

Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal amministrativ federal



Cour II
B-2964/2008/scI
{T 0/2}

Arrêt du 9 septembre 2008

Composition

Claude Morvant (président du collège), Marc Steiner,
Hans Urech, juges,
Nadia Mangiullo, greffière.

Parties

X._____,
recourante,

contre

Fédération des médecins suisses FMH
Commission des titres pour la formation approfondie
en gériatrie, représentée par le Prof. Y._____,
Elfenstrasse 18, case postale 170, 3000 Berne,
première instance,

Fédération des médecins suisses FMH
Commission d'opposition pour les titres de formation
postgraduée,
Elfenstrasse 18, case postale 170, 3000 Berne 15,
autorité inférieure.

Objet

Formation approfondie en gériatrie.

Faits :**A.**

X. _____ (ci-après : la requérante ou la recourante) est titulaire du diplôme fédéral de médecine délivré le 20 décembre 1991. Elle a débuté une formation postgraduée de médecin spécialiste en médecine générale le 1^{er} avril 1992, ainsi qu'une formation en gériatrie en octobre 2000.

B.

Par décision du 5 septembre 2007, la Commission des titres pour la médecine générale a constaté que la requérante présentait une formation postgraduée réglementaire tant par sa durée que par sa structure mais qu'il lui manquait encore deux cours organisés et reconnus par la Société suisse de médecine générale (SSMG) et la réussite de l'examen de spécialiste pour que le titre de spécialiste en médecine générale lui soit octroyé. Elle a en outre informé la requérante du fait que les cours de la SSMG ne devraient plus être attestés si son assistantat en cabinet médical pouvait être validé,.

C.

Par décision du 13 septembre 2007, la Commission des titres pour la formation approfondie en gériatrie a relevé, s'agissant de l'examen de spécialiste, que si la requérante terminait sa formation postgraduée, y compris l'octroi du titre de spécialiste en médecine générale, jusqu'au 31 décembre 2007, sa participation à l'examen de formation approfondie serait suffisante. Si elle ne terminait pas sa formation à cette date, elle devrait répéter cet examen et le réussir. Ladite commission a ajouté que, pour l'octroi de la formation approfondie en gériatrie, il manquait encore à la requérante le titre de spécialiste en médecine générale qu'elle devait obtenir jusqu'au 31 décembre 2007. Dans le cas contraire, elle devrait répéter l'examen de formation approfondie et le réussir.

D.

Le 1^{er} octobre 2007, la requérante a formé opposition à l'encontre des décisions du 5 et du 13 septembre 2007 auprès de la Commission d'opposition pour les titres de formation postgraduée (ci-après : la Commission d'opposition). Principalement, la requérante conclut à la délivrance du titre FMH (Fédération des médecins suisses) de spécialiste en médecine générale avec formation approfondie en

gériatrie. Subsidiairement, elle conclut à ce qu'il plaise à l'autorité de recours de :

«Statuer sur sa compétence et, le cas échéant, transmettre le recours à l'autorité fédérale compétente, soit le Département fédéral de l'intérieur;
Délivrer à la recourante le titre postgrade de médecin spécialiste en médecine générale;
Délivrer à la recourante le titre postgrade de médecin spécialiste en gériatrie».

E.

Par décision du 8 avril 2008, constatant en premier lieu que l'opposition était dirigée contre deux décisions présentant un état de fait et une motivation semblables, la Commission d'opposition a joint les causes. Elle rejeta l'opposition en considérant en substance que, pour obtenir le titre de spécialiste en médecine générale, la requérante devrait se présenter à l'examen de spécialiste et le réussir. Concernant l'attribution de la formation approfondie en gériatrie, elle conclut pour l'essentiel que la requérante devait se présenter à l'examen de spécialiste en gériatrie et le réussir, du fait qu'elle ne remplissait pas toutes les conditions au 31 décembre 2001.

F.

