

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/134/2005-CE

ATA/490/2005

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 19 juillet 2005

dans la cause

Monsieur B_____

représenté par Me Reynald Bruttin, avocat

contre

CONSEIL D'ÉTAT

EN FAIT

1. Monsieur B_____ (ci-après : le recourant) est né le 14 décembre 1957. Il est citoyen suisse et a obtenu en septembre 1982 une licence universitaire en kinésithérapie et en réadaptation délivrée par l'université de Louvain, en Belgique.
2. Le recourant exerce à Genève en qualité de physiothérapeute indépendant depuis 1993.
3. Dès 1993, le recourant a suivi une formation de quatre années en ostéopathie auprès de l'Osteopathic Research Institute (ci-après : ORI), basé à Lyon.

A teneur d'une attestation remise par l'ORI, il a obtenu le diplôme de « higher certificate in osteopathy » le 30 juin 1997. Il pouvait donc se prévaloir du titre de « master in osteopathy » ; il avait suivi 512 heures d'enseignement et il avait soutenu un mémoire représentant 200 heures de travail personnel. Sa participation aux stages « post-graduate » en 1998, 1999, 2000 et 2001 représentaient 84 heures d'enseignement supplémentaire.

4. Le recourant a indiqué que depuis cette date il a exercé en qualité d'ostéopathe à raison d'environ 40 à 50% de son temps.
5. Par requête du 11 février 2002, le recourant a sollicité du Conseil d'Etat (ci-après : l'intimé) l'autorisation de pratiquer en qualité d'ostéopathe. A l'appui de sa requête, outre le certificat de l'ORI, le recourant a joint un certificat de la Croix-Rouge suisse du 12 octobre 1992, l'enregistreur en qualité de « physiothérapeute diplômé ».
6. a. Suite à l'introduction de la profession d'ostéopathe dans les législations cantonales sur les professions de la santé, la commission romande des affaires sanitaires et sociales (ci-après : CRASS) a décidé, le 28 mai 2001 de constituer une commission intercantonale de reconnaissance pour l'exercice de l'ostéopathie (ci-après : CIREO) composée d'experts en médecine et en chiropractie ainsi que de représentants de l'ensemble des courants de l'ostéopathie.

b. Les directives internes de la direction générale de la santé du 8 juillet 2003 spécifient expressément que les diplômes délivrés par une école étrangère doivent être soumis à la CIREO pour préavis. Leur contenu sera repris ci-après de manière plus détaillée en tant que de besoin.

7. La CIREO a émis un préavis négatif le 15 septembre 2002 (sic ; recte : 2003) selon lequel le candidat avait une formation de base insuffisante à l'ORI de 530 heures alors que la CIREO demandait à un kinésithérapeute une formation complémentaire en ostéopathie d'au moins 2000 heures. Il pouvait toutefois pratiquer des manipulations de manière dépendante dans le cadre de sa pratique de physiothérapeute mais sans porter le titre d'ostéopathe.

Madame Georgette Schaller, médecin cantonale déléguée, (ci-après : le médecin cantonal) a repris intégralement le préavis du CIREO dans son propre préavis, négatif, du 20 octobre 2003. Elle a ajouté que les critères retenus par le CIREO reposaient notamment sur une comparaison des exigences dans d'autres pays où l'ostéopathie a fait l'objet d'une reconnaissance et sur les formations déjà existantes en Suisse.

8. Par pli du 19 novembre 2003 adressé au médecin cantonal, le recourant a formulé ses observations et a invité le médecin cantonal à revoir sa décision. Il indiquait que la CIREO n'ayant pas de contact avec l'ORI, il avait été lésé dans le décompte d'heures de formation.

En effet sa formation comme ostéopathe se décomposait en 530 heures de travaux dirigés pratiques, 1008 heures de travaux personnels, 300 pour la présentation et la soutenance du mémoire et de 200 heures de stages post-grade et assistantat.

Il soulignait qu'il était membre fondateur de l'association genevoise d'ostéopathie et qu'à ce titre il participait à l'organisation de cours de formation continue. Membre également du « international council of osteopaths » (ci-après : ICO) , il était obligé de suivre un cours de trois jours de post-grade par année.

9. Le recourant a encore produit diverses attestations certifiant la poursuite de sa formation en ostéopathie par la participation à des cours ou séminaires :

- cours de rhumatologie pour les ostéopathes sur quatre soirs de septembre à octobre 2002.

- séminaire de thérapie manuelle du 25 au 27 juin 2004 à Lyon.

- symposium « naissance et plagiocéphalies » organisé par la société vaudoise d'ostéopathie le 6 novembre 2004.

Un document de l'ICO daté du 15 octobre 2003 indiqua que tous les ostéopathes suisses membres de l'ICO étaient diplômés de l'ORI et avaient suivi un enseignement de 2012 heures a été également versé à la procédure.

10. Le 9 juin 2004, l'ORI a établi un nouveau certificat selon lequel le recourant avait suivi une formation de 1'626 heures qui se décomposaient en 630 heures universitaires réparties sur une durée de 4 ans à raison de six séminaires de trois jours par année ; 470 heures d'assistantat et de pratique en cabinet ; 400 heures pour les examens, la présentation et la soutenance du mémoire ; 126 heures de stages post-graduate.
11. Le 30 juin 2004, la CIREO a maintenu sa position en expliquant que le recourant n'invoquait aucun fait nouveau par rapport à sa formation ORI.
12. Par arrêté du 13 décembre 2004, le Conseil d'Etat a rejeté la demande du recourant en se fondant sur le préavis négatif émanant de la CIREO ; ce dernier organisme étant constitué d'experts représentant les principales disciplines scientifiques concernées, il ne saurait s'en écarter sans justes motifs.

Les critères de la CIREO étaient d'effectuer une formation d'au moins 2000 heures en ostéopathie lorsqu'il s'agit d'un professionnel de la santé déjà diplômé. Or, le recourant ne disposait que de 530 heures de formation en ostéopathie réparties sur 4 ans. Cette formation apparaissait comme insuffisante comparée au cursus suivi par les ostéopathes dans les écoles suisses reconnues qui proposaient un enseignement complet sur 5 ans.

13. Le 17 décembre 2005 M. B _____ a interjeté recours à l'encontre de la décision précitée auprès du Tribunal administratif et conclut, principalement, à l'annulation de l'arrêté du Conseil d'Etat et à la délivrance de l'autorisation de pratiquer. Subsidiairement il demande l'annulation de l'arrêté précité et son inscription dans le registre de la profession avec octroi d'un délai supplémentaire pour compléter sa formation.

A titre préalable, le recourant a invité le Conseil d'Etat à produire l'intégralité des arrêtés rendus suite aux requêtes sollicitant l'octroi de l'autorisation du droit de pratique en ostéopathie fondées sur un diplôme étranger, pour examiner si le principe de l'égalité de traitement avait été respecté en l'espèce.

Sur le fond, il se plaignait du fait que la CIREO n'avait pas reconnu le diplôme délivré par l'ORI, quand bien même l'enseignement dispensé par cette institution correspondait au nombre d'heures requis par la CIREO. Compte tenu du fait qu'il avait exercé en qualité d'ostéopathe à Genève depuis 1997, le Conseil d'Etat aurait dû lui octroyer un délai suffisant pour compléter sa formation.

14. Par pli du 2 février 2005, le recourant a encore fait parvenir au Tribunal administratif un échange de correspondance entre l'association genevoise d'ostéopathie et la CIREO.

Au mois de mai 2004 l'association genevoise d'ostéopathie avait pris contact avec la CIREO pour savoir quel type de formation complémentaire était proposé aux praticiens qui avaient obtenu un préavis négatif et dont la formation avait été jugée insuffisante pour bénéficier d'un droit de pratique.

En réponse au courrier précité, la CIREO avait indiqué qu'elle avait toujours souhaité proposer aux candidats dont le dossier était insuffisant une possibilité de repêchage sous forme de formation complémentaire. Elle considérait cependant que la réalisation de cette tâche n'était pas étatique mais du domaine privé. Il appartenait donc aux écoles concernées de mettre sur pied un programme à cet effet. La définition du programme à combler pourrait être réalisée une fois que le catalogue des connaissances exigées pour l'examen intercantonal serait avalisé.

15. Dans sa réponse du 22 mars 2005, le Conseil d'Etat a indiqué que l'arrêté querellé était tout à fait conforme à l'article 62 de la loi sur l'exercice des professions de la santé, les établissements médicaux et diverses entreprises du domaine médical du 11 mai 2001 (LPS - K 3 05).

Les diplômes et attestations produits par le recourant n'avaient pas apporté la preuve que la formation, suivie à l'étranger dans le cadre de l'école ORI, pouvait être jugée équivalente à celle qu'il aurait reçue dans une école suisse. En conséquence, le recourant ne pouvait pas invoquer une inégalité de traitement dans la mesure où la formation qu'il avait suivie était inférieure, en termes d'heures de cours à celle généralement acceptée par la CIREO. Enfin, le recourant n'avait pas apporté la preuve que la formation ORI, sans formation supplémentaire en Suisse pouvait égaler en nombre d'heures les 1500 heures retenues par la CIREO comme l'un des critères de formation. Il concluait donc au rejet du recours.

