VPB 67.92

(Décision de la Commission fédérale de recours pour la formation de base et la formation postgrade des professions médicales du 28 octobre 2002 dans la cause X. [MAW 02.004])

Medizinalprüfungen. Endgültiger Ausschluss.

Art. 5, Art. 10 und Art. 27 Abs. 1 und 2 BV. Art. 6 FMPG. Art. 39 Abs. 1 AMV.

- Die Eidgenössische Rekurskommission für medizinische Aus- und Weiterbildung ist befugt, die Verfassungsmässigkeit von Verordnungsbestimmungen zu überprüfen, welche gestützt auf Art. 6 FMPG erlassen worden sind (E. 4.1).

- Weder die Wirtschaftsfreiheit noch die persönliche Freiheit oder ein anderes Grundrecht statuieren einen Anspruch auf freien Zugang zu Medizinalprüfungen (E. 4.2-4.4).

- Die in Anwendung von Art. 39 Abs. 1 AMV verweigerte Zulassung zu einer weiteren Medizinalprüfung stützt sich auf eine genügende Rechtsgrundlage, liegt im öffentlichen Interesse und erweist sich als verhältnismässig (E. 5).

Examens pour les professions médicales. Exclusion définitive.

Art. 5, art. 10 et art. 27 al. 1 et 2 Cst. Art. 6 LEPM. Art. 39 al. 1 OPMéd.

- La Commission fédérale de recours pour la formation de base et la formation postgrade des professions médicales est habilitée à contrôler la constitutionnalité de dispositions d'une ordonnance édictées sur la base de l'art. 6 LEPM (consid. 4.1).

- Pas plus la liberté économique que la liberté personnelle ou qu'un autre droit fondamental ne garantissent un droit de libre accès aux examens pour les professions médicales (consid. 4.2-4.4).

- Le refus d'autorisation de se présenter à un autre examen pour les professions médicales pris en application de l'art. 39 al. 1 OPMéd repose sur une base légale suffisante, est dans l'intérêt public et se révèle être proportionné (consid. 5).

Esami per le professioni mediche. Esclusione definitiva.

Art. 5, art. 10 e art. 27 cpv. 1 e 2 Cost. Art. 6 LCPM. Art. 39 al. 1 OPMed.

- La Commissione federale di ricorso per la formazione di base e la formazione postgrado delle professioni mediche è abilitata a controllare la costituzionalità delle disposizioni di un'ordinanza emanate sulla base dell'art. 6 LCPM (consid. 4.1).

- La libertà economica, la libertà personale o un altro diritto fondamentale non garantiscono un diritto di accesso agli esami per le professioni mediche (consid. 4.2-4.4).

- Il rifiuto dell'autorizzazione a presentarsi ad un altro esame per le professioni mediche, disposto in applicazione dell'art. 39 cpv. 1 OPMed, si basa su una base legale sufficiente, è nell'interesse pubblico e si rivela essere proporzionale (consid. 5).

Résumé des faits:

Après qu'il eut échoué trois fois au premier examen propédeutique de médecine entre 1994 et 1996 et qu'il lui eut été signifié qu'il ne pourrait plus à l'avenir s'inscrire à des examens de médecine, X requit le 7 décembre 2001 du Comité directeur des examens fédéraux pour les professions médicales (ci-après: Comité directeur) une nouvelle autorisation de se présenter à l'examen. Il faisait valoir que du fait de motifs de santé et familiaux, il avait été privé de sa pleine capacité de se présenter aux examens de 1995 et 1996 et n'avait pas été en mesure de demander la suspension ou l'arrêt de l'examen.

Le Comité directeur rejeta la requête en relevant que la décision constatant l'exclusion définitive était entrée en force et exécutoire et que des motifs de révision faisaient défaut. X recourut contre cette décision auprès de la Commission fédérale de recours pour la formation de base et la formation postgrade des professions médicales (CRFPM). Celle-ci rejette le recours.

Extrait des considérants:

1., 2. (...)

3. S'appuyant sur la délégation contenue à l'art. 6 de la Loi fédérale du 19 décembre 1877 concernant l'exercice des professions de médecin, de pharmacien et de vétérinaire dans la Confédération suisse (LEPM, RS 811.11), le Conseil fédéral a édicté l'Ordonnance générale du 19 novembre 1980 concernant les examens fédéraux des professions médicales (OPMéd, RS 811.112.1). Les art. 38 ss de cette ordonnance traitent des conséquences d'échecs aux examens.

3.1. L'art. 39 OPMéd («Exclusion définitive») a la teneur suivante suite à la modification partielle de son premier alinéa du 16 novembre 1994, entrée en vigueur le 1er octobre 1995:

«[1] Le candidat qui a échoué deux fois à l'examen propédeutique ou trois fois à un examen final ou à une partie d'un tel examen n'est plus autorisé à s'inscrire à aucun autre examen de la même profession.

