

VD_OMNI GE.2013.0190 vom 18. November 2014

VD Tribunal cantonal, 2014-11-18, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2013.0190

FR: VD_OMNI GE.2013.0190 du 18 novembre 2014

IT: VD_OMNI GE.2013.0190 del 18 novembre 2014

Regeste

A. X. _____/Département de la santé et de l'action sociale | Recours contre une décision refusant de renouveler une autorisation de pratiquer comme médecin-dentiste assistant. Changement de pratique administrative et régime transitoire admis: cette autorisation étant liée à l'accomplissement d'une formation postuniversitaire (art. 93 al. 4 LSP), les conditions du droit fédéral pour l'acquisition ou la reconnaissance de titres post-grades peuvent être prises en considération. Il n'est pas critiquable d'exiger, dans le droit cantonal, que seuls les titulaires de diplômes reconnus selon le droit fédéral puissent être autorisés à pratiquer comme assistants.

Erwägungen

E. 1

a) On relèvera en premier lieu que l'autorité intimée a adressé plusieurs correspondances successives à la recourante, avant de lui notifier formellement la décision du 19 septembre 2013, avec indication des voies et délai de recours. Seule cette dernière notification, pleinement régulière, a fait courir le délai de recours de trente jours, de sorte que le pourvoi a été formé en temps utile. b) Le recours n'émane pas du dentiste sollicitant une autorisation de pouvoir s'adjoindre un assistant, mais de l'assistant lui-même. Force est de considérer néanmoins que ce dernier bénéficie d'un intérêt digne de protection à contester la décision en cause, laquelle touche sa situation juridique propre (on rencontre le même type de configuration en droit des étrangers, où l'étranger qui sollicite une autorisation de travailler chez un employeur a lui aussi qualité pour recourir). Certes, le praticien qui a obtenu la première autorisation ne paraît plus être intéressé à l'obtention d'une prolongation de celle-ci ; au demeurant, s'il renonçait formellement à une demande dans ce sens, la cause pourrait apparaître sans objet. Ce point peut toutefois demeurer indécis au vu des considérants qui suivent. c) La décision attaquée comporte une formulation assez complexe ; on pourrait en inférer qu'elle présente un caractère incident, qui peut empêcher un recours immédiat (art. 74 al. 4 et 5 LPA-VD), dans la mesure où l'autorité intimée indique être prête à examiner l'octroi d'une autorisation à titre dérogatoire et temporaire moyennant des compléments à apporter au dossier. Il reste qu'elle doit être comprise comme un refus – définitif – de la prolongation de cinq ans annoncée dans le courrier du SSP du 16 février 2012 et logiquement sollicitée par la recourante (comme le confirment les conclusions de son recours) ; dans cette mesure, la décision du 19 septembre 2013 apparaît dès lors bien comme finale au sens de l'art. 74 al. 1 lit. a LPA-VD et elle est de ce fait sujette à recours immédiat. d) Le pourvoi étant recevable, il convient d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Le médecin, le médecin-dentiste, le médecin-vétérinaire, le pharmacien ou le chiropraticien qui désire s'adjoindre un assistant doit demander l'autorisation du département si l'assistant n'est pas porteur d'un diplôme fédéral, d'un diplôme jugé équivalent par le droit fédéral ou d'un diplôme d'une université suisse. Si l'assistant est porteur d'un tel diplôme, l'employeur informe le département de cet engagement.

E. 3

L'assistant doit être porteur d'un diplôme cité à l'alinéa 2 ou d'un titre agréé par le département.

E. 4

La fonction d'assistant d'un médecin, d'un médecin-dentiste ou d'un médecin-vétérinaire autorisé à pratiquer a pour but d'assurer, dans le cadre d'un cabinet ou d'un établissement sanitaire, la formation postuniversitaire de l'intéressé et, à ce titre, elle ne peut revêtir qu'un caractère temporaire. La durée de l'autorisation est limitée aux besoins de la formation postuniversitaire.

E. 5

(...)

E. 6

Un médecin, un médecin-dentiste ou un médecin-vétérinaire autorisé à pratiquer peut s'adjoindre un assistant ayant terminé sa formation postgraduée, lorsque la couverture des besoins de la population en matière de santé n'est plus assurée.

E. 7

Un médecin, un médecin-dentiste ou un chiropraticien autorisé à pratiquer ne peut s'adjoindre plusieurs assistants.

