – refus d'admission à l'examen intercantonal)

\* \* \* \* \*

Vu le Règlement de la CDS du 23 novembre 2006 concernant l'examen intercantonal pour ostéopathes en Suisse,

Vu la décision de la Commission intercantonale d'examen en ostéopathie du 11 octobre 2010,

Vu le recours formé par XY le 3 novembre 2010,

Vu les pièces du dossier ;

**Attendu qu'il en résulte les FAITS suivants :**

- A. XY exerce la profession d'ostéopathe dans le canton de Vaud depuis 1998 ; il dit y consacrer l'intégralité de son activité professionnelle, après avoir exercé conjointement l'ostéopathie et la physiothérapie jusqu'en 2004. Il détient une autorisation d'exercer l'ostéopathie, délivrée par les autorités sanitaires le 17 janvier 2005, ainsi qu'une autorisation d'exercer la physiothérapie, délivrée le 27 septembre 1996.
- B. Par pli daté du 4 août 2010, XY a adressé à la Commission intercantonale d'examen en ostéopathie (ci-après : la Commission d'examens), instituée par la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (ci-après : la CDS), un dossier d'inscription à l'examen intercantonal pour ostéopathes. Il souhaitait se présenter à la session d'examen pratique destinée aux professionnels en exercice et organisée à l'automne 2010.
- C. Outre la formule d'inscription, le dossier contenait les divers titres, attestations, certificats ou diplômes relatifs à la formation initiale en physiothérapie et à la formation complémentaire en ostéopathie suivies par XY. Il est ainsi titulaire d'un diplôme d'état français de masseur-kinésithérapeute décerné à Besançon en septembre 1988, pour lequel il a obtenu une équivalence de la « Croix Rouge suisse » en tant que physiothérapeute en 1992. Il a aussi suivi, jusqu'en octobre 1998, une formation en ostéopathie auprès de l'« Andrew Taylor Still Academy », un établissement qui dispense des cours à Lyon et à Nancy, formation pour laquelle il produit un certificat. Un document émanant de cette institution indique au surplus que le programme d'enseignement aux étudiants du « premier cycle » et du « deuxième cycle » en ostéopathie, l'un et l'autre de trois ans, comptabilise « 7 séminaires de 4 jours par an, 9 heures de cours par jour », soit globalement 1512 heures de formation.

- D. Le dossier de candidature contenait aussi plusieurs attestations de participation à des séminaires et des cours de formation continue entre l'année 2000 et l'année 2010, représentant globalement, selon XY près de 500 heures de formation. Dans son mémoire de recours, il indiquait encore qu'il se soumettait régulièrement à une supervision effectuée par ses confrères, correspondant à son sens à « plus de 200 heures » de formation.
- E. Dans une décision datée du 11 octobre 2010, la Commission d'examens constatait que la formation complémentaire en ostéopathie dont se prévalait XY ne pourrait totaliser, dans la meilleure hypothèse, que 1'512 heures d'enseignement. Même en y ajoutant encore un crédit additionnel de 150 heures pour tenir compte de son expérience professionnelle pendant 5 ans, les exigences réglementaires de 1'800 heures de formation complémentaire en ostéopathie ne pourraient pas être atteintes. En conséquence, la Commission d'examens rejetait la requête d'inscription.
- F. XY a saisi la Commission des recours CDIP / CDS (ci-après : la Commission de recours), dans un mémoire daté du 3 novembre 2010 et expédié le 4 novembre 2011. Il contestait la décision de la Commission d'examens et demandait à pouvoir se présenter à l'examen pratique. Ses moyens seront repris plus loin dans la mesure utile.
- G. La Commission d'examens a formulé des observations et invité la Commission de recours à confirmer sa décision, dans une détermination du 14 février 2011. XY assisté d'un conseil, a encore adressé à la Commission de recours des observations complémentaires, par pli du 23 mai 2011.

