

**Commission de recours CDIP / CDS**

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

---

procédure C25-2012

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

**Décision du 12 juillet 2013**

dans la cause

X/

contre

**Commission intercantonale d'examen en ostéopathie  
décision du 19 septembre 2012**

(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 19 septembre 2012,  
Vu le recours formé par XY le 16 octobre 2012,  
Vu les pièces du dossier ;

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

- A. XY exerce la profession d'ostéopathe à et à , en France. Il affirme qu'il pratique « dès 2004 » ; il n'indique pas s'il pratique aussi la profession de physiothérapeute et, le cas échéant, quelle serait la répartition de son temps d'activité professionnelle entre ces deux professions. Il détient une autorisation d'user du titre professionnel d'ostéopathe, délivrée le 21 mai 2008 par les autorités sanitaires françaises ; il est également titulaire d'une autorisation d'exercer la physiothérapie à titre indépendant dans le canton de , délivrée le 5 octobre 2012.
- B. Le 1<sup>er</sup> février 2012, 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 au printemps 2012.
- C. Outre la formule d'inscription, le dossier contenait les divers titres, attestations 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'Etat français de masseur-kinésithérapeute obtenu en juin 1995, reconnu par la Croix-Rouge Suisse le 19 juillet 2012. Pour ce qui a trait à l'ostéopathie, il détient un diplôme en ostéopathie non datée délivré à la suite d'un examen tenu le 9 octobre 2004, à l'issue d'une formation à temps partiel dispensée par « Andrew Taylor Still Academy ». Selon une attestation du 26 juin 2007, la formation de XY dans cet établissement s'est déroulée entre 1998 et

2004 ; elle résulte de 864 heures en « ostéopathie ostéoarticulaire et myofaciale » et 672 heures en « viscéral et crânien », soit globalement 1536 heures.

D. Le dossier de candidature contenait aussi plusieurs attestations de participation à des stages, des séminaires, des cours de formation continue et des cours de formation pour des programmes tels que la thérapie manuelle. Plus spécifiquement, le dossier contient les documents suivants :

- divers documents émanant du « COF Collège Ostéopathique Français » attestant que XY s'est inscrit à un « stage » du 6 au 9 novembre 1997. Le document n'indique pas si XY a réellement participé au stage ni si cette formation est sanctionnée par une épreuve, que XY aurait réussie ;

- un document relatif à une formation « Les chaînes musculaires » du 27 novembre au 2 décembre 1997. Il s'agit d'une facture ; le document ne confirme pas que XY a participé au cours. Le document n'indique pas, non plus, le nombre d'heures de formation ni si cette formation est sanctionnée par une épreuve, que XY aurait réussie ;

- plusieurs documents émanant de « MTM Formation » « Maison de la Thérapie Manuelle » à Anglet, en France, pour un stage du 13 au 25 avril 1998 à Antibes, en France. Un document daté du 18 février 1998 relatif à ce stage correspond à une « Convention formation professionnelle continue » conclue entre XY et MTM Formation. L'établissement a encore rédigé en 2007 un certificat de scolarité dont il ressort que XY a suivi la formation intitulée « Ostéopathie Générale » d'avril 1998 à avril 1999, « soit 472 heures de formation théorique et pratique ». Le document n'indique pas qu'il s'agit d'une formation sanctionnée par une épreuve, que XY aurait réussie ;

- plusieurs documents émanant de la « Formation Jean-Pierre Hortoland », partiellement résumés dans une attestation établie en juillet 2007 dont il ressort que XY a suivi une « formation d'Ostéopathie articulaire au cours des années 1996, 1997, 1998 soit 160 heures de formation » et « une formation d'Ostéopathie Viscérale et crânienne cours [sic] des années 1997, 1998 soit 96 heures de formation ». Le document n'indique pas qu'il s'agit d'une formation sanctionnée par une épreuve, que XY aurait réussie. Un document non daté produit par le recourant et présentant ces deux formations porte la mention suivante : « Peut être pris en charge au titre de la formation continue » ;

- plusieurs documents établis par « COS – Collège ostéopathe Sutherland » pour des formations proposées du 25 au 28 mars 2004 et les 6 et 7 juin 2004. Ces formations, étalées sur cinq ans, ont été dispensées dans le cadre d'une inscription effectuée par XY en juin 1998 dans le cadre d'un « Dossier d'inscription 98/99 Formation continue ». Les documents n'indiquent pas qu'il s'agit d'une formation sanctionnée par une épreuve, que XY aurait réussie ;

- deux documents émanant de XY D.O., de novembre 2004, et de « Ostéopathie Bio-dynamique Briand Limited (Sarl) », d'octobre 2005, sont également des attestations d'inscription à un « séminaire professionnel » et à un cours dispensé par un « responsable la formation continue [sic] ». Aucune de ces pièces n'indique si XY a réellement participé à ces formations, ni s'il s'agit d'une formation sanctionnée par une épreuve, que XY aurait réussie ;

- un document émanant de « L'Académie Européenne d'Enseignement biocinétique et biodynamique de l'Ostéopathie », daté du 22 septembre 2008 portant sur une « formation continue » de 320 heures, dispensée à des dates non précisées. Le document n'indique pas qu'il s'agit d'une formation sanctionnée par une épreuve, que XY aurait réussie ;

- un document émanant de « biodo – Faculté francophone d'enseignement du modèle biodynamique en ostéopathie » attestant que XY a participé à un cours de « 24.5 heures », entre le 5 et le 8 novembre 2011. Le document n'indique pas qu'il s'agit d'une formation sanctionnée par une épreuve, que XY aurait réussie.

E. XY : produisait aussi une convention de collaboration avec une société exploitant un « établissement de santé et de bien-être » aux XY ; selon ce document, la société s'engageait notamment à mettre à sa disposition un local, des installations et équipements et du personnel administratif afin de lui permettre d'« effectuer des consultations et prestations médicales ».

F. Dans une décision datée du 19 septembre 2012 notifiée le 20 septembre 2012, la Commission d'examen constatait que la formation complémentaire en ostéopathie dont se prévaut XY ne pourrait totaliser, dans la meilleure hypothèse, que 1'536 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.

G. Assisté d'un conseil, XY a saisi la Commission de recours CDIP / CDS (ci-après : la Commission de recours), par mémoire daté du 16 octobre 2012, expédié le même jour. Il contestait la décision de la Commission d'examens et demandait à pouvoir se présenter à l'examen, avec suite de frais et dépens. Son recours était accompagné d'une requête de mesures provisionnelles urgentes tendant à obtenir qu'il puisse se présenter à la session d'examens d'automne 2012 ; cette requête a été rejetée par décision du 2 novembre 2012. Ses moyens sur le fond seront repris plus loin dans la mesure utile.

H. La Commission d'examens a formulé des observations et invité la Commission de recours à confirmer sa décision, dans une détermination du 24 janvier 2013. XY

a encore adressé à la Commission de recours des documents accompagnés de brèves explications en date du 21 mars 2013. Il tenait en particulier à préciser que la « Maison de la thérapie manuelle », malgré sa désignation, est un établissement qui dispense une formation de base en ostéopathie et qu'elle dispose d'un agrément dans ce sens délivré par les autorités sanitaires françaises en octobre 2010.

### **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 19 septembre 2012 et notifiée le 20 septembre 2012, le recours de XY a été remis à un bureau de poste suisse le 16 octobre 2012, 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, ZBl 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) ~~X~~ 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. On peut aussi admettre qu'à la date de la demande d'inscription à l'examen, il pratiquait bien l'ostéopathie depuis plus de deux ans à temps complet.



b) Dans sa décision du 19 septembre 2012, la Commission d'examens a cependant considéré que la formation complémentaire en ostéopathie poursuivie par XY après sa formation initiale en physiothérapie ne totalisait, dans la meilleure des hypothèses, que 1'536 heures et n'atteignait par conséquent pas les 1'800 heures d'enseignement requises. Pour déterminer ce chiffre, elle a retenu les 1536 heures de formation qui ressortent de l'attestation émise par l'« Andrew Taylor Still Academy » le 26 juin 2007. En revanche, elle a écarté l'ensemble des autres formations dont se prévaut le recourant, qu'elle tient pour de la formation continue, ainsi que la formation intitulée « Ostéopathie Générale » suivie d'avril 1998 à avril 1999, « soit 472 heures de formation théorique et pratique » suivies auprès de la « Maison de la Thérapie Manuelle », qu'elle considère comme de la formation en thérapie manuelle et non en ostéopathie.

Le dossier de procédure confirme ce décompte. Aucun des documents produits par le recourant ne peut servir à « compléter » sa formation de 1'536 heures dispensées par l'« Andrew Taylors Still Academy » entre 1998 et 2004. Celles qui sont antérieures à 2004 sont conçues, ainsi que cela ressort des pièces même de la procédure, comme des programmes de formation continue, qui ne peuvent être intégrés dans le calcul des heures de formation en ostéopathie ; aucune ne s'achève pas une épreuve soumise aux participants, qui vaudrait à celles et ceux qui la réussiraient un diplôme ou un titre. En outre, certaines pièces ne constituent que des attestations d'inscription ; il n'est pas possible d'en déduire avec certitude que le recourant y a réellement pris part. Plus particulièrement, la formation de 256 heures que le recourant a suivie auprès de l'institution dénommée « Formation Jean-Pierre Hortoland » ou celle de 472 heures que le recourant a suivie auprès de la « Maison de la Thérapie Manuelle », sont également des programmes de formation continue ; les documents produits par XY dans ce contexte spécifique le précisent expressément. Il est par conséquent inutile de déterminer si les cours de la « Maison de la Thérapie Manuelle » sont des cours de thérapie manuelle, comme le soutient la Commission d'examens, ou s'il s'agit de cours d'ostéopathie, comme le soutient le recourant, étant cependant précisé que l'agrément des autorités sanitaires cantonales pour l'enseignement de l'ostéopathie date de 2010, alors que XY y a suivi les cours dont il se prévaut entre avril 1998 et avril 1999.

Il n'est pas possible de tenir compte, non plus, des autres formations suivies par XY après 2004 et pour lesquelles il a fourni des attestations. Ces enseignements correspondent en effet à des cours suivis après l'obtention des titres ou diplômes dont se prévaut le recourant ; ils doivent dès lors être considérés, pour autant qu'on puisse les retenir, comme des cours de formation continue et la plupart des pièces produites portent une mention à ce propos. Or, tout professionnel de la santé est astreint à la formation continue (art. 86 al. 1 de la Loi sur la santé dans le canton ) 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 1'536 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 recalculer, dans une application rigoureuse du Règlement, un candidat qui, sans les atteindre, serait tout proche de satisfaire aux exigences réglementaires.

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 1'686 heures d'enseignement (soit 1'536 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, sans qu'il soit nécessaire d'examiner si le recourant, citoyen français domicilié en France mais qui a entrepris des démarches en vue de pratiquer l'ostéopathie en Suisse, a un intérêt juridique ou un intérêt de fait suffisant pour être admis à l'examen intercantonal pour ostéopathes.
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 19 septembre 2012 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