E. 8

Les responsables des services médicaux des établissements sanitaires peuvent s'adjoindre plusieurs assistants. Le département peut limiter ce nombre en fonction de l'organisation du service médical de l'établissement. Ainsi en substance, le médecin-dentiste (on laisse ici de côté les autres hypothèses) doit demander une autorisation du département pour s'assurer le concours d'un assistant qui n'est pas porteur d'un diplôme fédéral ou d'un diplôme jugé équivalent par le droit fédéral (al. 2 ; il doit néanmoins disposer d'un titre agréé par le département, al. 3); cette autorisation est liée à une formation postuniversitaire entreprise par cet assistant, de sorte qu'elle est de caractère temporaire et est limitée aux besoins et à la durée de cette formation (al. 4; pour un exemple, appliquant cette exigence de formation : TA VD, 18 07.1996, GE 1995.116 ; sous réserve de l'hypothèse visée à l'al. 6 dont on peut admettre qu'elle n'est pas réalisée ici). c) Cependant, dans sa lettre du 16 février 2012, le SSP indiquait être prêt à délivrer l'autorisation requise au titre de l'art. 93 LSP sans exiger le respect de ces conditions; il avait en effet connaissance du dossier de la recourante et l'on ne voit pas qu'il ait subordonné une décision positive au fait qu'elle poursuive une formation postgrade. On peut dès lors comprendre la recourante, tout au moins dans une certaine mesure, lorsqu'elle reproche à l'autorité intimée, qui ne le conteste d'ailleurs pas, d'avoir opéré une volte-face. Avant de poursuivre, on observera tout d'abord que le grief d'une violation du droit d'être entendu apparaît mal fondé, au regard des nombreux courriers que la recourante a adressés à l'autorité intimée avant qu'elle ne rende son prononcé (même

si ces échanges de correspondances laissent apparaître une certaine confusion). 3. a) La recourante fait valoir notamment une violation de droits acquis. aa) Les droits acquis recouvrent une catégorie de droit très hétéroclites. On se bornera donc à en donner quelques illustrations. On admet ainsi généralement que les contrats de droit administratif donnent naissance à des droits acquis, revêtant une forte stabilité et partant non susceptibles d'être retirés sans l'accord de l'administré. Il en va de même de certains droits conférés par des concessions. En revanche, l'octroi d'une autorisation de police ne confère pas de droits acquis (voir à ce propos Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, Genève 2011, n° 756 ss et 761). bb) Or, l'autorisation prévue par l'art. 93 al. 4 LSP vise à préserver la santé des patients des praticiens concernés; au vu des objectifs poursuivis, il s'agit bien d'une autorisation de police, qui ne peut donc faire naître des droits acquis. Cela conduit au rejet de ce premier moyen. De surcroît, il apparaît déplacé de retenir des droits acquis en présence d'une autorisation qualifiée par la loi de temporaire (dans le même sens, l'autorisation délivrée l'a été pour une période "probatoire"). Une telle autorisation ne saurait se voir attribuer un caractère de stabilité très fort, correspondant à la notion de "droits acquis". b) L'autorisation précitée était de surcroît limitée dans le temps et susceptible, cas échéant, d'un renouvellement. aa) On admet généralement que l'administration, lorsqu'elle est amenée à statuer sur une demande de renouvellement d'une autorisation, est en principe libre d'en modifier le contenu, quant bien même le bénéficiaire de l'autorisation précédente en sera précisément le destinataire. Dans de telles situations, l'autorité jouit en principe de la même liberté d'appréciation que lorsqu'elle rend la décision initiale ; il reste que la jurisprudence a apporté quelques cautions à cette affirmation dans des situations particulières (ainsi dans le cas où le bénéficiaire des décisions antérieures a procédé sur leur base à des investissements, non encore amortis au moment du renouvellement, qui paraissent des plus probables : pour un exemple dans ce sens : RDAF 1990, 64, TF; sur ce thème, Moor/Poltier, Droit administratif II 412 s.). bb) En l'occurrence, l'autorité intimée n'a délivré qu'une autorisation probatoire, d'une durée limitée à six mois. A première vue, elle était donc libre, à l'issue de cette première période, de statuer à nouveau et de s'écarter, cas échéant, de son appréciation initiale ; en particulier, tel devait être le cas si cela lui paraissait nécessaire pour assurer une meilleure application de la loi ou pour garantir la sécurité des patients. En l'occurrence, elle invoque la nécessité d'un changement de pratique, selon elle plus conforme la loi ; il s'agit de vérifier que les conditions en sont remplies (consid. 4) et qu'il ne viole pas la protection de la bonne foi (consid. 5). 4. a) Sur le principe, il faut souligner que l'administration est habilitée à procéder à un changement de pratique, aux mêmes conditions à tout le moins qu'une modification de la jurisprudence par le juge. Il faut pour cela que l'une, comme l'autre, puisse se fonder sur des raisons sérieuses et objectives, telles qu'une connaissance plus exacte de l'intention du législateur, la modification des circonstances extérieures, un changement de conception juridique ou l'évolution des mœurs. En particulier, si l'autorité constate que l'interprétation retenue jusque là d'un texte légal est erronée, elle peut, voire doit modifier sa pratique ou sa jurisprudence (voir à ce propos Tanquerel, n° 361 et 364). Ce dernier auteur souligne encore que la pratique administrative est étroitement liée à l'exercice du pouvoir d'appréciation conféré à l'administration, de sorte que la palette des motifs susceptibles de justifier sa modification est plus large encore que pour la jurisprudence. Par ailleurs, sous réserve de cas particuliers, le changement de jurisprudence ou de pratique s'applique immédiatement, y compris à une affaire pendante (Tanquerel, n° 693; quelques situations, non réalisées ici, appellent toutefois des solutions différentes :

Moor/Flückiger/Martenet, Droit administratif I, p. 87 ss et les références). b) Force est de retenir tout d'abord que rien ne s'oppose, sur le principe, à ce que l'autorité intimée modifie la pratique qui était la sienne dans le cadre de l'application de l'art. 93 al. 4 LSP, pour autant qu'elle se fonde pour ce faire sur des motifs sérieux et objectifs, notamment si l'interprétation qu'elle retenait jusque là de ce texte lui paraît désormais erronée. Toutefois, cela suppose de se demander si la pratique antérieure était contraire à la loi et si la nouvelle pratique lui est conforme ou y est mieux adaptée. aa) La pratique ancienne, selon les indications résultant du dossier, était apparemment liée à la possibilité pour les suisses de l'étranger ou les suisses naturalisés d'obtenir le diplôme fédéral requis, alors qu'ils étaient précédemment au bénéfice d'un titre délivré à l'étranger. Cette possibilité, prévue jusque là en droit fédéral (voir à ce propos Thomas Spoerri, op. cit.), a disparu ; plus précisément, c'est ici le lien avec la nationalité suisse qui a été abandonné. A vrai dire, il apparaît que cette pratique était plus large encore, puisque des personnes sans nationalité suisse en ont profité ; en outre, l'autorité intimée l'a parfois appliquée à des praticiens qui ne suivaient pas de projet de formation (et l'exigence du caractère postuniversitaire de cette formation, posée par l'art. 93 al. 4 LSP, a clairement été négligée), ce qui paraît discutable au regard du texte de loi. bb) La nouvelle pratique, appliquée dans le cas présent et exposée dans la circulaire du 14 novembre 2013, est plus rigoureuse. En substance, celle-ci implique que le département ne délivrera plus d'autorisations de s'adjoindre un médecin assistant lorsque l'intéressé est titulaire d'un diplôme étranger non reconnu (cf. art. 93 al. 2 LSP). Le changement de pratique est lié à l'entrée en vigueur, le 31 décembre 2010, de nouvelles normes fédérales concernant les examens fédéraux de médecine dentaire (voir l'ordonnance du 26 novembre 2008 concernant les examens LPMéd, RS 811.113.3). Comme la législation fédérale fixe les conditions d'obtention des diplômes fédéraux et des titres postgrades fédéraux pour les professions médicales universitaires, de même que les conditions de reconnaissance de diplômes et de titres postgrades étrangers (art. 1 al. 3 let. b et d LPMéd), il est admissible d'établir ou de modifier la pratique cantonale, pour autoriser les médecins assistants, en fonction de l'évolution de ces conditions du droit fédéral; en effet, les autorisations de l'art. 93 LSP dépendent du type de diplôme dont l'intéressé est titulaire et, le cas échéant d'une équivalence reconnue par le droit fédéral (art. 93 al. 2 LSP). L'autorisation de s'adjoindre un médecin assistant étant liée à l'accomplissement d'une formation postuniversitaire (art. 93 al. 4 LSP), les conditions du droit fédéral pour l'acquisition ou la reconnaissance de titres postgrades peuvent être prises en considération. Cela étant, en instaurant la nouvelle pratique, l'autorité cantonale a prévu une clause dérogatoire, ou un régime transitoire en faveur des " personnes ayant déjà bénéficié d'une autorisation de s'adjoindre un médecin-dentiste assistant" . La délivrance d'une autorisation spéciale est possible, à certaines conditions (cf. supra, faits, let. E), qui consistent en substance, pour le médecin-dentiste assistant, à organiser avec la Commission fédérale des professions médicales (MEBEKO) et avec l'administration cantonale une formation complémentaire permettant l'obtention du diplôme fédéral de médecin-dentiste. L'autorisation spéciale permet alors au médecin étranger concerné de continuer à pratiquer comme assistant jusqu'au 31 août 2016 au plus tard. Le nouveau droit fédéral ne fait d'ailleurs pas obstacle à cette manière de faire ; autrement dit, les titulaires de diplômes étrangers (hors UE/AELE) peuvent toujours solliciter, certes à des conditions a priori rigoureuses, la possibilité de se présenter à l'examen fédéral. cc) On a vu que l'ancienne pratique n'était pas à l'abri de la critique, puisqu'elle s'écartait du texte de l'art. 93 al. 4 LSP sur différents aspects, en renonçant au lien posé par la loi entre activité comme

assistant et formation (postuniversitaire ; tel n'a apparemment pas toujours été le cas : TA VD, 18 07.1996, GE 1995.116). Dans la mesure où la nouvelle pratique rétablit ce lien, elle peut être considérée comme plus fidèle au texte légal et, dans cette mesure, elle ne peut qu'être approuvée. Au demeurant, la réglementation dans la loi de l'exercice des professions médicales est ancienne (au niveau fédéral, une loi avait déjà été adoptée en 1877 – cf. message relatif à la LPMéd, FF 2005 p. 166) et, dans ce domaine, les restrictions de liberté économique garantie par l'art. 27 Cst. – en l'occurrence au libre exercice de la profession de médecin-dentiste – sont nombreuses. L'intérêt public de ces restrictions est évident (en définitive, garantir la qualité des soins médicaux). Le système mis en place pour les médecins assistants, autorisés à pratiquer pour autant que leur formation initiale soit reconnue, ne saurait être considéré comme excessivement rigoureux; la formation postuniversitaire doit être strictement encadrée et il n'est pas critiquable d'exiger, dans le droit cantonal, que seuls les titulaires de diplômes reconnus selon le droit fédéral puissent être autorisés à pratiquer comme assistants (ce qui signifie, en d'autres termes, que le département n'a agréé pas d'autres titres pour la médecine dentaire dans le cadre de l'art. 93 al. 3 LSP). La formation postuniversitaire est nécessairement limitée dans le temps car elle doit déboucher sur l'obtention d'un titre postgrade; aussi le caractère temporaire de l'autorisation de pratiquer comme médecin assistant est-il justifié par la nature de ce statut. En d'autres termes, le régime de l'art. 93 LSP ne pose pas des exigences disproportionnées et il est, en tant que tel, compatible avec l'art. 27 Cst (voir dans le même sens l'arrêt GE.2013.0237 du 14 avril 2014, communiqué à la recourante). On rappelle au surplus qu'un changement de pratique peut fort bien s'appliquer immédiatement aux cas pendants. En l'espèce, la nouvelle pratique retenue par le département est en quelque sorte « inaugurée » pour traiter la demande de la recourante, sans que cela soulève d'objection ; dans la mesure où un changement de pratique, contrairement à une norme, n'a pas à être publié, celui-ci peut d'ailleurs être appliqué avant même la parution de la circulaire correspondante dans la FAO ou sa diffusion auprès des cabinets dentaires du canton. On ne saurait voir là une application rétroactive de ce nouveau régime. En l'occurrence, il s'agit de toute manière de déterminer à quelles règles doivent être soumises les activités futures de la recourante (en l'espèce, ce n'est pas une situation passée, entièrement révolue, qui est en cause, de sorte que l'on ne peut parler en l'occurrence de rétroactivité au sens propre, mais seulement de rétroactivité au sens impropre, largement admise en jurisprudence). dd) On observe encore que la recourante allègue – de manière plausible – qu'elle rencontre de grandes difficultés à accéder aux cursus de formation en médecine dentaire, susceptibles de lui permettre de bénéficier du régime dérogatoire mis en place par cette nouvelle pratique. A cet égard, la recourante, en contestant la décision attaquée (laquelle admet que le régime transitoire décrit plus haut lui soit appliqué), paraît même souhaiter obtenir une autorisation de pratiquer comme médecin-dentiste assistant sans condition, soit sans avoir à poursuivre en parallèle une formation susceptible de la conduire au diplôme fédéral. Il reste que le statut de médecin-dentiste assistant ne peut être accordé qu'en faveur de celui qui poursuit une formation, condition que l'intéressée ne remplit pas actuellement. Ce faisant, ses conclusions se heurtent au texte de l'art. 93 al. 4 LSP et ne peuvent être que rejetées.

5. La recourante estime enfin que la lettre du SSP du 16 février 2012 constituait une assurance qui lui a été donnée et qui est susceptible de fonder sa bonne foi; la décision attaquée, dans cette mesure, tromperait la confiance qu'elle a placée dans cette correspondance de l'administration. a) La protection de la bonne foi de l'administré (fondée sur l'art. 9 Cst.) peut en effet résulter de renseignements ou d'assurances données par

l'administration. Toutefois, dans la mesure où la clause générale de la bonne foi est susceptible de conduire à la non-application de la loi, elle suppose que soit réuni un ensemble de conditions très strictes. Un premier groupe de conditions concerne le renseignement lui-même, qui doit émaner de l'autorité compétente et qui doit, de surcroît, être donné clairement et sans réserve. Un deuxième groupe de conditions concerne l'administré lui-même : il s'agit de savoir s'il a effectivement prêté foi aux assurances reçues et, en outre, s'il a pris sur cette base, des dispositions irréversibles. Par ailleurs, ni la situation de fait, ni la situation de droit ne doivent avoir changé depuis la remise du renseignement. Il faut enfin procéder à une balance d'intérêts, impliquant parfois que l'intérêt public à la bonne application de la loi l'emporte, malgré les assurances données (voir à ce propos Moor/Flückiger/Martenet, p. 923 ss et les références). b) En l'occurrence, la lettre du SSP indique que le département serait disposé à délivrer une autorisation probatoire pour une durée de six mois. Conformément à cette formulation, l'idée est de vérifier les connaissances et les compétences de l'intéressée dans le cadre d'une pratique – à l'essai en quelque sorte – comme médecin-dentiste assistante ; une mise à l'épreuve de la recourante apparaissait nécessaire dès lors que, ajoute ce document, "le diplôme tunisien [est] mal connu". Concrètement, l'autorisation délivrée le 16 novembre suivant l'a effectivement été pour une période probatoire (en pleine conformité sur ce premier point avec la garantie de la bonne foi). Pour le surplus, la lettre du 16 février 2012 laisse présager une prolongation de cette autorisation "si le rapport, établi par son employeur, est positif". La recourante croit ici pouvoir déduire du rapport de son employeur du 16 mai 2013 (dont le contenu n'est cependant pas pleinement concluant) qu'elle bénéficiait d'un droit à une prolongation de son autorisation. Pourtant, au vu du document établi par le Dr D. _____ le 21 décembre 2012, l'appréciation positive de ses compétences en matière de médecine dentaire n'apparaît pas aussi évidente qu'elle le soutient; l'autorité intimée conservait en effet un pouvoir d'appréciation et de vérification à l'issue de cette période probatoire pour confirmer ou non son autorisation. Autrement dit, on ne saurait déduire de la lettre du 16 février 2012 une assurance ferme, claire et sans réserve portant sur une prolongation de l'autorisation (délivrée plus tard, soit le 16 novembre 2012), à la seule condition que le rapport de son employeur soit positif. Par ailleurs, la recourante n'invoque à aucun moment avoir consenti sur la base des assurances reçues à des investissements, soit à des actes de disposition à caractère irréversible. c) Sur le terrain de la bonne foi également, le recours apparaît ainsi mal fondé. 5. Le pourvoi doit en conséquence être rejeté, aux frais de la recourante, qui succombe ; pour le même motif, ses conclusions en dépens doivent être rejetées (art. 49, 52, 55 et 56 LPA-VD) .

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