[2] L'exclusion s'étend également aux examens des autres professions médicales, en tant qu'ils correspondent pour l'essentiel à l'examen auquel le candidat a échoué.»

Avant la modification susmentionnée, l'exclusion définitive n'était prononcée qu'après trois échecs à un examen propédeutique. Selon la disposition finale du 16 novembre 1994, le candidat qui avait déjà échoué une ou deux fois à un examen propédeutique lors de l'entrée en vigueur de cette modification pouvait dans les trois ans à venir présenter dit examen une troisième fois, conformément à l'ancien art. 39 al. 1 OPMéd.

3.2. (...)

4. Le recourant n'invoque pas la violation d'un droit constitutionnel, mais en demandant une «dérogation exceptionnelle», non prévue par la loi ou l'ordonnance, il critique implicitement les dispositions en vigueur. Les droits constitutionnels potentiellement touchés sont la liberté économique, en particulier la liberté de choisir librement sa profession, et donc sa formation professionnelle (cf. art. 27 al. 1 et 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst.], RS 101; A. Auer/G. Malinverni/M. Hottelier, Droit constitutionnel suisse, Berne 2000, vol. II, n. 652), et la liberté personnelle (cf. art. 10 Cst.; A. Auer/G. Malinverni/M. Hottelier, op. cit., vol. II, n. 1526).

Il convient dès lors d'examiner s'il existe un droit constitutionnel à l'accès libre à une formation médicale.

4.1. La CRFPM doit tout d'abord déterminer si elle est liée par le contenu de l'art. 39 OPMéd.

En vertu de l'art. 191 Cst., le Tribunal fédéral et les autres autorités - dont la CRFPM - sont tenus d'appliquer les lois fédérales et le droit international (cf. A. Auer/G. Malinverni/M. Hottelier, op. cit., vol. I, n. 1829; JAAC 60.17).

En l'espèce cependant, l'art. 39 OPMéd n'est pas contenu dans une loi fédérale, mais dans une ordonnance d'exécution (règlement d'examen) du Conseil fédéral (cf. art. 6 LEPM). En principe, cette disposition pourrait donc être soumise au contrôle de constitutionnalité de la CRFPM (cf. A. Auer/G. Malinverni/M. Hottelier, op. cit., vol. I, n. 1850 ss, 1869 et 1874 ss). Le fait que l'OPMéd ait été approuvée par arrêté simple de l'Assemblée fédérale ne change rien à cet égard (cf. A. Auer/G. Malinverni/M. Hottelier, op. cit., vol I, n. 1825 et références; ATF 106 Ib 182, ATF 104 Ib 420). Le Tribunal fédéral a toutefois jugé qu'il était lié par les dispositions édictées par le Conseil fédéral sur délégation législative, à certaines conditions, à savoir si dite délégation n'est pas interdite par la Constitution fédérale, si elle est limitée à une matière déterminée, et si elle est prévue dans une loi au sens formel, qui énonce les grandes lignes de la réglementation (ATF 118 Ia 245, ATF 117 Ia 378; également A. Auer/G. Malinverni/M. Hottelier, op. cit., vol. II, n. 187 ss). De surcroît, la norme doit pouvoir faire l'objet d'une interprétation conforme à la Constitution (ATF 109 Ia 115, ATF 104 Ia 196). En matière de délégation législative, le Tribunal fédéral a jugé qu'il était lié par une disposition du Conseil fédéral lorsque la norme délégataire laisse à ce dernier un large pouvoir d'appréciation; en pareil cas, le Tribunal fédéral se bornera à «examiner si l'ordonnance litigieuse sort clairement du cadre des compétences que la loi accorde au Conseil fédéral ou si, pour d'autres motifs, elle est contraire à la constitution ou à la loi [cf. ATF 121 II 465, ATF 120 Ib 97]. Ce faisant, il doit veiller à ne pas substituer sa propre appréciation à celle du Conseil fédéral» (ATF 110 Ib 169).

In casu, l'art. 6 LEPM, soit la norme de délégation, laisse un large pouvoir d'appréciation au Conseil fédéral et les dispositions de l'OPMéd ne paraissent pas a priori contraires à la loi. Reste à examiner si l'art. 39 OPMéd est conforme à la Constitution, selon les principes retenus par le Tribunal fédéral. Pour ce faire, la CRFPM doit analyser si l'exclusion de futurs examens constitue une violation d'un droit constitutionnel.