### **Considérant en DROIT :**

1. a) Le 23 novembre 2006, la CDS a adopté un Règlement concernant l'examen intercantonal pour ostéopathes en Suisse (ci-après : le Règlement), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007. Il institue notamment une commission d'examens (art. 4), chargée d'organiser les épreuves théoriques et pratiques que doivent subir les candidats (art. 10 ss). Selon l'art. 24 du Règlement, la Commission de recours de la CDIP et de la CDS prévue par l'art. 10 al. 2 de l'Accord intercantonal du 18 février

1993 sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études est compétente pour examiner les recours formés contre les décisions de la commission d'examens.

b) Visant une décision de la Commission d'examens datée du 11 octobre 2010 et notifiée le 12 octobre 2010, le recours de ~~XY~~ a été remis à un bureau de poste suisse le 4 novembre 2010, soit dans le délai de trente jours de l'art. 24 du Règlement. Il respecte également les autres exigences de forme prévues par le Règlement.

c) Adressé à l'autorité compétente en temps utile, le recours est ainsi recevable.

2. Selon l'art. 24 al. 4 du Règlement, le recours est traité en application des règles de procédure de la Loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), qui renvoie (art. 37 LTAF) aux modalités prévues par la Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021).

3. a) Conformément à l'art. 49 PA, le recourant peut invoquer la violation du droit fédéral ou, ici, du droit intercantonal, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents et l'inopportunité de la décision attaquée.

b) Toutefois, selon une jurisprudence constante, les autorités de recours appelées à statuer en matière d'examens font preuve d'une certaine retenue et ne s'écartent pas sans nécessité des avis des experts et des examinateurs sur des questions qui, de par leur nature, ne sont guère ou difficilement contrôlables (ATF 121 I 225, cons. 4b ; 118 Ia 488, cons. 4c ; ATAF B-7818/2006 du 1er février 2008, cons. 2 ; René Rhinow / Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1990, no 67, p. 211 s. ; Blaise Knapp, Précis de droit administratif, 4ème éd., Bâle et Francfort-sur-le-Main 1991, no 614, p. 128).

En effet, l'évaluation des épreuves requiert le plus souvent des connaissances particulières dont les autorités de recours ne disposent pas (ATF 118 Ia 488, cons. 4c). Cette retenue s'impose même dans les cas où l'autorité saisie, comme ici la Commission de recours, serait en mesure de se livrer à une évaluation plus approfondie en raison de ses connaissances professionnelles sur le fond (ATF 131 I 467, cons. 3.1 ; 121 I 225, cons. 4b). De par leur nature, les décisions en matière

d'examens ne se prêtent guère à un contrôle judiciaire, car l'autorité de recours ne connaît pas tous les facteurs d'évaluation et n'est, en règle générale, pas à même de juger de la qualité ni de l'ensemble des épreuves du recourant ni de celles des autres candidats. Un libre examen des décisions en matière d'examens pourrait ainsi engendrer des inégalités de traitement (ATF 106 Ia 1, cons. 3c; ATAF 2007/6, cons. 3; ATAF B-6078/2007 du 14 avril 2008, cons. 3; JAAC 65.56, cons. 4).

c) La retenue dans le pouvoir d'examen n'est cependant admissible qu'à l'égard de l'évaluation des prestations. En revanche, lorsque le recourant conteste l'interprétation et l'application de prescriptions légales ou se plaint de vices de procédure, les autorités de recours doivent examiner les griefs soulevés avec pleine cognition, sous peine de déni de justice formel. Selon le Tribunal fédéral, les questions de procédure se rapportent à tous les griefs qui concernent la façon dont l'examen ou son évaluation se sont déroulés (ATF 106 Ia 1, cons. 3c; ATAF 2007/6 cons. 3; ATAF B-7818/2006 du 1er février 2008, cons. 2 et B-6078/2007 du 14 avril 2008, cons. 3; JAAC 56.16, cons. 2.2; Rhinow / Krähenmann, op. cit., no 80, p. 257).

Elles revoient aussi librement les questions relatives à l'accès à une formation ou à une épreuve (arrêt du TF du 30 juin 2005 dans la cause 2A.201/2005), - objet du présent recours -, à la prise en compte d'examens ou de cursus antérieurs (ATF 105 Ib 399), ou encore aux conditions légales entourant la délivrance ou le refus d'un diplôme en fonction du résultat d'un examen (JAAC 1997, 61.62 II).

4. a) Destiné à prévoir les modalités de l'examen pour ostéopathes dans l'ensemble de la Suisse et, plus généralement, à garantir de manière unifiée la qualité des aptitudes professionnelles et de l'expérience clinique des titulaires du diplôme intercantonal en ostéopathie (art. 1<sup>er</sup>), le Règlement repose notamment sur l'Accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études du 18 février 1993, modifié le 16 juin 2005.

Pour l'obtention du diplôme intercantonal, les candidats doivent en principe passer l'examen intercantonal, qui comprend deux parties. La première partie, théorique, a pour but de s'assurer qu'ils disposent des connaissances en sciences naturelles et des bases médicales requises pour la partie clinique de la formation. La deuxième partie, théorique et pratique, a principalement pour objet les aptitudes cliniques et pratiques des candidats (art. 10). Celles et ceux qui réussissent l'examen intercantonal reçoivent un diplôme intercantonal délivré par la CDS, sur proposition de la Commission d'examens. Les titulaires de ce diplôme sont autorisés à porter le titre d'« ostéopathe » et à le compléter par la mention "titulaire du diplôme reconnu au niveau suisse" (art. 2).

b) Les ostéopathes exerçant déjà leur profession au moment de l'entrée en vigueur du Règlement bénéficient toutefois d'un régime transitoire (art. 25). Ils sont dispensés de l'examen théorique et ne doivent passer que l'examen pratique de la deuxième partie de l'examen intercantonal ; en cas de réussite, ils se voient octroyer le diplôme intercantonal d'ostéopathe.

Ce régime transitoire n'est valable que jusqu'au 31 décembre 2012. Il exige en outre que les ostéopathes remplissent certaines conditions liées à la formation et puissent faire valoir une pratique de l'ostéopathie correspondant à 2 ans à temps complet. Saisi d'un recours, le Tribunal fédéral a annulé une disposition du Règlement (art. 25 al. 4, aujourd'hui abrogé), dans la mesure où elle imposait des exigences disproportionnées pour l'accès à l'examen des ostéopathes qui ne pratiquaient pas à temps complet. Pour le surplus, il a confirmé la validité du Règlement, notamment au regard de la liberté économique prévue par l'art. 27 Cst et au regard de l'interdiction de l'arbitraire garantie par l'art. 9 Cst (arrêt du 6 novembre 2008 dans la cause 2C.561/2007, ZBI 2009 571).

Plus concrètement, les modalités particulières de l'art. 25 du Règlement sont applicables à toute personne qui, cumulativement, remplit les conditions suivantes :

- elle a terminé une formation d'ostéopathe au plus tard le 31 décembre 2009 (en application de la pratique de la Commission d'examens touchant les ostéopathes en formation lors de l'entrée en vigueur du Règlement, le 1<sup>er</sup> janvier 2007);
- elle a suivi une formation correspondant aux exigences de l'art. 25 al. 3 du Règlement, c'est-à-dire une « formation théorique et pratique en ostéopathie dont le contenu équivaut à une formation à plein temps de quatre années au minimum » (lettre a) ou une « formation structurée en cours d'emploi en ostéopathie qui s'inscrit dans le prolongement d'un diplôme de physiothérapie reconnu et comprenant au moins 1'800 heures d'enseignement » (lettre b);
- elle a exercé la profession d'ostéopathe durant une période correspondant à 2 ans à 100 %.

5. a) ~~xy~~ ne détient pas de diplôme d'ostéopathie délivré à l'issue d'une formation de base suivie à plein temps pendant 4 ans au minimum. Dès lors, la Commission d'examens a retenu à juste titre – et le recourant ne le conteste pas – que sa situation doit être examinée à la lumière de l'art. 25 al. 3 lettre b du Règlement, applicable aux ostéopathes en exercice disposant d'une formation

initiale en physiothérapie et d'une formation complémentaire en ostéopathie suivie à temps partiel et comprenant 1'800 heures d'enseignement au moins.

Des pièces remises à la Commission d'examens, il ressort que le recourant a bien terminé sa formation d'ostéopathe avant le 31 décembre 2009 et qu'à la date de la demande d'inscription à l'examen, il pratiquait bien sa profession depuis plus de deux ans à temps complet. Dans sa décision du 11 octobre 2010, la Commission d'examens a cependant considéré que la formation complémentaire en ostéopathie poursuivie par XY après sa formation initiale en physiothérapie ne totalisait que 1'512 heures (9 heures de cours par jour, pendant 7 séminaires de 4 jours, sur une durée globale de 6 années), et n'atteignait par conséquent pas les 1'800 heures requises.

b) Le dossier de procédure confirme ce décompte. L'enseignement suivi par le recourant auprès de l'« Andrew Taylor Still Academy » pendant 6 ans – pour lequel il produit un certificat - comporte en effet 1'512 heures de formation et le recourant ne le conteste pas formellement.

