

BVGer B-4052/2023 vom 19. September 2024

Bundesverwaltungsgericht, 2024-09-19, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-4052_2023

FR: TAF B-4052/2023 du 19 septembre 2024

IT: TAF B-4052/2023 del 19 settembre 2024

Regeste

Reconnaissance de certificat/formation

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal administratif fédéral est compétent pour statuer sur le présent recours (art. 31, 32 et 33 let. h LTAF et art. 5 al. 1 let. c PA ; décision incidente du TAF B-1813/2020 du 26 février 2021 consid. 2.2.3 s.). La qualité pour recourir doit être reconnue à la recourante (art. 48 al. 1 PA). Les dispositions relatives à la représentation, au délai de recours, à la forme et au contenu du mémoire de recours ainsi qu'au paiement de l'avance de frais (art. 11, 22a, 50, 52 al. 1 et 63 al. 4 PA) sont respectées. Le recours est ainsi recevable.

E. 2

La recourante peut invoquer la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents ou l'inopportunité (cf. art. 49 PA ; cf. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8e éd., 2020, n. marg. 1146 ss ; André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2e éd. 2013, n. marg. 2.149). Le Tribunal de céans applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (cf. art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision attaquée (cf. Pierre Moor/Etienne Poltier, Droit administratif, vol. II, 3e éd., 2011, ch. 2.2.6.5).

E. 3

L'objet du présent litige porte sur la question de savoir si l'autorité inférieure a correctement appliqué le droit en refusant d'entrer en matière sur la - nouvelle - demande de reconnaissance déposée par la recourante le 8 novembre 2022 (cf. supra let. C).

E. 3.1

À l'appui de sa décision du 16 juin 2023, ici entreprise, l'autorité inférieure a retenu ce qui suit : « Depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les professions de la santé (...) et les ordonnances y afférentes le 01.02.2020, la CRS est compétente pour la reconnaissance des titres étrangers dans le domaine de l'ostéopathie. Les personnes ayant entamé une procédure auprès de la CDS ont eu le choix de poursuivre cette procédure ou de la clôturer afin de pouvoir déposer une demande de reconnaissance auprès de la CRS. Il n'était, en revanche, pas possible de mener deux procédures de manière parallèle ou consécutive. Ainsi, il n'est pas possible d'entamer une procédure à la CRS après avoir essuyé un échec définitif à la CDS. En 2020, la possibilité de changer de procédure vous a été offerte (...). Vous avez renoncé à ouvrir une procédure auprès de la CRS et vous avez opté pour la poursuite de la

procédure à la CDS. Après un rejet de la demande de reconnaissance il n'est, en principe, plus possible de déposer une nouvelle demande de reconnaissance pour le même titre professionnel. Ainsi, suite à l'échec définitif à l'examen CDS votre titre professionnel étranger n'est définitivement pas reconnu en Suisse. Il vous reste la possibilité d'accomplir la formation de Master of Science en Ostéopathie suisse en obtenant une admission sur dossier. »

E. 3.2

Selon la recourante, c'est à tort que l'autorité inférieure ne serait pas entrée en matière sur sa demande de reconnaissance du 8 novembre 2022. L'existence d'une nouvelle législation (LPSan), ainsi que l'expérience professionnelle et les formations acquises durant les trois dernières années auprès d'un ostéopathe diplômé imposaient à ladite autorité d'examiner, respectivement reconsidérer, la situation de la recourante.

E. 4.1.1

Jusqu'au 31 janvier 2020, la reconnaissance des diplômes étrangers en ostéopathie n'était pas réglementée au niveau fédéral. Elle tombait dans le champ de l'accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études du 18 février 1993, sur la base duquel la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé a adopté l'ordonnance concernant la reconnaissance et la vérification des qualifications professionnelles étrangères en ostéopathie (ORDE) en date du 22 novembre 2012. Selon l'art. 10 al. 1 ORDE, la décision de reconnaissance en ostéopathie relevait de la compétence de la Commission intercantonale d'examen de la CDS, dont les décisions pouvaient être entreprises auprès de la Commission de recours CDS.