4.2. Saisi d'un recours contre une décision prononçant un échec définitif à des examens universitaires de droit, le Tribunal fédéral, dans un arrêt non publié du 1erdécembre 1999 en la cause T., s'était demandé si un examen universitaire, qui n'était pas en relation directe avec une admission professionnelle, tombait effectivement dans le domaine de protection de la liberté du commerce et de l'industrie, dès lors qu'un droit à l'admission aux études universitaires n'existe pas; dans un arrêt plus récent, le tribunal laissait cette question ouverte, une violation de l'art. 27 al. 2 Cst. faisant de toute manière défaut (cf. l'arrêt du Tribunal fédéral non publié du 12 octobre 2001 en la cause T. [2P.203/2001], consid. 2a). Dans sa jurisprudence relative aux restrictions à l'admission aux établissements publics de formation, le Tribunal fédéral a considéré à réitérées reprises qu'aucun droit constitutionnel à la formation n'existait en Suisse du fait de l'ancienne Constitution fédérale, et que la liberté du commerce et de l'industrie ne procurait aucun droit de participation qui garantisse le libre accès à un établissement public de formation (l'arrêt précité 2P.203/2001 consid. 2b et les références). Le Tribunal fédéral s'est ainsi refusé à déduire de la liberté du commerce et de l'industrie ou de la liberté personnelle un droit d'accès aux études universitaires, relevant en outre que le législateur s'était abstenu de faire figurer un tel droit dans la nouvelle Constitution fédérale, alors en projet. De même avait-t-il jugé dans sa jurisprudence relative aux restrictions à l'admission aux études de médecine (numerus clausus) que de telles restrictions d'accès aux places d'études à disposition devaient certes reposer sur une réglementation respectant l'interdiction d'arbitraire et le droit à l'égalité de traitement, mais que pour autant, il n'existait aucun droit d'exiger des cantons qu'ils mettent à disposition de tous les étudiants désireux de l'être les places d'études souhaitées par ceux-ci (cf. ATF 125 I 176, ATF 121 I 24, ATF 103 Ia 377). S'agissant du droit à la formation (cf. l'arrêt précité [2P.203/2001], consid. 2a et 2c et les références), il ne peut être reconnu comme droit constitutionnel non écrit; le Tribunal fédéral a en effet nié par le passé l'existence d'un tel droit et le législateur de la nouvelle Constitution fédérale ne mentionne délibérément à l'art. 41 al. 1 let. f Cst. la formation initiale et la formation continue que sous forme de droit social, dont aucun droit subjectif à des prestations de l'Etat ne peut être déduit (art. 41 al. 4 Cst.). Cette opinion du Tribunal fédéral est confirmée par la doctrine actuelle: selon A. Auer/G. Malinverni/M. Hottelier (cf. op. cit., vol. II, n. 652 et 1526 et les références), le Tribunal fédéral a refusé de reconnaître l'existence d'un droit à la formation allant au-delà de la garantie minimale de l'art. 19 Cst. («Droit à un enseignement de base») et a retenu qu'il ne pouvait être déduit de la liberté personnelle ou de la liberté économique.

4.3. Le recourant ne remet pas en question l'existence de restrictions à l'admission aux études de médecine (numerus clausus), mais le refus de l'autorité inférieure de lui permettre de se présenter une nouvelle fois à son examen de premier propédeutique, du fait de ses trois échecs antérieurs et conformément à l'art. 39 OPMéd (régime transitoire). Or, dès lors que la liberté économique et la liberté personnelle ne garantissent pas un droit de libre accès à une université, on peut d'autant moins retenir qu'elles donnent droit à répéter un examen sans aucune restriction (cf. l'arrêt précité [2P.203/2001], consid. 2c). Une limitation du nombre de fois qu'un candidat pourra se présenter à un examen ne constitue ainsi pas une violation de la liberté de choisir sa profession (cf. l'arrêt précité [2P.203/2001], consid. 3). Il en va de même de la liberté personnelle, étant rappelé qu'un droit à la formation ne saurait être déduit de celle-ci.

4.4. Au vu de ce qui précède, la CRFPM retient que ni un droit à l'accès à l'université, ni un droit à la formation ne sont garantis par la Constitution, ni ne peuvent être déduits d'autres droits constitutionnels. Il n'y a donc pas lieu d'examiner plus avant si l'exclusion définitive d'un candidat après deux échecs à un examen (après trois, selon le régime transitoire), qui pourrait potentiellement porter atteinte au droit d'accès à la formation et au droit de formation, répond ou non aux exigences de constitutionnalité. Il s'ensuit que la CRFPM est liée par les dispositions de l'OPMéd.

5. Aucun droit fondamental ne paraissant touché par une limitation du nombre de fois qu'un examen peut être répété, il suffit de

s'assurer encore que conformément à l'art. 5 Cst., la décision du Comité directeur des examens fédéraux pour les professions médicales entreprise repose sur une base de droit appropriée, répond à un intérêt public, et est proportionnée au but visé.

