

VD_OMNI GE.2013.0237 vom 14. April 2014

VD Tribunal cantonal, 2014-04-14, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2013.0237

FR: VD_OMNI GE.2013.0237 du 14 avril 2014

IT: VD_OMNI GE.2013.0237 del 14 aprile 2014

Regeste

X. _____, Y. _____ SA/Service de la santé publique | Recours contre une décision refusant à un ressortissant syrien l'octroi d'une autorisation de pratiquer comme médecin-dentiste assistant. Cas dans lequel le statut de médecin-dentiste assistant (art. 93 LSP) est nié. Rejet du recours.

Erwägungen

E. 1

L'assistant exerce à titre dépendant sous la responsabilité et la surveillance directe d'un médecin, d'un médecin-dentiste, d'un médecin-vétérinaire d'un pharmacien ou d'un chiropraticien autorisé à pratiquer.

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 du 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. Le recourant X. _____ n'étant pas porteur du diplôme fédéral de médecin-dentiste, ni d'un diplôme d'une université suisse, ni encore d'un diplôme jugé équivalent par le droit fédéral – en l'absence de traité conclu avec la Syrie sur la reconnaissance réciproque des diplômes, le diplôme délivré par une université syrienne ne peut pas être considéré comme équivalent avec un diplôme fédéral, en vertu de l'art. 15 de la loi fédérale du 23 juin 2006 sur les professions médicales universitaires (LPMéd, RS 811.11) –, il ne pouvait être engagé par Y. _____, pour fonctionner comme assistant d'un médecin-dentiste de cette clinique, qu'avec une autorisation du département cantonal (art. 93 al. 2 LSP). Le statut d'assistant était clairement indiqué dans la demande d'autorisation initiale, ainsi que dans la demande de prolongation du 19 juin 2013: la clinique dentaire voulait précisément permettre à l'intéressé de compléter sa formation postuniversitaire ou postgraduée et elle envisageait, dans ce cadre, un engagement à caractère temporaire, pour les besoins de la formation postuniversitaire (cf. art. 93 al. 4 LSP). L'art. 93 al. 1 LSP précise que l'assistant exerce à titre dépendant mais cela ne signifie pas qu'une autorisation de pratiquer peut lui être délivrée sur la base du seul art. 76 LSP, règle générale sur la pratique à titre dépendant des professions médicales, et indépendamment des exigences de l'art. 93 LSP; l'art. 76 al. 5 LSP indique du reste que l'art. 93 LSP est réservé. Aussi la contestation porte-t-elle exclusivement sur le droit de la recourante Y. _____ de s'adjoindre comme assistant, après la fin de la période probatoire de 6 mois, le recourant X. _____, pour un engagement à caractère temporaire lié aux besoins de sa formation postuniversitaire. b) L'autorisation non renouvelée ni prolongée par le Service de la santé publique est une autorisation qui avait été délivrée le 19 décembre 2012, et qui était arrivée à échéance le 30 avril 2013. Le Service de la santé publique avait déjà indiqué à Y. _____, le 3 juillet 2013, qu'une nouvelle autorisation, au-delà de la période probatoire de six mois, ne pourrait pas être délivrée en faveur de X. _____. D'après le dossier de la cause, Y. _____ n'avait pas contesté à ce stade le refus du Service de la santé publique. Ce refus n'était toutefois pas présenté comme une décision formelle et il n'y avait pas d'indication des voies de recours. La décision attaquée, destinée à X. _____, a en partie la même portée que le refus du 3 juillet 2013 signifié à Y. _____. Il est cette fois indiqué clairement qu'il s'agit d'une décision sujette à recours au Tribunal cantonal, et le refus est motivé, avec notamment un renvoi à la lettre-circulaire du 14 novembre 2013. Il faut admettre que cette décision du 27 novembre 2013, qui concrétise dans une certaine mesure la nouvelle pratique expliquée dans la circulaire, a des effets sur la situation juridique des deux recourants. Ceux-ci ont l'un et l'autre un intérêt digne de protection à la modification de cette décision, dans le sens de l'octroi d'une autorisation "ordinaire" de pratiquer comme médecin assistant, ce qui les dispenserait de chercher à obtenir l'autorisation spéciale mentionnée dans la circulaire précitée. Les deux recourants ont donc qualité pour recourir au sens de l'art. 75 let. a LPA-VD (par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Les autres exigences formelles de recevabilité du recours sont manifestement remplies, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond. 2. Les recourants prétendent que le refus d'une autorisation de pratiquer à titre dépendant ne saurait être fondé sur les exigences du droit fédéral, la loi fédérale sur les professions médicales se bornant selon eux à régir l'exercice des professions

médicales universitaires à titre indépendant (cf. art. 1 al. 3 let. e LPMéd). En outre, la limitation de l'exercice de la profession pour une durée limitée serait injustifiée et disproportionnée. a) L'autorisation du 19 décembre 2012 était limitée dans le temps (période probatoire de 6 mois, pour une première autorisation) et susceptible, le cas échéant, d'un renouvellement (pour une période de cinq ans, selon la pratique administrative pour les médecins assistants). 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 (cf. à ce propos Pierre Moor/Etienne Poltier, *Droit administratif II*, 3 e ed., Berne 2011, p. 412 s.). En l'occurrence, le département n'a délivré qu'une autorisation probatoire, d'une durée limitée à six mois. A première vue, l'autorité cantonale était donc libre, à l'issue de cette première période, de statuer à nouveau et de s'écarter, le 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. La lettre du Service de la santé publique du 19 décembre 2012, qui indiquait alors l'ancienne pratique cantonale en matière de renouvellement des autorisations pour médecin assistant, n'équivaut pas à une promesse du département de délivrer aux recourants une seconde autorisation valable cinq ans. La possibilité n'a pas été restreinte pour le département de statuer librement au terme de la période probatoire, notamment d'évaluer alors ce qui devrait être admis pour les besoins de la formation postuniversitaire de l'intéressé (cf. art. 93 al. 4 LSP). Le service rappelait cependant d'emblée qu'en l'absence d'un rapport positif de la part du médecin responsable, une prolongation selon l'ancienne pratique n'entrerait normalement pas en considération. b) Sur le principe, 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 le changement 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 Thierry Tanquerel, *Manuel de droit administratif*, Genève 2011, p. 119 s., 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 (Thierry Tanquerel, *op. cit.*, p. 240, n° 693; quelques situations, non réalisées ici, appellent toutefois des solutions différentes : Pierre Moor/Alexandre Flückiger/Vincent Martenet, *Droit administratif I*, Berne 2012, p. 87 ss et les références). c) 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, 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. D), 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, puisque notamment elle s'écarterait du texte de l'art. 93 al. 4 LSP, en renonçant au lien posé par la loi entre activité comme assistant et formation postuniversitaire (tel n'a apparemment pas toujours été le cas : arrêt du TA GE.1995.0116 du 18 juillet 1996). 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'agrée 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. L'application de la nouvelle pratique aux deux recourants, avec un refus de renouveler l'autorisation accordée pour une première période probatoire, n'est donc contraire ni au droit cantonal ni au droit fédéral. 3. Les recourants peuvent encore prétendre à l'autorisation spéciale prévue par la circulaire du 14 novembre 2013. Ils ont du reste exposé, dans la réplique du 10 mars 2014, que X. _____ entendait soumettre aussi rapidement que possible son dossier complet à la Commission fédérale MEBEKO car, d'après lui, les cours qu'il suit actuellement à l'Université de Genève constituent une des formations postgrades permettant de se présenter à l'examen en vue de l'obtention du diplôme fédéral. Il n'y a pas lieu d'examiner plus avant, à ce stade, si les conditions de l'autorisation spéciale pourront être satisfaites dans le cas particulier. Quoi qu'il en soit, le délai pour adresser au Département cantonal un "plan de formation détaillé devant permettre l'obtention du diplôme fédéral de médecin-dentiste", au 30 juin 2014, n'est pas encore échu. En demandant cette autorisation spéciale, le recourant X. _____ pourra aussi, le cas échéant, faire valoir ses arguments à propos de la possibilité pour lui de pratiquer à titre dépendant, non plus comme médecin assistant (dans le cadre de l'art. 93 LSP) mais comme médecin-dentiste invoquant directement l'art. 76 LSP; jusqu'à présent, une telle demande n'a pas été expressément soumise à l'administration cantonale. 4. Il résulte des considérants que le recours, mal fondé, doit être rejeté, ce qui entraîne la confirmation de la décision attaquée. Les recourants, qui succombent, supporteront les frais de justice (art. 49 al. 1 LPA-VD). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens.

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