Par mémoire du 6 mai 2008, X._____ a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral en concluant à titre préjudiciel que ce dernier statue sur sa compétence. Ses conclusions sont formulées de la manière suivante :

«I. Constaté que le titre fédéral de spécialiste en médecine générale n'est plus en cause.

II. Constaté que la formation approfondie en gériatrie n'est pas un titre fédéral.

III. En conséquence dire que le Tribunal administratif fédéral n'est pas compétent pour statuer sur une décision de la Commission d'opposition pour les titres de formation postgraduée de la FMH en ce qui concerne la formation approfondie en gériatrie.

IV. Dire que le recours, dès lors, est irrecevable.

Principalement, au cas où le Tribunal administratif fédéral admettrait sa compétence : Annuler la décision de la Commission d'opposition pour les titres de formation postgraduée de la FMH du 8 avril 2008.

Subsidiairement :

I. Dire que la FMH devra délivrer à X._____, une fois le titre fédéral de spécialiste en médecine générale obtenu, le titre FMH de formation approfondie en gériatrie, au bénéfice des dispositions transitoires de la réglementation sur la formation approfondie.

II. Constaté que X._____ a accompli en Suisse 4 (quatre) années de formation reconnues pour l'obtention du titre de gériatrie selon la Directive 93/16/CEE, du 5 avril 1993 et que sa formation, qualitativement équivalente à celle donnée dans les pays

de l'Union Européenne, lui permet d'obtenir le titre postgrade de gériatre dans les pays qui connaissent ce titre».

Relevant que le titre fédéral de spécialiste en médecine générale n'est plus en cause, la recourante poursuit en indiquant qu'il convient de se demander si le Tribunal administratif fédéral est compétent pour examiner une décision de la FMH concernant la formation approfondie en gériatrie. Dans ce contexte, elle explique qu'il existe aujourd'hui deux types de formations et de titres, soit d'une part les formations accréditées régies par le droit public fédéral qui se terminent par l'octroi d'un titre fédéral et d'autre part les formations de «pur droit privé» sanctionnées par un titre de droit privé. La recourante expose que le recours porte sur l'octroi d'un titre postgrade ainsi que sur la validation des périodes de formation postgrade et l'application des dispositions transitoires concernant la nécessité de se présenter et de réussir l'examen final de la formation approfondie en gériatrie. Elle se plaint en outre d'une violation du droit d'être entendu pour ce qui concerne l'instruction de l'opposition à l'encontre de la décision relative à la formation en gériatrie.

G.

Invitée à se prononcer sur le recours, et notamment sur la compétence du Tribunal administratif fédéral, la Commission d'opposition pour les titres de formation postgraduée a conclu le 15 août 2008 à l'irrecevabilité du recours en relevant que ce dernier porte uniquement sur la formation approfondie en gériatrie. Pour motifs, elle fait valoir que les formations approfondies ne sont pas des titres fédéraux mais des spécialisations privées délivrées par la FMH, que dans ce cadre la FMH n'accomplit pas une tâche de droit public que la Confédération lui a confiée et qu'il incombe donc à la Commission d'opposition de statuer en dernière instance sur l'octroi ou le refus d'une formation approfondie. Elle ajoute que la décision attaquée mentionne les voies de droit auprès du Tribunal administratif fédéral sans préciser qu'elles concernent uniquement un éventuel rejet de l'opposition s'agissant du titre de spécialiste en médecine générale, et non de la formation approfondie en gériatrie. En annexe à sa réponse, la Commission d'opposition a joint la réponse au recours du 21 juillet 2008 de la Commission des titres pour la formation approfondie en gériatrie.

Les arguments avancés de part et d'autre au cours de la présente procédure seront repris plus loin dans la mesure où cela se révèle nécessaire.

Droit :**1.**

Le Tribunal administratif fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATAF 2007/6 consid. 1).

1.1 La décision attaquée concerne deux objets, à savoir le titre de spécialiste en médecine générale et la formation approfondie en gériatrie. Le recours porte toutefois uniquement sur la formation approfondie en gériatrie dans la mesure où la recourante conclut expressément à ce qu'il soit constaté que le titre fédéral de spécialiste en médecine générale n'est plus en cause. Dans ce contexte, elle expose que le contenu de la décision du 5 septembre 2007 de la Commission des titres laissait planer un doute quant à la date à laquelle elle avait achevé sa formation de médecine générale et que ce doute est aujourd'hui levé du fait que les parties s'accordent pour considérer que ladite formation s'est achevée le 30 septembre 2007.

Il appert de ce qui précède que l'objet du litige devant le Tribunal de céans se limite uniquement à la formation approfondie en gériatrie. Partant, en tant qu'elle concerne le titre fédéral de spécialiste en médecine générale, la décision attaquée est entrée en force.

1.2 A titre préjudiciel, la recourante requiert que le Tribunal de céans statue sur sa compétence en prenant les conclusions suivantes :

- «II. Constaté que la formation approfondie en gériatrie n'est pas un titre fédéral.
- III. En conséquence dire que le Tribunal administratif fédéral n'est pas compétent pour statuer sur une décision de la Commission d'opposition pour les titres de formation postgraduée de la FMH en ce qui concerne la formation approfondie en gériatrie.
- IV. Dire que le recours, dès lors, est irrecevable».

Se référant à un arrêt du Tribunal administratif fédéral du 6 mars 2008, la recourante relève qu'il y a lieu de se demander si le Tribunal de céans est compétent pour examiner une décision de la FMH concernant la formation approfondie en gériatrie en indiquant qu'il existe aujourd'hui deux types de formations et de titres, soit d'une part les formations accréditées régies par le droit public fédéral qui s'achèvent par l'octroi d'un titre fédéral, et d'autre part les formations de «pur droit privé» sanctionnées par un titre de droit privé.

En l'espèce, il convient d'examiner la compétence du Tribunal administratif fédéral pour statuer sur le recours en tant qu'il a trait à la formation approfondie en gériatrie.

1.2.1 En vertu de l'art. 31 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le Tribunal administratif fédéral 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 aux art. 33 et 34 LTAF. Demeurent réservées les exceptions – non réalisées en l'espèce – prévues à l'art. 32 LTAF

Aux termes de l'art. 33 let. h LTAF, le recours est recevable notamment contre les décisions des autorités ou organisations extérieures à l'administration fédérale, pour autant qu'elles statuent dans l'accomplissement de tâches de droit public que la Confédération leur a confiées.

1.2.2 Aux termes de l'art. 5 de la loi fédérale du 23 juin 2006 sur les professions médicales universitaires (LPMéd, RS 811.11), entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2007, le Conseil fédéral détermine les titres postgrades fédéraux qui sont délivrés dans les professions médicales universitaires dont l'exercice à titre indépendant est soumis dans la présente loi à l'exigence d'une formation postgrade (al. 2). Il peut également prévoir des titres postgrades fédéraux pour d'autres professions médicales universitaires, notamment lorsqu'une formation postgrade reconnue par la Confédération est exigée en vertu d'une autre loi fédérale (al. 3). La formation postgrade doit étendre et approfondir les connaissances, aptitudes, capacités, compétences sociales et comportements acquis lors de la formation universitaire de telle sorte que les personnes qui l'ont suivie soient à même d'exercer leur activité professionnelle sous leur propre responsabilité dans le domaine considéré (art. 17 al. 1 LPMéd). La formation postgrade dure au moins deux ans et au plus six ans (art. 18 al. 1 LPMéd). Le Conseil fédéral, après avoir consulté la Commission des professions médicales, fixe la durée de la formation postgrade pour les différents titres postgrades correspondant aux professions médicales universitaires (art. 18 al. 3 LPMéd). L'organisation responsable de la filière de formation postgrade accréditée octroie le titre correspondant (art. 20 LPMéd). Les filières de formation postgrade menant à l'obtention d'un titre fédéral doivent être accréditées conformément à

la présente loi (art. 23 al. 2 LPMéd). L'accréditation des filières de formation postgrade menant à l'obtention d'un titre postgrade fédéral relève de la compétence du département (art. 47 al. 2 LPMéd). L'autorisation de pratiquer à titre indépendant est octroyée si le requérant : est titulaire du diplôme fédéral correspondant (let. a) ; est digne de confiance et présente, tant physiquement que psychiquement, les garanties nécessaires à un exercice irréprochable de la profession (let. b) (art. 36 al. 1 LPMéd). Toute personne qui veut exercer la profession de médecin à titre indépendant doit, en plus, être titulaire du titre postgrade fédéral correspondant (al. 2). Conformément à l'art. 55 LPMéd, les organisations responsables des filières de formation postgrade accréditées prennent, en se conformant à la PA, des décisions notamment sur la validation de périodes de formation postgrade (let. a) et l'octroi de titres postgrades (let. d).

1.2.3 Selon l'art. 2 al. 1 let. b de l'ordonnance du 27 juin 2007 concernant les diplômes, la formation universitaire, la formation postgrade et l'exercice des professions médicales universitaires (RS 811.112.0), entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2007, le titre postgrade fédéral suivant est octroyé : «médecin spécialiste d'un domaine au sens de l'annexe 1». L'annexe 1, relative à la formation postgrade des médecins, énumère les différents titres de formations postgrades. L'examen de cette annexe fait apparaître que le titre de spécialiste en gériatrie n'y figure pas.

L'ordonnance précitée a abrogé l'ordonnance du 17 octobre 2001 sur la formation postgrade et la reconnaissance des diplômes et des titres postgrades des professions médicales (RO 2002 1189 1403, 2004 3869). Pareillement, à son annexe 1, celle-ci énumérait les différents titres de formation postgrade fédéraux de médecin spécialiste dans divers domaines. Là encore, le titre de spécialiste en gériatrie n'y était pas mentionné.

1.2.4 Dans son message du 23 juin 1999 relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE, le Conseil fédéral a relevé que, depuis plus de 60 ans, la FMH régit et organise en étroite collaboration avec les associations professionnelles la formation postgrade des médecins et délivre les titres de spécialiste FMH (FF 1999 5440, spéc. 5673).

1.2.5 Le 21 juin 2000, la FMH a édicté la réglementation pour la formation postgraduée (RFP) (voir sous : www.sgim.ch/doc/form_postgrad/fp_reglement.pdf). La RFP fixe, dans le cadre de la LPMéd et en complément à celle-ci et à son ordonnance, les principes de la formation médicale postgraduée et les conditions à l'obtention de titres de formation postgraduée (art. 1). Est réputée formation postgraduée du médecin, l'activité qu'il exerce, après avoir terminé avec succès ses études de médecine, en vue de l'obtention d'un titre de spécialiste qui attestera son aptitude à pratiquer une médecine de qualité dans la discipline médicale choisie (art. 2). L'annexe à la RFP énumère d'une part les «Titres fédéraux de médecins spécialistes». D'autre part, elle énumère les «Spécialisations de la FMH». Cette dernière rubrique comprend notamment une let. a relative aux «Titres de spécialiste» et une let. b ayant trait aux «Formations approfondies». Sous cette dernière lettre, il est notamment indiqué «spéc. de la médecine générale : gériatrie» et «spéc. de la médecine interne : gériatrie».

1.2.6 Il ressort de ce qui précède que le titre de spécialiste en gériatrie ne compte pas au nombre des titres fédéraux mais doit être considéré comme un titre de spécialisation privé délivré par la FMH. Ainsi, pour ce qui a trait à la formation approfondie en gériatrie, la FMH n'a donc pas statué dans l'accomplissement de tâches de droit public que la Confédération lui a confiées au sens de l'art. 33 let. h LTAF, mais bien en tant qu'organe privé à titre purement privé. Dans sa réponse, la Commission d'opposition relève d'ailleurs elle-même que les formations approfondies ne sont pas des titres fédéraux mais des spécialisations privées délivrées par la FMH, que dans ce cadre la FMH n'accomplit pas une tâche de droit public que la Confédération lui a confiée, et qu'il incombe à la Commission d'opposition de statuer en dernière instance sur l'octroi ou le rejet d'une formation approfondie. Pour ces motifs, il convient dès lors de conclure, avec la Commission d'opposition, que le Tribunal administratif fédéral n'est pas compétent pour statuer sur la formation approfondie en gériatrie. Partant, le recours doit être déclaré irrecevable comme l'a déjà relevé le Tribunal de céans dans une affaire voisine touchant à un titre de médecin-dentiste spécialiste SSO (Société suisse d'Odonto-stomatologie) (arrêt du 6 mars 2008 C-2272/2006 consid. 5.5).

2.

En règle générale, les frais de procédure comprenant l'émolument judiciaire et les débours sont mis à la charge de la partie qui succombe (art. 63 al. 1 PA et art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]).

En l'espèce, il est vrai que la décision attaquée indique des voies de droit auprès du Tribunal administratif fédéral. Dans sa réponse, la Commission d'opposition relève que cela s'explique par le fait que la décision litigieuse concerne deux objets, soit le titre de spécialiste en médecine générale et la formation approfondie en gériatrie. Elle ajoute que la décision attaquée ne précise pas que les voies de droit concernent uniquement la question liée au titre de spécialiste en médecine générale et non la formation approfondie en gériatrie.

Selon l'art. 35 PA, les décisions écrites indiquent les voies de droit (al. 1). L'indication des voies de droit mentionne le moyen de droit ordinaire qui est ouvert, l'autorité à laquelle il doit être adressé et le délai pour l'utiliser (al. 2). Aux termes de l'art. 38 PA, une notification irrégulière ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties. Si l'autorité a indiqué une voie de droit qui n'était en réalité pas ouverte, cette indication n'a cependant pas pour effet de créer un recours qui n'existe pas (ATF 129 III 88 consid. 2.1, 117 la 297 consid. 2 ; BENOÎT BOVAY, Procédure administrative, Berne 2000, p. 272). Grisel relève que le recourant qui se heurte à une décision d'irrecevabilité pour s'être fié à une indication inexacte des voies de droit est dispensé du paiement des frais de procédure et peut prétendre à des dépens (ANDRÉ GRISEL, Traité de droit administratif, vol. II, Neuchâtel 1984, p. 874).

En l'occurrence, l'indication des voies de droit dans la décision litigieuse n'est pas totalement erronée mais se révèle toutefois imprécise dans la mesure où il n'est mentionné à aucun endroit que ces voies de droit concernent uniquement la question du titre de spécialiste en médecine générale. Compte tenu de cette imprécision, il ne paraît pas équitable de mettre les frais de procédure à la charge de la recourante (art. 63 al. 1 PA en relation avec l'art. 6 let. b FITAF), même s'il convient de relever que cette dernière, en concluant à l'irrecevabilité de son recours, a démontré par là qu'elle émettait elle-même quelques doutes quant à la recevabilité du recours auprès du

Tribunal de céans concernant la formation approfondie en gériatrie. Par conséquent, l'avance sur les frais de procédure de Fr. 1'000.- versée par la recourante le 14 mai 2008 lui sera restituée dès l'entrée en force du présent arrêt.

En revanche, il n'y a pas lieu d'allouer des dépens à la recourante qui, n'étant pas représentée par un mandataire, n'a pas subi de frais indispensables et relativement élevés (art. 64 al. 1 PA en relation avec l'art. 7 al. 4 FITAF).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est irrecevable.

2.

Il n'est pas perçu de frais de procédure et l'avance de frais de Fr. 1'000.- sera restituée à la recourante dès l'entrée en force du présent arrêt.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (Acte judiciaire)
- à la première instance (Acte judiciaire)
- au Département fédéral de l'intérieur (Acte judiciaire)

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

Le Président :

La Greffière :

Claude Morvant

Nadia Mangiullo

Indication des voies de droit :

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains de la partie recourante (voir art. 42 LTF).

Expédition : 11 septembre 2008