5.1. L'art. 6 LEPM contenant une délégation au Conseil fédéral figure dans une loi au sens formel. Cette délégation est certes générale, mais suffisante pour que le Conseil fédéral puisse arrêter des règles d'organisation de la procédure d'examen. Les règles de détail de l'OPMéd reposent dès lors sur une base légale appropriée et elles représentent une base juridique suffisante pour l'exclusion définitive des examens de médecine (cf. dans le même sens l'arrêt précité [2P.203/2001], consid. 3).

5.2. Vu la limitation des ressources d'une université, il existe un intérêt public, à savoir des motifs d'ordre organisationnel et d'ordre financier - le coût de formation d'un étudiant en médecine est notoirement élevé et, depuis plusieurs années, on cherche à limiter les places d'études - à exclure définitivement un candidat d'un examen après un certain nombre de tentatives (cf. l'arrêt précité [2P.203/2001], consid. 2c et 5b; ATF 122 I 22 consid. 4a). Selon la jurisprudence, la détermination du nombre de fois qu'un examen pourra être répété appartient à la marge de manoeuvre dont dispose l'autorité compétente pour organiser un examen. Même si une unique possibilité de répétition est prévue, cela ne serait ni manifestement contraire au principe de la proportionnalité, ni arbitraire. En outre, il est dans l'intérêt de l'étudiant lui-même d'apprendre aussi rapidement que possible s'il est apte à poursuivre une formation et de ne se présenter à un examen que lorsque sa préparation est suffisante. Cette détermination de l'aptitude d'un étudiant aux études de médecine va d'ailleurs de pair avec l'intérêt public à disposer du meilleur encadrement médical envisageable (intérêt de santé publique), au coût le plus raisonnable possible.

5.3. S'agissant de la proportionnalité de la décision du 29 janvier 2002, elle doit être examinée sous l'angle de l'application de la LEPM et des art. 39 ss OPMéd.

Ni la loi, ni l'ordonnance ne contiennent une disposition permettant à l'autorité compétente de s'écarter de la solution de l'exclusion définitive d'un candidat après deux échecs à son premier examen propédeutique, respectivement trois s'il bénéficiait du régime transitoire (absence d'une compétence discrétionnaire). Une dérogation (ou une autorisation exceptionnelle) au contenu de l'art. 39 OPMéd n'est ainsi pas admissible. Au demeurant, on rappellera qu'afin de ne pas commettre d'inégalités de traitement, il se justifie souvent d'adopter une pratique restrictive dans l'octroi de dérogations (cf. P. Moor, Droit administratif, 2e éd., Berne 1994, n. 4.1.3.3, 4.3.2.3 et 6.2.4). Autoriser un candidat à se présenter plus de fois que ne le prévoit l'OPMéd créerait un risque de précédent que pourraient invoquer d'autres étudiants en situation d'échec définitif, ce qui conduirait à vider la règle de l'art. 39 OPMéd de son contenu (cf. P. Moor, op. cit., n. 4.1.3.3). Au surplus, le recourant ne fait pas valoir des circonstances exceptionnelles, une particularité de son cas ou des différences objectives qui justifieraient, dans le souci d'éviter un «cas de rigueur» non voulu par le législateur et en vertu du principe de proportionnalité, de lui accorder une autorisation dérogeant au régime généralement applicable nonobstant le fait que ni la loi, ni l'ordonnance ne prévoient une telle possibilité de dérogation (cf. B. Knapp, Précis de droit administratif, 4e éd., Bâle 1991, n. 1387). Le désir de compléter sa formation de psychologue terminée par une formation en psychiatrie ou l'intérêt que le recourant allègue avoir toujours eu pour la médecine sont à cet égard clairement insuffisants.

Le recourant a déjà pu bénéficier de trois chances pour se présenter à l'examen de premier propédeutique, soit une fois de plus que ne le prévoit l'actuel art. 39 OPMéd. De plus, si le recourant, qui a interrompu ses études de médecine depuis plus de cinq ans, n'indique pas s'il entend suivre à nouveau les cours de première année, on peut en tout état de cause retenir qu'en cas de réussite à une quatrième tentative de l'examen de premier propédeutique, la poursuite de ses études nécessiterait que lui soient attribuées une part des ressources financières et personnelles de l'université, ainsi qu'une place d'étude, alors que rien n'a été prévu à cet effet, respectivement alors que ces ressources et cette place sont destinées à d'autres étudiants. Enfin, on relèvera que suite à son échec définitif en médecine, le recourant a entamé et achevé avec succès une autre formation universitaire. Le seul intérêt privé du recourant à pouvoir, de fait, commencer une seconde formation universitaire ne saurait ainsi prévaloir sur les intérêts publics évoqués plus haut.

(...)

Dokumente der REKO MAW