

# **BVGer C-2272/2006 vom 6. März 2008**

Bundesverwaltungsgericht, 2008-03-06, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_C-2272\\_2006](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-2272_2006)

FR: TAF C-2272/2006 du 6 mars 2008

IT: TAF C-2272/2006 del 6 marzo 2008

## **Regeste**

Accréditation

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

La décision attaquée fut rendue par la Commission de recours pour la formation postgrade de la SSO. A teneur de l'art. 20 al. 1 let. b de la loi fédérale du 19 décembre 1877 concernant l'exercice des professions de médecin, de pharmacien et de vétérinaire dans la Confédération suisse (LEPM, RS 4 303), dans sa teneur depuis le 1er juin 2002 et jusqu'au 31 août 2007 (pour la réglementation en vigueur dès le 1er septembre 2007, cf. l'art. 61 de la loi fédérale sur les professions médicales universitaires [Loi sur les professions médicales], LPMéd, RS 811.11), la Commission fédérale de recours pour la formation de base et la formation postgrade des professions médicales (CRFPM) était compétente pour statuer sur les recours contre les décisions de l'organisation responsable d'un programme de formation postgrade accrédité - in casu, la SSO. Cette disposition fut abrogée suite à l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32; ch. 88 de l'annexe à dite loi).

### **E. 1.2**

Les affaires pendantes devant les commissions fédérales de recours ou d'arbitrage ou devant les services de recours des départements au 1er janvier 2007 sont traitées par le Tribunal administratif fédéral, dans la mesure où il est compétent, et sur la base du nouveau droit de procédure (art. 53 al. 2 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif [LTAF, RS 173.32]).

### **E. 1.3**

Sous réserve des exceptions - non réalisées en l'espèce - prévues à l'art. 32 de la LTAF, le Tribunal administratif fédéral, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions, au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 et à l'art 34 LTAF. En l'espèce, il est compétent pour connaître d'une décision rendue par la Commission de recours pour la formation postgrade de la SSO sur l'octroi d'un titre postgrade fédéral (art. 33 let. h LTAF).

### **E. 1.4**

Les recours, d'un contenu semblable, concernent des faits de même nature, portent sur des questions juridiques communes et sont dirigés contre la même décision, de sorte qu'il se justifie de les réunir et de les liquider dans un même arrêt (cf. ATF 125 V 215 consid. 1).

### **E. 1.5**

Chaque recourant a pris part à la procédure devant l'autorité intimée; il est spécialement atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (art. 48 al. 1 PA). Il est, partant, légitimé à recourir.

### **E. 1.6**

Chaque recours a été déposé dans le délai, avec le contenu et la forme requis (art. 50 et art. 52 PA). En outre, les recourants représentés ont produit une procuration. Partant, il sera entré en matière sur le fond.

### **E. 2.1**

Les recourants peuvent invoquer la violation du droit fédéral (qui englobe notamment les droits constitutionnels des citoyens [ATF 124 II 517 consid. 1 p. 519; 123 II 385 consid. 3 p. 388]), y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, de même que la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents et que l'inopportunité (cf. art. 49 PA).

### **E. 2.2**

En vertu de la maxime inquisitoiriale, le Tribunal doit définir les faits pertinents et ordonner et apprécier d'office les preuves nécessaires (cf. art. 12 PA); il applique le droit d'office. Les parties doivent cependant collaborer à l'établissement des faits (art. 13 PA) et motiver leur recours (art. 52 PA). En conséquence, le Tribunal se limite en principe aux griefs soulevés et n'examine les questions de droit non invoquées que dans la mesure où les arguments des parties ou le dossier l'y incitent.

### **E. 3.1**

La LEPM modifiée - avec plusieurs dispositions relatives à la formation postgrade - entra en vigueur le 1er juin 2002, en même temps que l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté Européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ci-après: l'Accord sur la libre circulation). Ce n'est qu'en vue de l'adoption de cet accord qu'il fut prévu de régler au niveau fédéral la formation postgrade afin de permettre l'obtention de titres étatiques (de droit public) pouvant bénéficier du système de reconnaissance automatique prévu par les directives CEE en la matière (cf. infra).

