

VD_OMNI GE.2015.0097 vom 23. November 2015

VD Tribunal cantonal, 2015-11-23, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2015.0097

FR: VD_OMNI GE.2015.0097 du 23 novembre 2015

IT: VD_OMNI GE.2015.0097 del 23 novembre 2015

Regeste

A. B. _____/Service de la santé publique Division Médecin cantonal | Suspension de la procédure d'autorisation cantonale de pratiquer à titre indépendant en qualité de psychothérapeute non médecin - exigée par la LPsy - jusqu'à droit connu dans la procédure pénale ouverte dans le canton de Genève contre le requérant pour escroquerie, faux dans les titres et infraction à l'art. 92 let. b LAMal. Il est certes probable qu'une condamnation pénale à raison de ces infractions permette de considérer que le recourant ne remplirait plus les conditions d'octroi d'une autorisation, justifiant la suspension de la procédure sur la base de l'art. 25 LPA-VD. Toutefois, le recourant a obtenu, postérieurement à l'ouverture de l'enquête pénale, une telle autorisation dans le canton de Genève et est ainsi présumé remplir les conditions requises pour l'octroi d'une autorisation dans un autre canton (art. 24 al. 2 LPsy). En outre, l'autorité intimée devait, en application du principe de proportionnalité, adopter la mesure la moins incisive à l'égard du recourant, à savoir délivrer l'autorisation de pratiquer de manière provisoire, jusqu'à droit connu sur la procédure pénale pendante et aussi longtemps que l'autorisation délivrée par le canton de Genève subsistait. Une telle autorisation assortie d'une restriction temporelle serait par ailleurs conforme aux art. 2 et 3 al. 1 LMI. Recours admis.

Erwägungen

E. 1

Le recourant fait grief à l'autorité intimée d'avoir violé le droit en suspendant la procédure ouverte suite à sa demande d'autorisation de pratiquer à titre d'indépendant en qualité de psychothérapeute non médecin dans le canton de Vaud jusqu'à droit jugé dans la procédure pénale pendante dans le canton de Genève. a) L'interdiction du déni de justice formel est consacrée à l'art. 29 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), qui prescrit que toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable. L'art. 6 ch. 1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH; RS 0.101) consacre une garantie équivalente, son champ d'application étant toutefois limité aux contestations de caractère civil ou aux accusations en matière pénale (ATF 130 I 269 consid. 2.3 p. 272). Ces dispositions consacrent le principe de la célérité ou, en d'autres termes, prohibent le retard injustifié à statuer. Viole la garantie ainsi accordée, l'autorité qui ne rend pas une décision qu'il lui incombe de prendre dans le délai prescrit par la loi ou dans le délai que la nature de l'affaire et les circonstances font apparaître comme raisonnable (ATF 130 I 312 consid. 5.1 p. 331/332 et les références citées). Pour déterminer la durée du délai raisonnable, il y a lieu de se fonder sur des éléments objectifs. Doivent notamment être pris en compte le degré de complexité de l'affaire, l'enjeu que revêt le litige pour l'intéressé ainsi que le comportement de ce dernier et

des autorités compétentes (ATF 130 I 312 consid. 5.2 p. 332 et les arrêts cités; arrêt TF 1P.459/2006 du 13 octobre 2006 consid. 4.1). b) L'art. 25 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36) permet à l'autorité, d'office ou sur requête, de suspendre la procédure, lorsque la décision à prendre dépend de l'issue d'une autre procédure ou pourrait s'en trouver influencée d'une manière déterminante. La suspension de procédure comporte toutefois le risque de retarder inutilement la procédure, de sorte qu'elle ne doit intervenir qu'à titre exceptionnel, eu égard à l'exigence de célérité posée par l'art. 29 al. 1 Cst. Le juge saisi dispose d'une certaine marge d'appréciation, dont il doit faire usage en procédant à une pesée des intérêts des parties (arrêt TFA B.143/2005 du 24 mai 2006, consid. 4.1; voir également arrêts PE.2012.0394 du 11 décembre 2012 et PS.2008.0030 du 14 août 2008). Dans les cas limites, l'exigence de célérité l'emporte (cf. ATF 119 II 386 consid. 1b p. 388). Afin d'éviter dans la mesure du possible les décisions contradictoires, la jurisprudence a admis, s'agissant de se prononcer sur l'existence d'une infraction en matière de circulation routière, que l'autorité administrative ne devait pas s'écarter sans raison sérieuse des faits constatés par le juge pénal ni de ses appréciations juridiques qui dépendent fortement de l'établissement des faits, en particulier lorsque le jugement pénal a été rendu au terme d'une procédure publique ordinaire au cours de laquelle les parties ont été entendues et des témoins interrogés (ATF 124 II 103 consid. 1c/bb p. 106; 123 II 97 consid. 3c/aa p. 100; 121 II 214 consid. 3a p. 217; 119 Ib 158 consid. 3c/aa p. 164). Si l'intéressé fait ou va probablement faire l'objet d'une dénonciation pénale, l'autorité administrative doit en principe surseoir à statuer jusqu'à droit connu sur le plan pénal, dans la mesure où l'état de fait ou la qualification juridique du comportement litigieux est pertinent(e) dans le cadre de la procédure administrative (ATF 121 II 214 précité consid. 3a; ATF 119 Ib 158 précité consid. 2b). La sécurité du droit commande d'éviter que l'indépendance du juge pénal et du juge administratif ne conduise à des jugements opposés, rendus sur la base des mêmes faits (arrêt TF 1C_181/2014 du 8 octobre 2014; ATF 139 II 95 consid. 3.2; ATF 137 I 363 consid. 2.3.2). La nécessité de suspendre la procédure administrative jusqu'à droit connu sur le plan pénal a été reconnue dans d'autres matières du droit administratif que la circulation routière. Ainsi, la CDAP a par exemple considéré que le SPAS avait à juste titre suspendu l'instruction du recours déposé contre la décision du CSR de rembourser un montant au titre de prestations du revenu d'insertion indûment touchées jusqu'à droit connu sur le sort de la plainte pénale déposée pour escroquerie contre le recourant (arrêt GE.2008.0030 du 14 août 2008). Elle a également jugé que la Police cantonale aurait dû attendre le sort de l'enquête pénale ouverte dans le but d'établir à qui incombait la responsabilité d'une vitre brisée au cours d'une bagarre, avant de rendre une décision mettant à charge d'un administré des frais d'intervention pour troubles de l'ordre et de la tranquillité publique (arrêt GE.2006.0196 du 16 octobre 2007). c) Il se pose partant la question de savoir si des "justes motifs" au sens de l'art. 25 LPA-VD sont réunis, plus particulièrement si la décision à prendre - soit l'octroi d'une autorisation de pratiquer la psychothérapie à titre indépendant, dans le canton de Vaud - dépend de l'issue d'une autre procédure - soit la procédure pénale ouverte à l'encontre du recourant par le Ministère public du canton de Genève pour escroquerie, faux dans les titres et infraction à l'art. 92 let. b LAMal commis dans le cadre de son activité professionnelle - ou pourrait s'en trouver influencée d'une manière déterminante, étant rappelé qu'il appartient à l'autorité intimée, qui doit établir les faits d'office (art. 28 al. 1 LPA-VD), de s'assurer que les conditions de l'autorisation d'exercer à titre indépendant sur son territoire sont réunies.

E. 2

La Confédération, les cantons, les communes et les autres organes assumant des tâches publiques veillent à ce que leurs prescriptions et décisions concernant l'exercice d'activités lucratives garantissent les droits conférés par l'al. 1.

E. 3

L'offre de marchandises, de services et de prestations de travail est régie par les prescriptions du canton ou de la commune où l'offreur a son siège ou son établissement. Toute marchandise dont la mise en circulation et l'utilisation sont autorisées dans le canton de l'offreur peut être mise en circulation et utilisée sur tout le territoire suisse.

E. 4

Toute personne exerçant une activité lucrative légale est autorisée à s'établir sur tout le territoire suisse afin d'exercer cette activité conformément aux dispositions en vigueur au lieu du premier établissement et sous réserve de l'art. 3. Il en va de même en cas d'abandon de l'activité au lieu du premier établissement. Il incombe aux autorités du lieu de destination de contrôler le respect des dispositions légales applicables en vertu du premier établissement.

E. 5

L'application des principes indiqués ci-dessus se fonde sur l'équivalence des réglementations cantonales ou communales sur l'accès au marché.

E. 6

Lorsqu'une autorité d'exécution cantonale a constaté que l'accès au marché d'une marchandise, d'un service ou d'une prestation est conforme au droit fédéral ou en a autorisé l'accès au marché, sa décision est applicable dans toute la Suisse. L'autorité fédérale chargée de veiller à l'application uniforme du droit a qualité pour recourir. Elle peut exiger de l'autorité cantonale que la décision lui soit communiquée.

E. 7

La transmission de l'exploitation d'un monopole cantonal ou communal à des entreprises privées doit faire l'objet d'un appel d'offres et ne peut discriminer des personnes ayant leur établissement ou leur siège en Suisse. Quant à l'art. 3 LMI, il prévoit ce qui suit: 1 La liberté d'accès au marché ne peut être refusée à des offreurs externes. Les restrictions doivent prendre la forme de charges ou de conditions et ne sont autorisées que si elles: a. s'appliquent de la même façon aux offreurs locaux; b. sont indispensables à la préservation d'intérêts publics prépondérants; c. répondent au principe de la proportionnalité. 2 Les restrictions ne répondent pas au principe de la proportionnalité lorsque: a. une protection suffisante des intérêts publics prépondérants peut être obtenue au moyen des dispositions applicables au lieu de provenance; b. les attestations de sécurité ou certificats déjà produits par l'offreur au lieu de provenance sont suffisants; c. le siège ou l'établissement du lieu de destination est exigé comme préalable à l'autorisation d'activité une activité lucrative; d. une protection suffisante des intérêts publics prépondérants peut être garantie par l'activité que l'offreur a exercée au lieu de provenance. 3 Les restrictions visées à l'al. 1 ne doivent en aucun cas constituer une barrière déguisée à l'accès au marché destinée à favoriser les intérêts économiques locaux. 4 Les décisions relatives aux restrictions doivent faire l'objet d'une procédure simple, rapide et gratuite. d) La LPsy a été adoptée par les Chambres fédérales le 18 mars 2011; elle est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2013, à l'exception de certaines dispositions qui ne sont pas déterminantes dans le cas d'espèce. Aux termes de son

article 1^{er}, elle a pour buts de garantir la protection de la santé (al. 1 let. a) et de protéger les personnes qui recourent à des prestations dans le domaine de la psychologie contre les actes visant à les tromper et à les induire en erreur (al. 1 let. b). A cette fin, elle règle notamment les exigences liées à l'exercice de la profession de psychothérapeute à titre d'activité économique privée, sous sa propre responsabilité professionnelle (al. 2 let. f). Le Message relatif à la loi fédérale sur les professions relevant du domaine de la psychologie du 30 septembre 2009 (ci-après: Message; FF 2009 pp. 6235 ss, spéc. p. 6237) présente ainsi le contenu du projet de loi: "La loi sur les professions de la psychologie vise à améliorer la protection de la santé publique et des consommateurs. À cette fin, elle instaure des dénominations professionnelles protégées qui sont explicites, crée au travers de titres postgrades fédéraux un label de qualité fiable et règle la formation de base, la formation postgrade et l'exercice de la psychothérapie par des psychologues. La protection de la santé (psychique) est améliorée en premier lieu par la réglementation des formations de base et postgrade ainsi que de l'exercice de la psychothérapie par des psychologues. L'harmonisation, à l'échelon fédéral, des dispositions relatives à l'exercice de la profession, définies qui plus est à un haut niveau, est un gage de grande qualité homogène sur l'ensemble du territoire national dans le domaine thérapeutique. (...) Le Message précise ce qui suit, s'agissant du chapitre 5 de la LPsy, soit ses art. 22 ss qui régissent l'exercice de la profession de psychothérapeute (Message, p. 6274): "Ce chapitre régit l'exercice de la psychothérapie à titre d'activité économique privée sous la propre responsabilité professionnelle du praticien. L'exercice de cette profession est subordonnée à l'octroi d'une autorisation par le canton sur le territoire duquel le praticien a son cabinet. La loi réglemente de façon uniforme et exhaustive les conditions, sur les plans professionnel et personnel, préalables à l'obtention de l'autorisation au niveau fédéral. Cela permet de tenir compte du mandat constitutionnel de réaliser un espace économique suisse unique (art. 95, al. 2, Cst.): toute personne disposant déjà d'une autorisation de pratiquer délivrée conformément à la présente loi est présumée remplir les conditions requises pour l'octroi de l'autorisation dans un autre canton. Par ailleurs, les procédures cantonales d'autorisation sont maintenues, ce qui préserve les compétences des cantons et assure une exécution appropriée de la législation: ces autorisations constituent le seul moyen pour les cantons de disposer d'une information solide et de surveiller les psychothérapeutes installés sur leur territoire". S'agissant de l'art. 24 LPsy, relatif aux conditions requises pour l'octroi de l'autorisation, le Message prévoit ce qui suit (pp. 6276 s): "L'al. 1 fixe les conditions d'octroi de l'autorisation de pratiquer. Outre des conditions professionnelles, elles énoncent des conditions personnelles pour l'exercice de la profession à titre d'activité économique privée, sous sa propre responsabilité professionnelle. Si l'une de ces conditions n'est pas respectée, l'autorisation sera refusée. Les conditions figurant dans une liste exhaustive au niveau fédéral, les cantons ne peuvent pas en fixer d'autres. (...) Parmi les conditions personnelles, la personne concernée doit d'abord bénéficier d'une bonne réputation ou, d'une manière générale, être digne de confiance (let. b). La façon dont le canton compétent entend vérifier cette condition est laissée à sa libre appréciation: il peut, par exemple, exiger un certificat de bonne vie et moeurs ou un extrait du casier judiciaire et/ou du registre des poursuites. De plus, la personne doit présenter, tant physiquement que psychiquement, les garanties nécessaires à un exercice irréprochable de la profession, ce dont peut attester un certificat médical. (...) L'al. 2 découle de l'harmonisation des conditions au niveau fédéral. Dès lors, toute personne disposant déjà d'une autorisation cantonale remplit en principe les conditions d'autorisation requises dans un autre canton. Il y a en plus lieu de veiller à ce qu'une

personne, qui dispose déjà d'une autorisation cantonale et qui désire exercer dans un autre canton, en vertu de la LMI a droit à une procédure d'autorisation gratuite et rapide (art. 3, al. 4 LMI)." Enfin, le Message contient le commentaire suivant relatif à l'art. 25 régissant les restrictions à l'autorisation et les charges (Message, p. 6277): "Pour garantir à la population la fourniture de soins psychothérapeutiques de qualité et fiables, le canton délivrant l'autorisation pourra prévoir des restrictions à l'autorisation. Seront licites des restrictions professionnelles (p. ex. à un domaine ou une activité psychothérapeutiques déterminés), temporelles (en particulier la limitation dans le temps de l'autorisation) ou géographiques (p. ex. limitation à une commune déterminée). De surcroît, les cantons pourront assortir les autorisations de charges. Les dispositions de la LPSy concernant les possibilités de restriction des autorisations et leur relation avec les charges doivent être considérées par rapport à la LMI comme *lex specialis*. A cet égard, la garantie de soins psychothérapeutiques de qualité et fiables constitue l'unique intérêt public prépondérant admissible qui justifie, selon l'art. 3, al. 1, let. b, LMI, une restriction de l'autorisation ou une charge. Les autres conditions visées à l'art. 3 LMI entrent en ligne de compte dans un deuxième temps; une restriction ou une charge cantonale devra donc à la fois s'appliquer de la même façon aux offreurs locaux et répondre au principe de la proportionnalité". e) En l'espèce, il est certes probable qu'une condamnation pénale pour escroquerie, faux dans les titres et infraction à l'art. 92 let. b LAMal permette de considérer que le recourant n'est plus digne de confiance et ne présente plus les garanties nécessaires à un exercice irréprochable de la profession (art. 24 al. 1 let. b LPSy), si bien qu'il ne remplirait pas toutes les conditions de l'octroi d'une autorisation, comme le soutient l'autorité intimée. Dans ce cas, cette dernière ne pourrait pas délivrer une autorisation - l'autorisation obtenue dans le canton de Genève devant au demeurant même être retirée, en vertu de l'art. 26 LPSy - et il est ainsi patent que la procédure d'examen de la demande ouverte devant l'autorité intimée et faisant l'objet de la décision attaquée pourrait se "trouver influencée d'une manière déterminante" par la condamnation pénale, justifiant ainsi sa suspension sur la base de l'art. 25 LPA-VD. Dans la mesure toutefois où le canton de Genève a, le 21 juillet 2014, délivré au recourant une autorisation de pratiquer à titre indépendant en psychothérapie (ainsi qu'à titre dépendant en psychologie clinique et en neuropsychologie) sur son territoire, alors que la procédure pénale avait été ouverte depuis plus de trois ans, la décision attaquée n'apparaît pas conforme à l'art. 24 al. 2 LPSy, selon lequel toute personne titulaire d'une autorisation de pratiquer délivrée conformément à la présente loi est présumée remplir les conditions requises pour l'octroi d'une autorisation dans un autre canton. Quoi qu'il en soit, l'autorité intimée doit, en application du principe de proportionnalité, adopter la mesure la moins incisive à l'égard du recourant. Or, il existe une mesure moins incisive que la suspension jusqu'à droit connu sur la procédure pénale pendante - depuis maintenant plus de quatre ans, il faut le souligner: la délivrance de l'autorisation de pratiquer provisoire (c'est-à-dire assortie d'une restriction temporelle), en vertu de l'art. 25 LPSy, l'autorisation étant ainsi octroyée jusqu'à droit connu sur la procédure pénale pendante et aussi longtemps que l'autorisation délivrée le 21 juillet 2014 par l'autorité compétente du canton de Genève subsiste, la situation étant alors réévaluée et une nouvelle autorisation étant le cas échéant délivrée. Il n'est pas inutile de relever que dans l'attente d'un éventuel jugement pénal condamnant le recourant pour escroquerie et faux dans les titres - dans l'exercice de sa profession - ainsi qu'infraction à l'art. 92 let. b LAMal, le recourant n'a précisément pas formellement fait l'objet d'une telle condamnation et bénéficie de la présomption d'innocence garantie par les art. 32 al. 1 Cst., et 6 ch. 2 et 3 CEDH; jusque-là, le casier

judiciaire du recourant - dont l'extrait est l'un des éléments que les cantons peuvent requérir afin de vérifier si les conditions de l'art. 24 al. 1 let. b LPsy sont remplies - demeure vierge de toute inscription. Dans ce cadre, il convient en particulier de tenir compte du bien juridique auquel le recourant a hypothétiquement porté atteinte; la procédure pénale en cours d'instruction concerne ainsi une éventuelle atteinte au patrimoine, soit un bien juridique qui, bien qu'important et digne de protection, ne doit pas peser aussi lourd dans la pesée des intérêts à laquelle il doit être procédé dans l'application de l'art. 25 LPA-VD en lien avec les art. 24 ss LPsy que la vie ou l'intégrité corporelle ou encore l'intégrité sexuelle de patients ou de tiers. Il y a par ailleurs lieu de relever que si la procédure pénale a été ouverte il y a maintenant plus de quatre ans, elle ne paraît guère avoir avancé, le recourant n'ayant apparemment toujours pas été entendu et ce, sans que son comportement dans la procédure puisse lui être reproché; en l'état, il n'apparaît ainsi pas que la procédure pénale, dont l'instruction était toujours en cours le 16 janvier 2015 (v. lettre du même jour du Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé du canton de Genève), serait sur le point d'aboutir. Outre sa conformité à l'art. 25 LPsy qui prévoit expressément la possibilité de délivrer une autorisation assortie d'une telle restriction temporelle (v. ég. Message, p. 6277), une autorisation de pratiquer assortie d'une restriction temporelle serait par ailleurs conforme aux art. 2 et 3 al. 1 LMI dès lors que l'autorisation de pratiquer serait octroyée jusqu'à droit connu sur la procédure pénale et tant que l'autorisation de pratiquer dans le canton de Genève sera maintenue. 3. Il résulte de ce qui précède que le recours doit être admis et la décision attaquée, annulée, le dossier étant renvoyé à l'autorité intimée pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Vu l'issue du recours, il est statué sans frais. Le recourant a droit à des dépens (art. 49, 52 al. 1, 91 et 99 LPA-VD).

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