Il estime toutefois que « [s]es heures de formations continues », ses « heures de formation en congrès et symposiums » et ses « supervisions mensuelles avec confrères », qu'il fixe respectivement à 390 heures, 104 heures et « plus de 200 heures », devraient être intégrées dans le calcul de ses heures de formation complémentaire.

Ce point de vue ne peut être suivi. Mise à part sa formation auprès de l'« Andrew Taylor Still Academy », il n'est pas possible de tenir compte des autres formations – encore moins des heures de supervision - suivies par XY et pour lesquelles il a fourni des attestations : en effet, pour autant qu'ils puissent être considérés comme des formations touchant à l'ostéopathie, ces enseignements correspondent à des cours de formation continue. Or, tout professionnel de la santé est astreint à la formation continue. Celle des ostéopathes en exercice ne peut être englobée dans le calcul des heures de formation de base ; l'esprit et la lettre de la norme pertinente ne laissent planer aucun doute à ce propos. Le droit applicable en tient déjà très largement compte lorsqu'il dispense ces ostéopathes de tout examen théorique et les autorise à se présenter uniquement à l'examen pratique de la seconde partie de l'examen intercantonal.

c) A ce stade, le décompte des heures de formation suivies par le recourant s'élève par conséquent à 1'512 heures d'enseignement.

Dans de tels cas, c'est-à-dire lorsque le dossier d'un candidat à l'examen ne comporte pas le nombre d'heures d'enseignement suffisant, la Commission d'examens ajoute un crédit fictif de 30 heures de « formation » par année de pratique professionnelle, pendant un maximum de 5 ans, pour valoriser des connaissances acquises par l'expérience. Certes, une telle pratique n'est pas prévue par les dispositions applicables et l'on peut s'interroger sur sa régularité ; toutefois, ce « bonus » semble procéder d'un souci, a priori légitime, d'ouvrir aux ostéopathes en exercice un accès aussi large que possible à l'examen intercantonal. Elle ne peut néanmoins servir qu'à combler un déficit de quelques heures, ou de quelques dizaines d'heures tout au plus, et à éviter ainsi de devoir recaler, dans une application rigoureuse du Règlement, un candidat qui, sans les atteindre, serait tout proche de satisfaire aux exigences règlementaires.

Cependant, dans le cas d'espèce, un tel crédit additionnel, même un crédit maximum de 150 heures, soit 30 heures par année pendant de 5 ans, ne lui serait d'aucun secours : avec 1662 heures d'enseignement (soit 1'512 heures additionnées de 150 heures), le recourant n'atteindrait pas les 1800 heures de formation exigées par le Règlement.

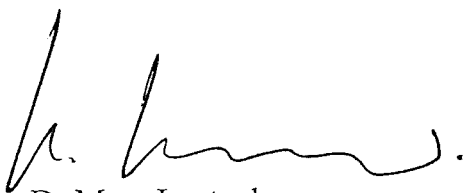
Ainsi, c'est à juste titre que la Commission d'examens a rejeté l'inscription de XY

6. Des considérants qui précèdent, il résulte que le recours de XY, mal fondé, doit être rejeté.
7. a) Les frais de procédure sont fixés à Fr. 1'000.00 et sont mis à la charge du recourant qui succombe. Ils seront compensés par l'avance de frais de Fr. 1'000.00 déjà versée.
- b) Il n'est pas alloué de dépens, le recours ayant été rejeté (art. 64 al. 1<sup>er</sup> PA).




PAR CES MOTIFS :

1. Le recours de XY est rejeté ;
2. La décision de la Commission d'examens du 11 octobre 2010 est confirmée ;
3. Les frais de procédure, d'un montant de Fr. 1'000.00 (mille francs), sont mis à la charge du recourant; ce montant est compensé par l'avance de frais déjà versée ;
4. Il n'est pas alloué de dépens.



Dr Marc Lustenberger



Jean-François Dumoulin