### **E. 3.2**

Les conditions de l'octroi d'un titre de spécialiste étaient réglées aux art. 7ss LEPM. La compétence pour fixer, pour chaque titre, les objectifs de la formation postgrade fut déléguée au Conseil fédéral (art. 7 al. 3 LEPM). Dite formation devait se dérouler dans le cadre d'un programme accrédité par la Confédération, pendant une durée déterminée, chaque période de formation devant être validée par décision de l'organisation responsable du programme - une validation signifiant que les exigences du programme avaient été remplies pour la période concernée; le candidat devait ensuite être admis à l'examen final, qu'il devait réussir pour se voir octroyer le titre (cf. art. 9, art. 12 et art. 19 LEPM; art. 2 et 7 aOMéd). La LEPM et l'aOMéd ont été abrogées suite à l'entrée en vigueur, le 1er septembre 2007, de la LPMéd ainsi que de l'ordonnance du 27 juin 2007 concernant les diplômes, la formation universitaire, la formation postgrade et l'exercice des professions médicales universitaires (ci-après: OPMéd; RS 811.112.0, art. 16). La nouvelle législation reprend le système prévu par la législation antérieure. En particulier s'agissant de la nécessité de suivre une formation postgrade, selon un programme accrédité, pour, après validation des périodes de formation postgrade par la filière de formation compétente, être admis à l'examen et puis

recevoir le titre public fédéral recherché en cas de réussite à dit examen. Les objectifs de la formation postgrade mentionnés à l'art. 17 LPMéd correspondent pour l'essentiel à ceux de l'art. 6 aOPMéd.

### **E. 3.3**

En l'espèce, il est constant que les recourants n'ont pas suivi un tel programme de formation postgrade accrédité par la Confédération afin de pouvoir, après validation des périodes nécessaires et réussite de l'examen, recevoir de l'organisation responsable (au sens de la loi) le titre fédéral recherché. Eu égard au principe figurant expressément à l'art. 12 LEPM, ils ne pouvaient donc prétendre à l'octroi d'un titre postgrade fédéral.

### **E. 4**

Cela étant, la LEPM, à titre de disposition transitoire de la modification du 8 octobre 1999, prévoyait à son art. 24 al. 1 que les titres (« privés »; cf. infra) octroyés jusqu'à l'entrée en vigueur de dite modification, soit jusqu'au 31 mai 2002, et qui étaient équivalents à un titre postgrade fédéral seraient considérés comme des titres postgrades fédéraux dès l'entrée en vigueur de la modification, soit dès le 1er juin 2002 (cf. la version allemande de l'article). Le Conseil fédéral devait établir la liste de ces titres « équivalents », ce qu'il fit à l'art. 9 aOMéd. S'agissant de la profession de dentiste, seuls les titres de médecin-dentiste spécialiste octroyés par la SSO avant le 1er juin 2002 furent réputés titres postgrades reconnus par la Confédération (art. 9 aOMéd et annexe 2 de l'aOMéd [mention de la chirurgie orale]). Ni le contenu de l'art. 24 al. 1 LEPM, ni celui de l'art. 9 aOMéd ne se retrouvent plus dans la LPMéd. Les dispositions transitoires concernent désormais les seuls médecins (cf. art. 65 LPMéd et art. 18 Oméd). Tout en relevant le but de santé publique qui fonde - également - la LPMéd (cf. Message du 3 décembre 2004 concernant la loi fédérale sur les professions médicales universitaires, FF 04.084, p. 231s.), le Tribunal retient cependant qu'il n'y a pas lieu de déterminer ici si la cause doit être traitée par application des dispositions entrées en vigueur le 1er juin 2002 ou celles entrées en vigueur le 1er septembre 2007, pas plus que la portée et les éventuelles conséquences pour les recourants de l'absence désormais de dispositions transitoires relatives aux titres de médecin-dentiste. En tout état de cause, force est en effet de constater qu'un titre privé de spécialiste SSO n'avait pas été accordé aux recourants avant le 1er juin 2002 et qu'aucune disposition de la législation de droit public pertinente ne permet son octroi et sa prise en compte après cette date - étant rappelé pour le reste que les recourants n'ont pas, et ils ne le prétendent d'ailleurs pas, acquis un titre postgrade fédéral conformément au système général prévu (cf. supra, consid. 3.2 et 3.3).

### **E. 5.1**

Les recourants soutiennent cependant que la SSO aurait dû leur attribuer un titre de spécialiste avant le 1er juin 2002, respectivement, à tout le moins, rendre avant cette date une décision négative susceptible de recours selon les anciennes dispositions; faute de l'avoir fait, elle a commis un déni de justice leur portant préjudice.

### **E. 5.2**

Le rappel suivant mérite d'être fait (cf. Message du 23 juin 1999 relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE, FF 99.028, p. 5671ss; Message sur la LPMéd précité).

### **E. 5.3**

Avant l'introduction de la LEPM, le 1er juin 2002, le diplôme fédéral dans une profession médicale (ou un diplôme obtenu dans un Etat étranger avec lequel la Suisse avait conclu un accord de réciprocité) avait valeur de certificat de capacité et garantissait à son titulaire la libre circulation sur tout le territoire suisse. Quant à la formation postgrade, elle était assurée par des associations professionnelles privées, délivrant, selon leur procédure propre, un titre de spécialiste (par exemple, titre de spécialiste en orthodontie SSO; titres FMH). La formation postgrade n'était donc pas réglementée au niveau fédéral, contrairement au diplôme, mais uniquement gérée, de façon autonome, par ces associations. Ces titres décernés selon une procédure de droit privé ne faisaient pas l'objet d'une reconnaissance de droit public, malgré qu'une association comme la FMH l'ait longtemps appelée de ses vœux - à noter que certaines législations sanitaires cantonales reconnaissaient les titres de spécialiste de cette dernière. S'agissant plus particulièrement de la chirurgie orale, l'introduction du titre privé de spécialiste SSO ne date que du 29 avril 2001 (cf. le règlement du 25 avril 1999 de la SSO relatif aux spécialisations en médecine dentaire [ci-après: règlement SSO], dont la modification ad hoc est entrée en vigueur le 29 avril 2001; règlement de spécialisation [de la SSOS, la société de la discipline] en chirurgie orale entré en vigueur à cette même date [ci-après: règlement chirurgie orale; cf. art. 4 du dit règlement]). Pour obtenir le titre de spécialiste SSO en chirurgie orale, le candidat devait avoir un diplôme fédéral de dentiste, un titre académique (par ex. Dr méd. Dent.), une formation spéciale d'au moins trois ans acquise après son diplôme dans le domaine de sa spécialité, selon les prescriptions de la SSOS - la preuve se faisant au moyen des attestations correspondantes -, et, enfin, avoir réussi l'examen correspondant dans la spécialité (cf. art. 3 règlement SSO; art. 2 et 3 du règlement chirurgie orale; Message LEPM p. 5674). Pour les médecins-dentistes qui avaient achevé leur formation postgrade en chirurgie orale avant le 29 avril 2001, des dispositions transitoires furent cependant prévues (ch. 4 règlement chirurgie orale); dans un tel cas, une formation postgrade de trois ans dans le domaine pouvait en principe être faite valoir pour l'obtention rétroactive du titre de spécialiste SSO; d'autres expériences pouvaient également être prises en compte si toute la documentation prévue à l'art. 3 du règlement chirurgie orale ne pouvait pas être rassemblée et produite afin de permettre une inscription au registre ad hoc jusqu'en juin 2001; après examen et appréciation de la documentation produite, le Comité central de la SSOS devait faire part au Comité central de la SSO de sa proposition; si celle-ci devait être défavorable au candidat au titre, la question se réglerait selon la procédure normale (de droit privé; cf. art. 5 règlement SSO: délai de 30 jours dès la notification pour faire un recours motivé et accompagné des pièces nécessaires; mise en place d'une commission de la SSO; avis de celle-ci dans les trois mois, puis le Comité directeur statue de façon définitive).

#### **E. 5.4**

Ainsi que dit, ce n'est qu'en vue de l'adoption de l'Accord de libre circulation qu'il fut prévu de régler au niveau fédéral la formation postgrade afin de permettre l'obtention de titres étatiques (de droit public) pouvant bénéficier du système de reconnaissance automatique prévu par les directives CEE. La modification de la LEPM - avec notamment plusieurs dispositions relatives à la formation postgrade - entra en vigueur le 1er juin 2002, en même temps que l'Accord sur la libre circulation. Conformément à cette modification, le diplôme fédéral des professions médicales (ou un diplôme étranger) devint la condition d'exercice à titre indépendant des professions médicales (dont celle de dentiste; art. 1 et 2a al. 1 LEPM), hormis pour la médecine, ce pour des questions de compatibilité avec les directives européennes. Le titulaire du seul diplôme de médecin ne pouvait exercer son activité que

sous surveillance (art. 2a al. 2 LEPM); pour le faire de façon indépendante, il devait en sus être au bénéfice d'un titre postgrade fédéral (art. 2, art. 7 al. 1 et art. 11 al. 1 et 2 [autorisation cantonale d'exercer] LEPM); pour tenir compte de cet élément, la possibilité de continuer à exercer de façon indépendante sans avoir un tel titre fut donnée aux médecins au bénéfice uniquement d'un diplôme fédéral mais qui étaient déjà autorisés à exercer leur art avant l'entrée en vigueur de la loi modifiée (art. 24 al. 3 LEPM; art. 11 al. 1 aOMéd: [« peut »]); de surcroît, ces seuls médecins en exercice, et non, donc, des dentistes, eurent, à titre transitoire, la possibilité de se voir octroyer après le 1er juin 2002 et jusqu'à fin décembre 2007 un titre postgrade fédéral correspondant à leur formation postgrade pratique et théorique sans devoir pour autant remplir toutes les conditions du programme de formation idoïne (cf. art. 24 al. 3 in fine LEPM; art. 11 aOMéd). Pour le reste, toute personne exerçant une profession médicale - dont celle de dentiste - et titulaire d'un titre (privé) octroyé avant le 1er juin 2002 par une organisation privée voyait ce titre considéré comme un titre postgrade fédéral dès cette dernière date pour autant que ce titre ait été jugé équivalent au titre fédéral (art. 24 al. 1 LEPM; supra, consid. 4). A noter enfin que, à titre transitoire (accréditation spéciale valable trois ans; cf. art. 24 al. 2 LEPM; art. 14 LEPM), le Conseil fédéral accrédita des programmes de formation postgrade d'organismes privés qui avaient abouti avant le 1er juin 2002 à l'octroi de titres correspondant à un titre postgrade fédéral; ainsi du programme de la SSO relatif à la chirurgie orale. Depuis le 1er juin 2002, la formation postgrade fut donc réglée sur le plan fédéral. Dans les faits, elle continua certes à être assurée par des organismes de droit privé, dont la SSO; toutefois, ceux-ci, en leur qualité désormais d'organisations responsables de cette formation et ainsi chargés de tâches publiques, ont vu leurs programmes privés accrédités à titre provisoire pour autant que ceux-ci aboutissaient auparavant à l'octroi de titres équivalents à un titre postgrade fédéral (accréditation spéciale; cf. art 24 al. 2 LEPM; ensuite, procédure ordinaire de l'art. 14 LEPM). Dès l'entrée en vigueur de la LEPM modifiée, la SSO a pu ainsi, pour la première fois, en tant qu'autorité chargée d'une tâche publique, délivrer des titres postgrades fédéraux sur la base de son programme de formation existant avant le 1er juin 2002 mais qui, du fait de son accréditation, devait désormais être traité comme du droit public fédéral. Ainsi donc, un dentiste au bénéfice uniquement d'un diplôme fédéral put, comme avant le 1er juin 2002, continuer à exercer son art de façon indépendante après cette date. S'il avait, en sus, obtenu de la SSO un titre privé avant cette date (c'est à dire jusqu'au 31 mai 2002 au plus tard), celui-ci lui donnait les mêmes droits qu'un titre postgrade fédéral de droit public obtenu après l'entrée en vigueur de la LEPM. En revanche, si avant le 1er juin 2002, terme fixe de droit fédéral, un tel titre privé n'avait (toujours) pas été obtenu de la SSO, selon les conditions de droit privé de celle-ci, un titre postgrade fédéral de spécialiste ne pouvait être obtenu que conformément au système mis en place par la LEPM modifiée, c'est à dire notamment moyennant le respect des conditions prévues par le programme de la SSO et de ses organisations responsables des disciplines. Ce principe était clairement exprimé à l'art. 12 LEPM. Ainsi que dit, l'entrée en vigueur de la LPMéd n'apporta pas de changement fondamental à ce qui précède.

### **E. 5.5**

La demande d'octroi d'un titre aux recourants est datée du 30 avril 2002; cela ne dit rien quant à la date effective de son envoi et quant à celle de sa réception par le secrétariat de la SSOS. L'on peut retenir que, dans le meilleur des cas, c'est tout au plus d'un mois, soit jusqu'au 31 mai 2002, dont aurait pu disposer la SSO pour rendre sa décision conformément à sa procédure, c'est à dire pour que la SSOS examine tous les dossiers présentés par le Dr

Prof. G. \_\_\_\_\_, qu'elle les apprécie et qu'elle communique son avis, favorable ou non, à la SSO, qui devait encore y donner suite (convocation des membres, examen et décision d'acceptation de la proposition favorable et d'inscription du candidat dans le registre, respectivement notification de la proposition défavorable et traitement d'éventuels recours devant intervenir aussi avant le 1er juin 2002). Un mois pour tout ce faire eût été à l'évidence un laps de temps extrêmement court, ce d'autant que le courrier de demande d'octroi du titre n'était pas signé par les candidats, respectivement ne contenait pas une procuration de ceux-ci en faveur du Dr Prof. G. \_\_\_\_\_, d'une part, ni la documentation prévue (attestations, etc.) que devait examiner et apprécier la SSOS, d'autre part - seul y figurait en annexe le curriculum vitae non signé de chaque médecin demandeur. L'on voit là toute la pertinence qu'il y avait à chercher à régler en 2001 encore un certain nombre de situations par le biais de dispositions transitoires de droit purement privé (dépôt des demandes jusqu'au 15 avril 2001, pour inscription dans le registre jusqu'à fin juin 2001). Surtout, le Tribunal souligne que ce n'est que depuis le 1er juin 2002 que la SSO devint une organisation responsable de la formation postgrade et que, en tant qu'autorité chargée de tâches publiques, elle put rendre des décisions (au sens de l'art 5 PA) basées sur un programme de formation accrédité et susceptibles d'être soumises à la procédure administrative fédérale de recours nouvellement mise en place. Ce n'est donc que depuis lors qu'elle pourrait se voir reprocher dans un recours un retard injustifié à statuer comme autorité. Or, les recourants lui font grief de n'avoir pas rendu sa décision en mai 2002, soit une période antérieure à l'entrée en vigueur de la modification de la LEPM, pendant laquelle elle agissait uniquement à titre privé. Ce soi-disant retard et le préjudice qui, selon les recourants, en a découlé constituant un pur litige de droit civil, le Tribunal de céans n'est pas compétent pour se prononcer sur la recevabilité et la pertinence de ces critiques, ni d'ailleurs sur la possibilité de les faire valoir dans un cadre privé, respectivement dans une procédure civile, pas davantage que sur les conséquences alors d'une non-appartenance (défaut de la qualité de membre) des recourants à la SSO lors de la période litigieuse pendant laquelle la procédure relevait du seul droit privé. En tout état de cause, si les recourant entendent reprocher quelque chose à la SSO en tant qu'organe privé agissant à titre purement privé, et non comme autorité ayant statué dans l'accomplissement de tâches de droit public que la Confédération lui a confiées dès le 1er juin 2002, ce grief, respectivement les recours devant le Tribunal de céans ne sont alors pas recevables (cf. art. 33 al. h LTAF).

### **E. 6.1**

Les recourants reprochent encore à l'autorité intimée de ne pas les avoir fait bénéficier des dispositions transitoires en prolongeant les délais qu'elles prévoyaient, ainsi qu'elle l'avait fait pour le Dr Prof. G. \_\_\_\_\_. Ils y voient une inégalité de traitement.

### **E. 6.2**

Les dispositions transitoires permettant une inscription "facilitée" au registre (privé) de la SSO jusqu'à fin juin 2001 étaient de pur droit privé et ne sauraient avoir une quelconque incidence ici, dans une procédure fédérale de droit public. En outre, le Tribunal rappelle qu'à partir du 1er juin 2002, la SSO se devait d'appliquer strictement, comme du droit fédéral public, toutes les dispositions de son programme désormais accrédité. Or, force est de constater qu'à cette date, les dispositions transitoires n'avaient plus cours et qu'aucune autre ne les avait remplacées, d'une part, et que les candidats au titre postgrade fédéral en chirurgie orale (comme ceux au titre privé antérieurement) devaient notamment être soumis

à une procédure d'examen dont ne peuvent être dispensés que les titulaires de chaire du domaine de spécialisation (art. 3 règlement SSOS), d'autre part. Or, une simple recherche sur le site Internet de la faculté de médecine, section médecine dentaire, division de chirurgie orale (notamment), montre que seul le Dr Prof. G. \_\_\_\_\_ est responsable de dite division et émarge dans ce domaine à la rubrique "corps professoral" comme professeur ordinaire; les recourants figurent à celle de "staff", en tant que collaborateurs de l'enseignement et de la recherche (cf. \_\_\_\_\_). Cette qualité de collaborateur ne saurait être confondue avec celle de titulaire de la chaire de chirurgie orale. C'est donc conformément aux dispositions de la SSO, qu'elle était tenue d'appliquer comme du droit fédéral et par lesquelles elle était liée, et à titre d'autorité chargée d'une tâche publique, non à titre purement privé et sur la base de dispositions (de droit privé) dont elle aurait prétendument prolongé le délai, que la SSO a octroyé le titre fédéral postgrade au Dr Prof. G. \_\_\_\_\_. Et quand bien même ce ne serait pas le cas, quod non est, les recourants ne sauraient de toute manière s'en prévaloir alors ici. En effet, le Tribunal ne peut examiner un grief « civil » relatif à la période antérieure au 1er juin 2002, période pendant laquelle la SSO n'était pas une autorité chargée de tâches publiques soumise notamment au principe de l'égalité de traitement. Quant à la période postérieure à la date précitée, il est souligné qu'en tout état de cause, il ne saurait y avoir égalité dans l'illégalité, étant précisé, ce sans même devoir encore examiner la question de l'intérêt public, que l'on ne peut en aucun cas retenir l'existence d'une pratique contraire à la loi délibérée et continue de la seule attribution d'un titre au Dr Prof. G. \_\_\_\_\_ (cf. Pierre Moor, Droit administratif, vol 1, Berne 1994, n. 4.1.1.4 p. 314ss; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5 éd., Zurich 2006, n. 518 p. 109s.).

#### **E. 7**

Au vu de ce qui précède, les recours doivent être rejetés dans la mesure où ils sont recevables, et les frais de procédure mis à la charge des recourants, qui succombent (art. 63 al. 1 PA). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens à l'autorité intimée.

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