Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.506/2003 /svc

Arrêt du 6 janvier 2004
IIe Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Wurzburger, Président,
Müller et Meylan, Juge suppléant.
Greffier: M. Vianin.

Parties
A._____,
recourant,
représenté par Me Antoine E. Böhler, avocat,

contre

Comité directeur des examens fédéraux pour les professions médicales, c/o Office fédéral de la santé publique, Bollwerk 21, 3003 Berne,
Commission fédérale de recours pour la formation
de base et la formation postgrade des professions médicales, Effingerstrasse 39, 3003 Berne.

Objet
admission aux examens fédéraux des professions médicales (examen final de pharmacien),

recours de droit administratif contre la décision de la Commission fédérale de recours pour la formation de base et la formation postgrade des professions médicales du 18 septembre 2003.

Faits:
A.
Ressortissant égyptien né en 1951, A._____ a débuté des études de pharmacie à l'Université de Genève en 1978. Il a été naturalisé suisse le 24 janvier 1996.

En 1981, A._____ a passé avec succès l'examen de sciences naturelles et, en 1983, l'examen de validation de son stage d'assistant-pharmacien, les deux épreuves faisant partie des examens universitaires du diplôme cantonal de pharmacien. En 1984, il a obtenu l'autorisation d'exercer comme assistant-pharmacien et a été inscrit en cette qualité dans le registre de la profession.

En 1986, le prénommé a échoué à l'examen scientifique, partie pratique, des examens du diplôme cantonal de pharmacien. Il s'y est présenté une nouvelle fois en 1988, sans toutefois pouvoir mener les épreuves à terme, pour des raisons de santé. S'étant représenté en juillet 1989, il a fait défaut à l'une des épreuves, absence justifiée par la production, trois jours plus tard, d'un certificat médical. Il lui a cependant été attribué la note 0 pour l'épreuve ainsi manquée, de sorte que l'examen a été considéré comme un deuxième échec. A._____ a fait opposition puis recours à la Commission de recours de l'Université. Par courrier du 2 mars 1990, le Président de la Section de pharmacie de l'Université de Genève lui a accordé « une toute dernière chance » de se présenter aux examens en vue de l'obtention du diplôme cantonal de pharmacien. Il était précisé qu'il devait à cet effet subir avec succès une épreuve pratique d'analyse médicale biologique, une épreuve orale de microbiologie générale et médicale ainsi que la totalité de l'examen final (épreuves pratiques et orales); concernant l'examen final, il était rappelé que les résultats des deux parties de celui-ci étaient établis séparément et que seul pouvait

se présenter à la
partie orale le candidat qui avait réussi la partie pratique. Le recours a alors été retiré par lettre du 7 mars 1990 et rayé du rôle par décision du 19 mars 1990.

A._____ a réussi les épreuves pratique d'analyse médicale biologique et orale de microbiologie générale et médicale le 6 août 1990. Il s'est inscrit à l'examen final, partie pratique, pour la session d'été 1992, mais a été contraint d'abandonner pour des raisons médicales. Par courrier du 7 juin 1993, la Faculté des Sciences de l'Université de Genève l'a éliminé du cursus en vue de l'obtention du diplôme cantonal de pharmacien faute d'avoir réussi l'examen final entre l'automne 1986 et le printemps 1993.
Une fois naturalisé suisse, A._____ a demandé et obtenu, par décision du 12 septembre 1996, l'attestation fédérale d'assistant-pharmacien en dispense d'examens.

Par requête du 23 septembre 1998 adressée au Comité directeur des examens fédéraux pour les professions médicales (ci-après: le Comité directeur), A._____ a demandé son admission à l'examen final (fédéral) de pharmacien.

Dans un prononcé du 20 janvier 1999, le Comité directeur a décidé que A._____ serait admis à se présenter aux examens fédéraux des professions médicales une fois qu'il aurait réussi les examens complémentaires de maturité qui lui seraient imposés par la Commission fédérale de maturité; au surplus il l'a dispensé des examens propédeutiques fédéraux de pharmacien et a constaté qu'il devait « passer l'examen final complet de pharmacien », étant précisé qu'il avait « encore droit à un essai à cet examen ». Dans la motivation, il était indiqué que A._____ avait « subi deux échecs à l'examen final de pharmacien, soit en 1986 et 1989 ». Cette décision n'a pas été contestée.