16. Au cours de l'audience de comparution personnelle du 28 avril 2005 par-devant le tribunal de céans, le recourant a explicité les attestations qu'il avait versées à la procédure.

a. la première attestation (cf. supra chiffre 3) lui avait été délivrée au printemps 2001, à l'issue de son 4^e stage post-gradué. Les 512 heures étaient des heures de pratique en présence de malades. Les 84 heures mentionnées comme stages post-gradus étaient des heures consacrées à l'application de la technique.

Le premier poste de 630 heures de l'attestation du 9 juin 2004 (cf. supra chiffre 12), correspondait à environ deux tiers de séminaires proprement dits avec application des techniques apprises et à un tiers d'étude d'ouvrages consacrés à l'ostéopathie. Le second poste de 470 heures se référait à des traitements effectués sous contrôle d'enseignants de l'institut. Le troisième poste de 400 heures était une évaluation du travail pour la préparation des examens ainsi que la rédaction

d'un mémoire. Le quatrième poste de 126 heures se rapportait à la somme des stages suivis depuis l'année 2000 et jusqu'en 2004.

Enfin, l'attestation de l'ICO du 15 octobre 2003 (cf. supra chiffre 11 in fine) comportait l'annotation horaire de la nouvelle formation ORI qui était composée de légèrement plus d'heures que celle suivie par le recourant.

b. Le médecin cantonal, représentant le Conseil d'Etat a expliqué que la décision de l'intimé reposait sur le préavis de la CIREO. Celle-ci ne reconnaissait pas de manière générale la formation offerte par l'ORI. Le cas du recourant n'était pas unique, le médecin cantonal ayant déjà refusé le droit de pratique à un autre candidat ayant acquis une formation auprès de l'ORI. Il a précisé qu'il avait délivré des droits de pratique à des candidats ayant suivi la formation ORI, puis l'ayant complétée au sein d'écoles suisses. En revanche, la LPS étant lacunaire à cet égard, il était obligé de délivrer un droit de pratique à toute personne titulaire d'un titre délivré par une école ayant son siège en Suisse, même si le préavis de la CIREO était négatif.

Le total de 1500 heures mentionné dans la réponse du Conseil d'Etat tenait compte du fait que le recourant avait déjà une formation de physiothérapeute. Il n'était donc pas exigé de lui le total de 2000 heures mentionnées dans la décision entreprise.

Enfin, les heures consacrées à la préparation d'examens n'étaient pas prises en considération pour atteindre le total précité. Par contre, s'agissant d'un mémoire, il y avait des équivalences sur lesquelles la CIREO se basait pour allouer un certain nombre d'heures, sous forme de crédit.

c. A l'issue de cette audience, le tribunal de céans a imparti aux parties un délai unique au 3 juin 2005 pour compléter certains éléments.

17. Par courrier du 20 mai 2005, le médecin cantonal a fait parvenir au tribunal de céans un courrier de M. W _____, président de la CIREO (ci-après : le président).

« Ce candidat ne remplit pas les critères qui exigent une formation minimale pratique et théorique en ostéopathie de 2000 heures après un diplôme de physiothérapeute ». Ces critères concernent la pratique de l'ostéopathie en premier recours qui implique pour le candidat des connaissances parfaites pour poser un diagnostic différentiel, un diagnostic d'exclusion, un diagnostic d'indication et définir précisément un plan thérapeutique. L'analyse des différents programmes d'Ecoles nationales et internationales et notamment en Angleterre où l'ostéopathie est reconnue étatique avec un droit de pratique national, a montré que pour un physiothérapeute la formation complémentaire minimale exigée pour satisfaire à ces critères de non dangerosité était d'environ 2000 heures.

La CIREO a dans des cas limites octroyé un crédit supplémentaire variant de 300 à 500 heures pour un travail de mémoire ou une thèse selon l'importance, la qualité et la pertinence de ce travail concernant l'ostéopathie. Malheureusement, la formation du ORI ne comporte que 530 heures de formation (heures contact) ce qui est absolument insuffisant par rapport aux 2000 exigées. Même si le candidat présentait à la CIREO un travail de mémoire ou une thèse la plus excellente, les 500 heures supplémentaires octroyées ne permettraient jamais d'atteindre les 2000 heures exigées.