E. 4.1.2

Depuis le 1er février 2020, la reconnaissance des diplômes étrangers en ostéopathie est réglementée au niveau fédéral par la loi fédérale du 30 septembre 2016 sur les professions de la santé (LPSan; RS 811.21) et son ordonnance d'exécution (ORPSan; RS 811.214). Selon l'art. 2 al. 1 de celle-ci, la compétence pour la reconnaissance des diplômes étrangers revient à la Croix-Rouge suisse (CRS).

E. 4.2

Il est en l'espèce constant que la recourante a, en mars 2019, saisi la Commission intercantonale d'examen en ostéopathie de la CDS, alors compétente, d'une demande de reconnaissance de son diplôme anglais obtenu en 2014. Cette autorité a, par décision du 26 mars 2019, prononcé la reconnaissance « conditionnelle » de ce dernier, imposant à la recourante la réussite d'une mesure de compensation prenant la forme d'un stage pratique de 3 ans ou d'un examen pratique. La décision de la CDS n'a pas été entreprise (cf. supra let. A) et a ainsi acquis force de chose décidée. Il est également établi que la recourante a opté pour la mesure de compensation revêtant la forme d'un examen pratique et qu'elle a échoué par trois fois audit examen, un échec définitif lui ayant été signifié le 6 décembre 2021 par la Commission intercantonale d'examen en ostéopathie de la CDS. Cette décision est également entrée en force, aucun recours n'ayant été déposé à son encontre.

E. 4.3

Il est tout aussi constant que la recourante a, en date du 8 novembre 2022, saisi la CRS d'une « Demande de reconnaissance du titre d'ostéopathe » en se fondant sur son diplôme anglais obtenu en 2014.

E. 5

Dans le cas d'espèce, il ne saurait être contesté que la requête formée par la recourante le 8 novembre 2022 auprès de la CRS porte sur un objet en tous points identique à celui ayant conduit à la décision rendue par la CDS le 26 mars 2019 (cf. supra let. A). Cet objet consiste en une demande de reconnaissance, sous l'angle du droit suisse, du diplôme « Master of Osteopathy » obtenu par la recourante en juin 2014 auprès du (...) College au Royaume-Uni. Dès lors que la décision de la CDS du 26 mars 2019 a acquis force de chose décidée (cf. supra consid. 4.2), se pose ici la question de savoir dans quelle mesure la recourante peut prétendre aujourd'hui à ce que l'autorité administrative compétente pour statuer sur la reconnaissance des titres étrangers entre en matière sur sa requête du 8 novembre 2022, étant rappelé que l'intéressée a définitivement échoué à la mesure de compensation imposée par la décision de la CDS susmentionnée (cf. supra let. A).

E. 5.1.1

Le droit administratif connaît le principe de la force et de l'autorité de la chose décidée, auquel correspond, après jugement, celui de la force et de l'autorité de la chose jugée. Une décision rendue par une autorité devient définitive à l'échéance du délai de recours, dès lors qu'aucun recours n'a été interjeté. Dès ce moment, elle a acquis la force de chose décidée. Une décision entrée ainsi en force ne peut plus être remise en question à moins que l'autorité décisionnaire ne la reconsidère, ce qu'elle n'a l'obligation de faire qu'à certaines conditions. La jurisprudence a en effet déduit des garanties générales de procédure de l'art. 29 al. 1 et 2 Cst. l'obligation pour l'autorité administrative de se saisir d'une demande de reconsidération notamment dans l'hypothèse où les circonstances se sont modifiées de façon notable depuis la décision originaire, et que celle-ci déploie des effets durables (ATF 146 I 185 consid. 4.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_244/2023 du 10 janvier 2024 consid. 4.2 ; 2C_337/2017 du 10 juillet 2017 consid. 3.1). Il est toutefois constant que la reconsidération de décisions administratives entrées en force ne doit pas être admise trop facilement. Elle ne saurait en particulier servir à remettre sans cesse en cause des décisions exécutoires ou à détourner les délais prévus pour les voies de droit ordinaires (cf. ATF 146 I 185 et arrêt 2C_244/2023 précités, *ibidem*).

E. 5.1.2

La procédure de reconsidération se déroule en deux temps (arrêts du Tribunal fédéral 2C_349/2012 consid. 5.1 ; 8C_264/2009 du 19 mai 2009 consid. 1.2.2). La première étape (le rescindant) porte sur la question de savoir si les faits ou les éléments de droit présentés par le requérant sont de nature à justifier l'entrée en matière sur la demande. Si l'autorité admet l'existence d'éléments justifiant d'entrer en matière sur le fond, elle passe à la seconde étape (le rescisoire) et doit se demander si le motif de reconsidération à la base de l'entrée en matière justifie le réexamen de la décision litigieuse (cf. arrêt du TF 2C_349/2012 du 18 mars 2013 consid. 5.1).

E. 5.1.3

Lorsque l'autorité de première instance n'est pas entrée en matière sur une demande de reconsidération, le requérant peut simplement recourir en alléguant que l'autorité a nié à tort l'existence des conditions requises pour l'obliger à statuer au fond. L'objet du litige est en effet défini par les points du dispositif de la décision querellée (« l'objet de la contestation ») expressément attaqués.

E. 5.2.1

La jurisprudence a notamment déduit du droit d'être entendu, consacré à l'art. 29 al. 2 Cst., le devoir pour l'autorité de motiver sa décision afin que le destinataire puisse la comprendre, la contester utilement s'il y a lieu et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle (ATF 146 II 335 consid. 5.1 et les réf. cit.). Pour répondre à ces exigences, l'autorité doit mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision ; elle n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les arguments invoqués par les parties. Il n'y a violation du droit d'être entendu que si l'autorité ne satisfait pas à son devoir minimum d'examiner les problèmes pertinents (ATF 133 III 439 consid. 3.3 ; 130 II 530 consid. 4.3).

E. 5.2.2

Le droit d'être entendu représente une garantie constitutionnelle de caractère formel, dont la violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (cf. ATF 143 IV 380 consid. 1.4.1). Une telle violation, si elle s'avère de moindre gravité, peut cependant, à titre exceptionnel, être considérée comme guérie au cours de la procédure de recours, en particulier lorsque l'autorité complète les motifs ayant guidé sa décision, que la cognition de l'instance de recours ne se trouve pas limitée par rapport à celle de l'instance inférieure et qu'il n'en résulte aucun préjudice pour le recourant (cf. ATF 145 I 167 consid. 4.4 et les réf. cit. ; arrêt du TAF B-1976/2022 du 15 février 2024 consid. 2.1.2).

E. 6.1

Dans le cas d'espèce, l'autorité inférieure a refusé d'entrer en matière sur la demande de la recourante du 8 novembre 2022 au motif que la cause était déjà revêtue de la force de chose décidée. À l'appui de sa décision de non-entrée en matière, la CRS a indiqué que « [a]près un rejet de la demande de reconnaissance il n'est, en principe, plus possible de déposer une nouvelle demande de reconnaissance pour le même titre professionnel », l'échec définitif de la recourante à la mesure de compensation imposée par la CDS dans sa décision du 26 mars 2019 ayant pour conséquence que le titre professionnel étranger de cette dernière ne serait « définitivement pas reconnu en Suisse ».

E. 6.2

Pareille position ne satisfait pas aux réquisits jurisprudentiels déduits de l'art. 29 al. 2 Cst. Compte tenu de la jurisprudence susmentionnée (cf. supra consid. 5.1.1), l'autorité inférieure ne pouvait en effet se contenter d'indiquer - péremptoirement - que le dépôt d'une nouvelle demande de reconnaissance n'était « en principe » plus possible après un premier rejet, mais devait bien plutôt exposer, d'une part, en quoi consistait cette impossibilité de principe et, d'autre part, examiner quelles étaient, selon elle, les « exceptions » audit principe de même que les raisons pour lesquelles ces dernières n'entraient pas en ligne de compte dans le cas présent. Un tel devoir de motivation s'imposait en l'occurrence d'autant plus que l'autorité inférieure paraît précisément suivre une pratique à géométrie variable quant à la possibilité, pour un candidat ne s'étant pas soumis aux mesures de compensation imposées lors d'une demande de reconnaissance d'un titre étranger, respectivement ayant échoué « définitivement » à ces dernières, de déposer une nouvelle demande de reconnaissance de son diplôme. Ainsi, dans la cause ayant conduit à l'arrêt B-3182/2022 (du 20 décembre 2023), l'autorité inférieure est entrée en matière sur une demande de reconnaissance d'un diplôme d'ostéopathe anglais, et ce alors que le requérant avait, cinq ans auparavant, obtenu une décision de reconnaissance conditionnelle de la part de la CDS

lui imposant des mesures de compensation, mesures qu'il n'a jamais accomplies avant de clore son dossier auprès de ladite CDS et de procéder devant l'autorité inférieure (arrêt précité, consid. 3.2). Dans la même veine, il ressort de la cause ayant conduit à l'arrêt de céans B-404/2019 (du 28 décembre 2020) que l'autorité inférieure considère qu'une infirmière (« Pflegefachfrau »), confrontée à un refus de reconnaissance de son diplôme étranger ensuite de l'échec aux mesures de compensation imposées, serait libre de déposer en tout temps une nouvelle demande de reconnaissance (arrêt précité, consid. 4.3.1 in fine et 4.5.3 : « Sowohl die Erstinstanz als auch die Vorinstanz haben die Beschwerdeführerin ausdrücklich darauf hingewiesen, dass ein neues Gesuch jederzeit gestellt werden kann. »). On en déduit que, dans certains cas par hypothèse « exceptionnels », l'autorité inférieure semble entrer en matière sur de nouvelles demandes - assimilables à des requêtes de reconsidération puisque la cause a déjà fait l'objet d'une décision de refus de reconnaissance entrée en force - sans même exiger un « changement notable de circonstances » (cf. supra consid. 5.1.1) depuis la décision originaire. En omettant de se positionner sur ces questions - pertinentes (cf. supra consid. 5.2.1 in fine) s'il en est - et d'examiner la situation de la recourante à la lumière de sa pratique, respectivement des conditions jurisprudentielles relatives à l'entrée en matière sur une demande de reconsidération, l'autorité inférieure n'a pas satisfait à son obligation constitutionnelle de motivation.

E. 6.3

Le vice ainsi constaté n'est en l'occurrence pas susceptible d'être considéré comme guéri par les quelques éléments complémentaires livrés par l'autorité inférieure durant l'échange d'écritures intervenu devant la Cour de céans (cf. supra consid. 5.2.2), sur lesquels la recourante a au demeurant pu prendre position durant l'échange d'écritures (cf. supra let. F et H). Pour rappel, l'autorité inférieure s'est contentée d'indiquer être parvenue à « la conclusion qu'une activité de trois ans en tant qu'assistante ostéopathe et une formation continue d'environ 60 heures ne constituent pas des éléments substantiels qui rendent une autre issue [i.e. que celle d'une non-reconnaissance] sérieusement envisageable » (cf. supra let. E). Or dès lors que, selon la jurisprudence, un « changement notable des circonstances » depuis l'entrée en force de la décision originaire oblige, en principe, l'autorité à entrer en matière sur une demande de reconsidération (cf. supra consid. 5.1.1), celle-là ne peut se contenter d'indiquer péremptoirement que les faits nouveaux avancés par la recourante - en l'occurrence l'expérience professionnelle et les formations continues acquises - ne seraient simplement pas suffisants. Le justiciable doit en effet pouvoir comprendre pourquoi tel ne serait pas le cas, l'autorité étant à cet égard tenue d'exposer clairement ce qui, selon son appréciation, sa pratique et sa compréhension des règles et principes topiques, serait susceptible de rendre une « autre issue envisageable » dans le cas d'espèce (cf. supra let. E). À cet égard, c'est lieu de rappeler que le Tribunal fédéral, dans sa jurisprudence, met un accent particulier sur l'importance de l'examen à effectuer, par l'autorité compétente, en lien avec l'expérience professionnelle et la formation continue à l'actif du candidat à l'obtention d'une reconnaissance de diplôme. Dans son arrêt 2C_422/2020 (du 5 janvier 2021), la Haute Cour a ainsi insisté sur le fait que l'autorité « doit (...) avant même d'envisager du demandeur qu'il accomplisse des mesures compensatoires prenant la forme d'un stage d'adaptation ou d'une épreuve d'aptitude (...), examiner si l'expérience professionnelle que le demandeur a déjà à son actif est de nature à combler le déficit de formation constaté » (consid. 6.3 et 6.3.4). Le cas soumis au Tribunal fédéral ne portait là certes pas sur une demande de « reconsidération » mais sur l'examen d'une demande de reconnaissance formulée pour la première fois. Il n'en demeure pas moins que, dans la mesure où le critère

de l'expérience professionnelle et des formations continues acquises par un candidat apparaît comme déterminant lors de l'évaluation d'un éventuel déficit de formation à combler, ledit critère doit faire l'objet d'un examen étayé par l'autorité compétente au moment de motiver une décision de non-entrée en matière sur une demande de reconsidération. En d'autres termes, cette autorité doit expliquer clairement au requérant les raisons pour lesquelles l'expérience professionnelle et les formations continues acquises postérieurement à la décision de refus originaire ne seraient pas susceptibles de constituer un « changement notable de circonstances » ouvrant la voie de l'examen au fond de la demande de reconsidération.

E. 6.4

En définitive, force est de retenir que l'autorité inférieure n'a pas satisfait à son obligation de motiver sa décision de non-entrée en matière ici entreprise, consacrant ce faisant une violation du droit d'être entendue de la recourante, vice qui n'a pas été guéri par-devant la Cour de céans. Pareil constat conduit à l'admission du recours, la cause devant être renvoyée à la CRS pour nouvelle décision dans le respect du droit d'être entendu, singulièrement du droit à obtenir une décision motivée. Comme cela ressort des considérants qui précèdent, l'admission du recours du chef de la violation du droit d'être entendu ne préjuge à ce stade en rien la question de savoir si les conditions d'une entrée en matière, respectivement d'une admission au fond de la demande de reconsidération de la recourante sont réalisées, l'examen par l'autorité de céans n'ayant pas porté sur celles-ci.

E. 7

Il reste à statuer sur les frais de procédure et les dépens.

E. 7.1

Les frais de procédure, comprenant l'émolument judiciaire et les débours, sont mis à la charge de la partie qui succombe (art. 63 al. 1 1^{ère} phrase PA et art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal [FITAF, RS 173.320.2]). Aucun frais de procédure n'est mis à la charge des autorités inférieures ni des autorités fédérales recourantes et déboutées (art. 63 al. 2 PA). L'émolument judiciaire est calculé en fonction de la valeur litigieuse, de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la façon de procéder des parties et de leur situation financière (art. 2 al. 1 et 4 FITAF). Selon la pratique, la partie obtenant un renvoi à l'autorité inférieure afin que cette dernière procède à des éclaircissements complémentaires est réputée, sous l'angle de la fixation des frais de procédure et des dépens, obtenir entièrement gain de cause (ATF 132 V 215 consid. 6.1 ; arrêt du TAF B-1184/2020 du 25 mai 2021 consid. 8.1). Vu l'issue de la procédure, il n'y a pas lieu de percevoir des frais de procédure. L'avance sur les frais de procédure présumés de 500 francs versée par la recourante durant l'instruction lui sera restituée dès l'entrée en force du présent arrêt.

E. 7.2

Par ailleurs, l'autorité de recours peut allouer, d'office ou sur requête, à la partie ayant entièrement ou partiellement obtenu gain de cause, une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés (art. 64 al. 1 PA et 7 al. 1 et 2 FITAF]). En l'espèce, la recourante qui obtient gain de cause et qui est représentée par un avocat a droit à des dépens. Faute de décompte de prestations remis par celui-ci, il convient de lui allouer ex aequo et bono une indemnité de 2'000 francs et de mettre celle-ci à la charge de l'autorité inférieure.

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