A._____ a réussi la partie pratique de l'examen final à la session de juillet 2000. Il a en revanche échoué à la partie orale en automne 2002.

Par courrier du 27 décembre 2002, A._____ a demandé de « pouvoir, à titre exceptionnel, repasser tous ses examens oraux avant la prochaine session d'automne 2003, en se basant uniquement sur les cours qu'il a d'ores et déjà suivis, et non sur le nouveau programme qui sera donné l'année prochaine ». Dans sa réponse du 9 janvier 2003, le Comité directeur lui a fait savoir que, compte tenu d'un troisième échec à l'examen final le 29 novembre 2002, l'exclusion définitive de tout examen équivalent des professions médicales avait été prononcée, de sorte qu'il ne pouvait être autorisé à se présenter une nouvelle fois à l'examen final de pharmacien.
B.
Par courriers des 25 février et 6 mars 2003, A._____ a sollicité du Comité directeur le réexamen de sa décision du 20 janvier 1999. La demande a été « rejetée » par décision du 30 mai 2003.
C.
A._____ a recouru contre ce prononcé auprès de la Commission fédérale de recours pour la formation de base et la formation postgrade des professions médicales (ci-après: la CRFPM). Cette autorité a rejeté le recours par jugement du 18 septembre 2003.
D.
Agissant par la voie du recours de droit administratif, A._____ demande au Tribunal fédéral d'annuler ce jugement et d'ordonner au Comité directeur d'entrer en matière sur la demande de réexamen de sa décision du 20 janvier 1999, sous suite de dépens. Il fait valoir un motif de réexamen obligatoire.
La CRFPM et le Comité directeur concluent au rejet du recours.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 129 I 173 consid. 1 p. 174, 185 consid. 1 p. 188; 129 II 225 consid. 1 p. 227, 302 consid. 1 p. 305 et la jurisprudence citée).
1.1 Le présent recours est dirigé contre la confirmation, sur recours, du refus de réexaminer une décision entièrement fondée sur le droit public fédéral, de sorte que ce refus constitue lui aussi une décision exclusivement

fondée sur le droit public fédéral.

Le recours est dirigé contre la décision d'une commission fédérale de recours, laquelle constitue une autorité dont les décisions peuvent être attaquées par la voie du recours de droit administratif, conformément à l'art. 98 lettre e OJ.

La requête de réexamen portait sur une décision relative à l'admission aux examens fédéraux des professions médicales et non pas sur les résultats d'examens, de sorte que le motif d'irrecevabilité de l'art. 99 al. 1 lettre f OJ n'est pas réalisé (cf. aussi ATF 105 Ib 399 consid. 1 p. 401). Par ailleurs, le recours ne tombe sous le coup d'aucun des autres motifs d'irrecevabilité énumérés aux art. 99 ss OJ. Il est donc recevable en vertu des art. 97 ss OJ.
1.2 Conformément à l'art. 104 lettre a OJ, le recours de droit administratif peut être formé pour violation du droit fédéral, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (ATF 128 II 145 consid. 1.2.1). Le Tribunal fédéral revoit d'office l'application du droit fédéral qui englobe notamment les droits constitutionnels du citoyen (ATF 129 II 183 consid. 3.4 p. 188; 128 II 56 consid. 2b p. 60; 126 V 252 consid. 1a p. 254). Comme il n'est pas lié par les motifs que les parties invoquent, il peut admettre le recours pour d'autres raisons que celles avancées par le recourant ou, au contraire, confirmer la décision attaquée pour d'autres motifs que ceux retenus par l'autorité intimée (art. 114 al. 1 in fine OJ; ATF 129 II 183 consid. 3.4 p. 188; 127 II 8 consid. 1b p. 12, 264 consid. 1b p. 268; 125 II 497 consid. 1b/aa p. 500 et les arrêts cités).

En revanche, lorsque le recours est dirigé, comme en l'occurrence, contre la décision d'une autorité judiciaire, le Tribunal fédéral est lié par les faits constatés dans la décision, sauf s'ils sont manifestement inexacts ou incomplets ou s'ils ont été établis au mépris de règles essentielles de procédure (art. 104 lettre b et 105 al. 2 OJ). Aussi la possibilité d'alléguer des faits nouveaux ou de faire valoir de nouveaux moyens de preuve est-elle très restreinte (ATF 128 II 145 consid. 1.2.1 p. 150; 125 II 217 consid. 3a p. 221; 124 II 409 consid. 3a p. 420; Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2e éd., Berne 1983, p. 286/287). Selon la jurisprudence, seules sont admissibles dans ce cas les preuves que l'instance inférieure aurait dû retenir d'office, et dont le défaut d'administration constitue une violation de règles essentielles de procédure (ATF 128 II 145 consid. 1.2.1 p. 150; 128 III 454 consid. 1 p. 457; 124 II 409 consid. 3a p. 420).

En l'occurrence, il s'ensuit que les pièces produites pour la première fois devant le Tribunal fédéral et qui se rapportent à des faits ne remplissant pas les conditions strictes énoncées ci-dessus ne peuvent être prises en considération. D'ailleurs, celles-ci n'étaient de toute manière pas de nature à influer sur le sort de la présente procédure.
2.
Sous certaines conditions, les autorités administratives peuvent réexaminer leurs décisions. Elles ne sont toutefois tenues de le faire qu'en vertu d'une disposition légale - les règles sur la révision valant a fortiori pour le réexamen (ATF 113 Ia 146 consid. 3a p. 151) - ou d'une pratique administrative constante. De plus, la jurisprudence a déduit de l'art. 4 aCst. une obligation pour l'autorité administrative de se saisir d'une demande de réexamen dans deux cas: lorsque les circonstances se sont modifiées dans une mesure notable depuis que la décision en cause a été prise et lorsque le demandeur s'appuie sur des faits ou des moyens de preuve importants qu'il ne connaissait pas avant cette décision ou dont il n'avait pas alors la faculté - juridiquement ou de fait - ou un motif suffisant de se prévaloir (ATF 124 II 1 consid. 3a p. 6; 120 Ib 42 consid. 2b p. 46-47; 113 Ia 146 consid. 3a p. 151-152). Cette dernière hypothèse correspond au motif de révision des décisions sur recours prévu par l'art. 66 al. 2 lettre a (en relation avec l'al. 3) PA.

Lorsque l'autorité saisie d'une demande de réexamen refuse d'entrer en matière, un recours ne peut porter que sur le bien-fondé de ce refus. En revanche, lorsqu'elle entre en matière et, après réexamen, rend une nouvelle décision au fond, ce nouveau prononcé peut faire l'objet d'un recours pour des motifs de fond, au même titre que la décision initiale (ATF 113 Ia 146 consid. 3c p. 153-154).
3.
L'autorité intimée a considéré que le Comité directeur était entré en matière sur la demande de réexamen pour finalement la rejeter. Elle a estimé que cette manière de procéder était erronée, dès lors que le recourant n'avait

pas établi l'existence de motifs suffisants pour justifier un réexamen, mais qu'il n'en était résulté aucun désavantage pour celui-ci, de sorte que la décision querellée pouvait être corrigée.