Le candidat nous a fait part d'une nouvelle attestation de son Ecole qui atteste d'un enseignement de 1626 heures de formation cumulées. On doit remarquer sur cette attestation que les 530 heures décrites sur le premier certificat de l'ORI du 30.06.1997, sont devenues 630 heures universitaires réparties sur une durée de 4 ans à raison de 6 séminaires de 3 jours par année. On comptabilise en plus 470 heures d'assistantat et de pratique en cabinet ce qui ne correspond en rien à une formation pratique supervisée avec tuteur dans le cadre d'une école et qui ne peuvent pas être reconnues par la CIREO. Finalement , le candidat fait valoir 126 heures de stages post-gradués qui par définition ne font pas partie de la formation de base de l'ostéopathie pour l'obtention d'un diplôme. »

18. A l'appui de ses observations du 2 juin 2005, le recourant a versé à la procédure une télécopie du 25 mai 2005 de l'ORI détaillant l'attestation qu'il avait délivrée le 9 juin 2004.

Dans ce dernier document l'ORI confirmait le détail des heures effectuées pendant les 4 années de formation en considérant qu'elles se décomposaient en 890 heures de pratique, 210 heures de théorie, 56 heures consacrées aux examens, 344 heures pour la présentation et la soutenance du mémoire, soit un total de 1500 heures.

Le recourant a également joint un exemplaire de son mémoire dont le titre était : « Prise en charge d'une lésion ostéopathique, diagnostic et traitement ».

Enfin, il a communiqué au tribunal de céans une attestation de présence de l'ORI certifiant qu'il était présent à un séminaire qui avait eu lieu du 19 au 24 mai 2005 à raison de 7 heures de cours par jour pour l'obtention d'un titre de « Laurea di dottore in osteopatia » représentant 42 heures de cours.

Le recourant sollicitait encore soit une suite de comparution personnelle des parties, soit un délai pour la production d'une liste de témoins. Il a réitéré sa demande de production de l'intégralité des arrêtés rendus suite aux requêtes sollicitant l'autorisation du droit de pratique en ostéopathie fondées sur un diplôme étranger.

19. Par pli du 7 juin 2005, le Tribunal administratif a informé les parties que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05 ; art. 63 al. 1 litt. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10 ; art. 119 LPS).
2. Le recourant se plaint tout d'abord d'une inégalité de traitement et sollicite à cet effet la production de l'intégralité des arrêtés rendus suite aux requêtes demandant l'octroi de l'autorisation du droit de pratique en ostéopathie fondées sur un diplôme étranger.

Une décision ou un arrêté viole le principe de l'égalité de traitement garanti par l'article 8 Cst (4 aCst) lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et lorsque ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Cela suppose que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. La question de savoir si une distinction juridique repose sur un motif raisonnable peut recevoir une réponse différente selon les époques et suivant les conceptions, idéologies et situations du moment (ATF 118 Ia 1 consid. 3 p. 2-3 et arrêts cités).

In casu le recourant n'a même pas rendu vraisemblable le fait qu'il serait victime d'une inégalité de traitement. En particulier, il n'a cité aucun cas précis à l'appui de ses dires. Bien au contraire, il résulte de l'échange de correspondance de mai 2004 entre l'association genevoise d'ostéopathie et la CIREO que le cas du recourant n'était pas unique et que de nombreux autres praticiens avaient obtenu un préavis négatif de la CIREO, à tel point que l'association précitée s'enquerrait des possibilités de formation complémentaire offertes à ces praticiens. La requête du recourant à cet égard est injustifiée et doit donc être rejetée.

3. Le recourant a encore requis une suite de comparution personnelle des parties ou l'audition de témoins.

Le droit d'être entendu découlant de l'article 29 alinéa 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. féd. - RS 101) ne comprend pas le droit d'être entendu oralement (cf. ATF 125 I 209 consid. 9b p. 219 ; 122 II 464 consid. 4c p. 469), ni celui d'obtenir l'audition de témoins. En effet, l'autorité peut mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves

administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (Arrêt du Tribunal fédéral 2A.118/2003 du 13 juillet 2004, consid. 2.1 ;cf. également ATF 125 I 127 consid. 6c/cc in fine p. 135, 417 consid. 7b p. 430; 124 I 208 consid. 4a p. 211/212, 274 consid. 5b p. 285 ; 115 Ia 8 consid. 3a p. 11/12 ; 106 Ia 161 consid. 2b p. 162; ATA/889/2004 du 16 novembre 2004 consid. 2).

Le tribunal de céans a déjà entendu les parties le 28 avril 2005. Il a ensuite requis des explications complémentaires qui lui sont parvenues dans le courant des mois de mai et juin 2005. En conséquence, le dossier est en état d'être jugé et il n'y a pas lieu d'ordonner des mesures d'instruction complémentaires. Les conclusions du recourant doivent être également écartées sur ce point.

4. Ensuite, le recourant se plaint du fait que la CIREO n'ait pas reconnu le diplôme qui lui avait été délivré par l'ORI alors qu'à son avis celui-ci correspondait à la formation requise par la CIREO.

- a. Le Tribunal administratif revoit avec un plein pouvoir d'examen les décisions disciplinaires prises par le Conseil d'Etat. Toutefois, il s'impose de manière générale une certaine retenue dans son pouvoir d'examen lorsque l'autorité intimée ou la commission de préavis - pour autant que son avis ait été suivi - est composée de spécialistes ayant les compétences requises (ATA/167/2000 du 21 mars 2000 consid. 6a et les références citées). Cette jurisprudence peut être suivie, s'agissant non de sanctions, mais d'aptitude à l'exercice d'une profession déterminée, question qui requiert également des compétences scientifiques pour être résolue de manière satisfaisante. Compte tenu de la composition de la CIREO qui compte notamment des médecins et des chiropraticiens ainsi que des représentants de l'ensemble des courants de l'ostéopathie, le Tribunal administratif ne saurait ainsi s'écarter sans motif des résultats auxquels cette commission est parvenue au terme de sa propre instruction, s'agissant à tout le moins de questions techniques (ATA/167/2000 précité par analogie et les références citées).

- b. En l'espèce le Conseil d'Etat a suivi le préavis de la CIREO qui est une commission composée de spécialistes, ce qu'aucune des parties ne conteste.

A la requête du tribunal de céans, la CIREO a précisé les critères qui ont motivé le préavis négatif. Ainsi, elle considère que la formation complémentaire minimale pratique et théorique d'un physiothérapeute pour devenir ostéopathe est de 2'000 heures. C'est d'ailleurs ce chiffre qui est mentionné dans la décision du Conseil d'Etat. Dans les cas limites, pour atteindre ce chiffre, un crédit supplémentaire variant de 300 à 500 heures peut être octroyé pour un travail de mémoire ou une thèse. Même en tenant compte du nombre d'heures figurant sur le deuxième certificat daté du 9 juin 2004 produit par le recourant, la formation de ce

dernier apparaît insuffisante par rapport aux critères retenus par la CIREO puisque seules peuvent être prises en considération 630 heures universitaires et que même en ajoutant 500 heures supplémentaires pour le travail de thèse, le recourant est encore loin des 2000 heures exigées. La CIREO a encore souligné que 470 heures d'assistantat et de pratique en cabinet ne correspondent en rien à une formation pratique supervisée avec tuteur dans le cadre d'une école. Quant aux 126 heures de stages post-gradués, elles ne font pas partie de la formation de base de l'ostéopathie pour l'obtention d'un diplôme, puisque par définition il s'agit d'heures de formation continue postérieures à un diplôme.

Le Tribunal n'a aucun motif de s'écarter du préavis de la CIREO. Certes le recourant a produit une nouvelle attestation de l'ORI faisant état de 890 heures de pratique, 210 heures de théorie, 56 heures consacrées aux examens et 344 heures pour la présentation et la soutenance du mémoire mais le Tribunal administratif relève que le recourant a produit 3 attestations différentes pour la même période d'études qui toutes comptabilisent les heures de manière différente. Ainsi, la première attestation du 30 juin 1997 faisait état d'un total de 796 heures (512+200+84). La deuxième attestation du 9 juin 2004 comptabilisait un total de 1'626 heures (630+470+400+126) et la troisième, du 25 mai 2005 mentionnait 1'500 heures (890+210+56+344).

Dans les trois hypothèses on est loin du total de 2'000 heures exigé par la CIREO. En conséquence, l'argumentation du recourant doit être écartée sur ce point également.

5. Le recours est rejeté. Un émoulement de CHF 1'500.- sera mis à la charge du recourant qui succombe (art. 87 LPA). Il ne sera pas alloué d'indemnité.

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 17 janvier 2005 par Monsieur B_____ contre la décision du Conseil d'Etat du 13 décembre 2004 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge du recourant un émoulement de CHF 1'500.- ;

communiqué le présent arrêt à Me Reynald Bruttin, avocat du recourant ainsi qu'au Conseil d'Etat.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, M. Paychère, Mme Hurni, M. Thélin, juges,
M. Bonard, juge suppléant.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste adj.

M. Tonossi

la vice-présidente :

L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :