

Rekurskommission EDK / GDK
Commission de recours CDIP / CDS
Commissione di ricorso CDPE / CDS

Section C

Composition de la Commission de recours :

Liliane Brunner ; Jean-François Dumoulin ; Dr Marc Lustenberger

Procédure C3-2012

Décision du 12 septembre 2013

dans la cause

XY

recourante

contre

Commission intercantonale d'examen en ostéopathie

Maison des cantons, Speichergasse 6, Case postale 684, 3000 Berne 7

autorité intimée

concernant la décision du 20 avril 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 20 avril 2012,
Vu le recours formé par XY en date du 19 mai 2012,
Vu les pièces du dossier ;

EN FAIT :

- A. XY exerce la profession d'ostéopathe. Dans une « déclaration sur l'honneur », elle indique qu'elle pratique cette profession à 100 % depuis le 1^{er} octobre 2007.
- B. Le 11 juillet 2011, 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. Elle souhaitait se présenter à la session d'examen pratique destinée aux professionnels en exercice et organisée au printemps 2011. Parce que certains documents et informations manquaient dans sa requête d'inscription, la Commission d'examens a reporté à diverses reprises sa décision quant à l'inscription à l'examen intercantonal.
- C. Outre la formule d'inscription, le dossier sur lequel la Commission d'examens a finalement pu statuer contenait notamment les divers titres, attestations ou diplômes relatifs à la formation initiale et à la formation complémentaire en ostéopathie suivies par XY. Elle est ainsi titulaire d'un diplôme de « Holistic Health Practitioner » délivré le 14 juin 1994 par une institution de formation de San Diego, aux USA. Ce diplôme de « massothérapie » a fait l'objet d'une requête de reconnaissance auprès des autorités compétentes suisses ; dans une correspondance datée du 27 mars 2012, la Croix-Rouge suisse indiquait que cette formation était comparable à la formation suisse de « masseuse médicale » (« medizinische Masseurin »). Pour ce qui a trait à l'ostéopathie, elle détient un diplôme d'ostéopathie délivrée le 26 septembre 2007 par l'« Académie Sutherland d'ostéopathie du Québec », à l'issue d'une formation à temps partiel entamée en 2000 et qui, selon XY comptabiliserait 6'810 heures de formation. En juin 1989, elle a également obtenu de l'Université de McGill à Montréal un « Bachelor of Arts », avec « concentration en sociologie ».

- D. Dans une décision datée du 20 avril 2012, la Commission d'examens constatait d'abord que la formation initiale de XY – « massothérapeute » – ne pouvait être considérée comme équivalente à une formation de physiothérapeute. Elle retenait en outre que la formation complémentaire en ostéopathie dont se prévaut XY ne totalisait que 1'680 heures d'enseignement et présentait donc une lacune de 120 heures par rapport aux exigences légales. En conséquence, la Commission d'examens rejetait la requête d'inscription.
- E. XY a saisi la Commission de recours CDIP / CDS (ci-après : la Commission de recours), par mémoire expédié le 19 mai 2012. Elle contestait la décision de la Commission d'examens et demandait à pouvoir se présenter à l'examen intercantonal. Ses moyens seront repris plus loin dans la mesure utile.
- F. La Commission d'examens a formulé des observations et invité la Commission de recours à confirmer sa décision, dans une détermination du 14 septembre 2012.

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^{er} 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 20 avril 2012, le recours de XY a été remis à un bureau de poste suisse le 19 mai 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.
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 recourante 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^{er}), 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 ; RDAF 2010 I 328).

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^{er} 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 %.

c) Dans sa pratique, la Commission d'examens interprète de manière extensive la notion de « diplôme de physiothérapie » mentionnée à l'art. 25 al. 3 lettre b du Règlement. Elle admet que certaines filières de formation menant à d'autres professions de la santé, plus spécifiquement les diplômes des professions de niveau HES, peuvent être considérées comme équivalentes à la formation de physiothérapeute.

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 la recourante 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 la recourante 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, elle pratiquait bien l'ostéopathie depuis plus de deux ans à temps complet.

- b) Dans sa décision du 14 septembre 2012, la Commission d'examens a cependant considéré que la formation complémentaire en ostéopathie poursuivie par XY après sa formation initiale ne totalisait que 1680 heures – corrigées à 1690 dans la procédure de recours – et n'atteignait par conséquent pas les 1'800 heures d'enseignement requises.

Le dossier de procédure confirme ce décompte. Selon la pratique constante de la Commission d'examens et la jurisprudence de la Commission de recours, seules les heures d'enseignement théoriques ou pratiques peuvent être considérées comme des heures d'enseignement, à l'exclusion des heures de préparation théorique, stages et autres heures de pratique clinique personnelle. Dans ce contexte, l'attestation produite par l'institution de formation contient certes un chiffre très notablement supérieur aux 1'800 heures requises, mais englobe en effet dans le décompte de nombreuses heures qui ne sont pas à proprement parler des heures d'enseignement. Ainsi, le total de 1'690 heures, comptabilisé après examen de l'« analyse quantitative du programme » des cours, ne prête pas le flanc à la critique.

La Commission d'examens a aussi constaté que la formation initiale de XY – « massothérapeute » – ne pouvait être considérée comme équivalente à une formation de physiothérapeute. Il est vrai que la Commission d'examens et la Commission de recours admettent dans leur pratique que certaines filières de formation menant à d'autres professions de la santé, plus spécifiquement les

diplômes des professions de santé de niveau HES, peuvent être considérées comme équivalentes à la formation de physiothérapeute. Cependant, la formation de « massothérapeute », correspondant à la formation suisse de « masseur/euse médical(e) », est en Suisse une formation de niveau II ; les filières de formation reconnues comme équivalente à la formation de physiothérapeute sont, elles, comme la formation de physiothérapeute, des filières de niveau tertiaire.

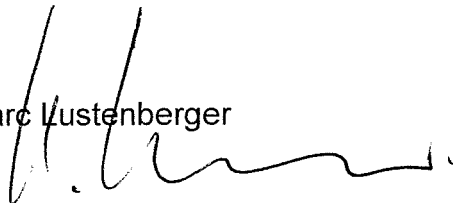
Ainsi, c'est à juste titre que la Commission d'examens a rejeté l'inscription de XY

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 de la recourante 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^{er} PA).

PAR CES MOTIFS :

1. Le recours de XY est rejeté ;
2. La décision de la Commission d'examens du 20 avril 2012 est confirmée ;
3. Les frais de procédure, d'un montant de Fr. 1'000.00 (mille francs), sont mis à la charge de la recourante ; ce montant est compensé par l'avance de frais déjà versée ;
4. Il n'est pas alloué de dépens.

Dr Marc Lustenberger



Jean-François Duploupin