Il n'y a pas lieu d'examiner si l'autorité intimée était ainsi en droit de « corriger » la décision de première instance (sans compter que l'on ne voit pas en quoi consiste cette « correction », du moment que le dispositif de la décision de l'autorité intimée se limite à rejeter le recours, sans réformer la décision attaquée). Les considérants de la décision du Comité directeur font en effet clairement apparaître que, en dépit de la terminologie parfois utilisée, cette autorité entendait ne pas entrer en matière sur la demande de réexamen. Elle a en effet considéré que les motifs développés par le recourant auraient pu être invoqués dans le cadre d'une procédure ordinaire de recours dirigée contre la décision du 20 janvier 1999 et que, par ailleurs, les changements intervenus dans les programmes et le corps enseignant n'étaient pas de nature à faire apparaître cette décision comme ayant perdu sa justification.
D'ailleurs, le recourant lui-même reproche au Comité directeur de n'être pas entré en matière sur sa demande de réexamen et à l'autorité intimée d'avoir confirmé ce refus.
4.
4.1 Comme l'autorité intimée l'a relevé à juste titre, la procédure de réexamen ne pouvait servir à faire examiner la conformité de la décision du 20 janvier 1999 à l'art. 39 de l'ordonnance générale du 19 novembre 1980 concernant les examens fédéraux des professions médicales (OPMéd; RS 811.112.1). Cette question aurait dû en effet être soulevée dans le cadre d'un recours contre la décision en cause. Il n'en serait éventuellement allé autrement que si, après le prononcé de celle-ci, cette disposition avait été modifiée dans un sens favorable au recourant. Tel n'est cependant pas le cas, le recourant lui-même ne prétendant rien de semblable.
4.2 La seule argumentation explicitement développée par le recourant consiste à dire que la suppression envisagée du statut d'assistant-pharmacien le laissera sans profession, une reconversion n'étant pas possible à son âge, de sorte qu'il s'agirait d'un changement de situation suffisamment important pour justifier un réexamen de la décision du 20 janvier 1999.
Cette thèse ne saurait être accueillie. En effet, la disparition de ce statut, si elle devait effectivement être réalisée et à supposer qu'elle empêche le recourant d'exercer les mêmes activités que jusqu'ici - ce qui n'est nullement établi -, ne saurait justifier que celui-ci se voie accorder une faculté, exclue par les dispositions applicables, de refaire un examen lui permettant, en cas de réussite, d'accéder à un autre statut. Il s'ensuit que, comme l'ont retenu à juste titre l'autorité intimée et le Comité directeur, la suppression de ce statut ne saurait constituer une modification notable des circonstances de nature à faire apparaître la décision du 20 janvier 1999 comme ayant, de ce fait, perdu sa justification.
4.3 Il n'apparaît pas clairement si le recourant entend soutenir que le réexamen de la décision du 20 janvier 1999 s'imposait du fait qu'il avait été victime d'une double méprise: d'une part, en 1990, lorsqu'il avait retiré son recours contre le constat d'échec à la session d'examens de l'été 1989, en partant de l'idée que l'échec avait été annulé pour des raisons médicales; d'autre part, en 1999, quand il a interprété la décision en cause dans le sens où l'unique essai qui lui était accordé concernait seulement la partie pratique, alors qu'il conservait trois possibilités de se présenter à la partie orale en cas de réussite de la partie pratique.
Quoi qu'il en soit, il convient de relever, sur le premier point, que la décision du 20 janvier 1999 ne prêtait à aucun malentendu, dans la mesure où elle faisait clairement état de deux échecs à la partie pratique. Dès lors, si le recourant, qui ne saurait sérieusement prétendre avoir été induit en erreur sur ce point, avait entendu le contester, il lui appartenait de le faire par la voie du recours contre cette décision.
Sur le second point, il faut reconnaître que le texte de la décision du 20 janvier 1999 n'était peut-être pas d'une précision telle que l'interprétation que le recourant dit en avoir faite ait pu être exclue d'emblée, d'autant que cette interprétation pouvait trouver au moins quelqu'apparence de fondement dans la disposition de l'art. 21 al. 3 de l'ordonnance fédérale du 16 avril 1980 concernant les examens de pharmacien (RS 811.112.5), aux termes de laquelle le candidat qui, après avoir réussi la partie pratique, échoue à la partie orale, ne doit répéter que l'oral. Quoi qu'il en soit, une telle erreur dans l'interprétation d'une décision par son destinataire ne saurait constituer un motif de réexaminer celle-ci. On peut tout au plus se demander si elle était de nature à donner droit à la restitution du délai de recours, aux conditions de l'art. 24 PA. Selon cette disposition, la demande de restitution doit être faite dans les dix jours à compter de celui où l'empêchement de recourir a cessé et un recours être déposé dans le même délai. Dans le cas particulier, c'est au plus tard en prenant connaissance du courrier du Comité directeur du 9 janvier 2003 que le recourant aurait dû reconnaître son erreur et se ménager,

en formulant
une telle demande, la possibilité de faire valoir, par la voie de recours ordinaire, qu'entendue de la sorte, cette décision violait les dispositions légales en la matière. Par conséquent, même si l'on devait admettre que l'écriture du recourant du 25 février 2003 contenait au moins implicitement une demande de restitution de délai et valait recours contre la décision du 20 janvier 1999, la démarche serait tardive.
5.
Il résulte de ce qui précède que le recours est mal fondé et doit être rejeté. Succombant, le recourant doit supporter un émolument judiciaire (art. 153, 153a et 156 al. 1 OJ) et n'a pas droit à des dépens (art. 159 al. 1 OJ a contrario).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est rejeté.
2.
Un émolument de 2'000 fr. est mis à la charge du recourant.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire du recourant, au recourant lui-même, au Comité directeur des examens fédéraux pour les professions médicales et à la Commission fédérale de recours pour la formation de base et la formation postgrade des professions médicales.
Lausanne, le 6 janvier 2004
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: