

Résumé

**Surveillance cantonale de la pratique  
professionnelle selon la LPMéd, la LPSan et la  
LPsy**

Michèle Gerber, Christian Bolliger

Berne, 1<sup>er</sup> février 2022

## Impressum

Mandant :	Office fédéral de la santé publique (OFSP), Berne
Contrat / N° de dossier :	142004418 / 531.3-1
Durée du mandat :	Mars 2021 à décembre 2021
Collecte des données :	Août 2021 à octobre 2021
Directrice du projet de recherche à l'OFSP :	Cinzia Zeltner (collaboratrice scientifique, section Développement professions de la santé)
Référence bibliographique :	Gerber, Michèle et Bolliger, Christian (2021). Surveillance cantonale de l'exercice de la profession selon la LPMéd, la LPSan et la LPsy. Berne : Office fédéral de la santé publique
Adresse de correspondance :	Büro Vatter, Politikforschung & -beratung Gerbergasse 27 CH-3011 Berne

---

## Résumé

---

La loi sur les professions médicales (LPMéd ; RS 811.11), la loi sur les professions de la santé (LPSan ; RS 811.21) et la loi sur les professions de la psychologie (LPsy ; RS 935.81) délèguent aux cantons l'octroi des autorisations de pratiquer et la surveillance du respect des devoirs professionnels des personnes qui exercent leur activité sous propre responsabilité professionnelle. Les professions suivantes sont concernées : les médecins, les dentistes, les chiropraticiens, les pharmaciens, les vétérinaires (LPMéd), les infirmiers, les physiothérapeutes, les ergothérapeutes, les sages-femmes, les diététiciens, les optométristes, les ostéopathes (LPSan), ainsi que les psychologues pratiquant des psychothérapies (LPsy), dont l'exercice de la profession (régime de l'autorisation et autorité cantonale de surveillance) est explicitement réglementé dans la LPsy. Sur mandat de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), le bureau Vatter, Politikforschung & -beratung, a réalisé en été 2021 une enquête en ligne auprès des autorités cantonales, consacrée à la surveillance de l'exercice de la profession. Par cette étude, l'OFSP entend obtenir un bon niveau d'information sur la manière dont les cantons exercent leur devoir de surveillance, les difficultés qu'ils rencontrent et les améliorations nécessaires. 50 des 57 autorités de surveillance sollicitées ont participé à l'enquête en ligne.

### Organisation des autorités de surveillance

**L'organisation de la surveillance diffère d'un canton à l'autre :** dans huit cantons, un service unique est chargé de la surveillance de toutes les professions ; dans dix cantons, cette mission revient à deux services et dans les huit cantons restants, cette fonction incombe à trois ou quatre services. À une exception près, la surveillance des médecins, des chiropraticiens, des sept professions visées par la LPSan et des psychothérapeutes au sens de la LPsy relève toujours de la même autorité. Un canton confie la surveillance des optométristes à un autre service. En revanche, la surveillance des pharmaciens (huit cantons), des dentistes (quatre cantons) et des vétérinaires (seize cantons) relève parfois de différents services.

### Octroi de l'autorisation de pratiquer

Pour exercer sous propre responsabilité professionnelle, les personnes doivent être titulaires du diplôme fédéral correspondant, être dignes de confiance et présenter, tant physiquement que psychiquement, les garanties nécessaires à un exercice irréprochable de leur profession. Par ailleurs, ils doivent disposer des connaissances nécessaires dans une langue officielle du canton pour lequel l'autorisation est demandée (art. 36, al. 1, LPMéd ; art. 12, al. 1, LPSan ; art. 24, al. 1, LPsy).

**Documents et justificatifs demandés :** tous les cantons exigent la présentation d'un extrait de casier judiciaire pour tous les professionnels considérés dans l'enquête. En cas d'activité professionnelle antérieure exercée à titre indépendant à l'étranger ou dans un autre canton, les professionnels doivent généralement présenter une attestation de conformité (*Certificate of good standing*).

Pratiquement tous les cantons demandent de joindre à la demande d'autorisation de pratiquer des documents attestant la qualification professionnelle ou les autorisations de pratiquer délivrées par d'autres cantons. Au moins deux tiers des cantons demandent, pour tous les groupes professionnels, un CV, la preuve de la conclusion d'une assurance en responsabilité civile professionnelle et, excepté pour les vétérinaires, la motivation d'une éventuelle demande refusée par un autre canton. Plusieurs cantons (en général moins de la moitié) exigent d'autres documents, comme un certificat médical attestant de la santé physique et psychique du demandeur, des certificats de travail et une autorisation de séjour.

**Attestation des connaissances linguistiques :** les exigences des cantons quant à l'attestation des connaissances linguistiques varient peu d'une profession à l'autre, excepté en ce qui concerne les vétérinaires. Pour les professions relevant de la LPMéd et de la LPsy, la vérification de l'inscription de la langue dans les registres professionnels correspondants constitue la pratique la plus courante. La moitié des cantons voire davantage exigent, comme preuve des connaissances linguistiques, que le demandeur dispose d'un diplôme de langue reconnu, d'un titre de formation universitaire ou postgrade établi dans la langue nationale concernée, ou soit un locuteur natif, sauf pour les vétérinaires. Un peu moins de la moitié des cantons par groupe professionnel prend en compte dans l'évaluation de la demande une preuve de l'exercice de la profession dans la région linguistique considérée. Un à quatre cantons par groupe professionnel exigent également que les demandeurs soient titulaires d'un certificat de maturité.

**Différences considérables entre les cantons :** les résultats de l'enquête montrent qu'il existe de grandes différences en ce qui concerne le nombre de documents et de données sur lesquels les cantons se basent pour évaluer les demandes d'autorisation de pratiquer. Au sein d'un même canton, il peut aussi y avoir de grands écarts entre les exigences posées aux différents groupes professionnels ; c'est la tendance notamment lorsque la compétence en matière de surveillance est répartie entre plusieurs services.

**Procédure simplifiée lorsqu'il existe déjà une autorisation de pratiquer délivrée par un autre canton :** la plupart des cantons connaissent une procédure simplifiée lorsque les demandeurs sont déjà en possession d'une autorisation de pratiquer délivrée par un autre canton. Cette procédure est gratuite pour toutes les professions, dans pratiquement tous les cantons. Généralement, il n'est pas nécessaire de présenter l'intégralité des documents.

**La plupart des cantons limitent d'une manière ou d'une autre la durée des autorisations de pratiquer :** seuls deux à six cantons (selon le groupe professionnel) ne posent aucune limite. Dans la moitié environ des cantons, la durée de validité des autorisations est limitée pour tous les groupes professionnels sous revue à partir d'un certain âge, généralement 70 ans, et pour une durée d'un à trois ans. De même, près de la moitié des cantons limitent la durée des autorisations en cas de réserves à l'égard d'un demandeur. Trois cantons seulement par groupe professionnel accordent systématiquement des autorisations de pratiquer de durée limitée.

## Collecte d'informations et mesures après l'octroi de l'autorisation de pratiquer

**Réexamen le plus souvent à la suite d'indications d'irrégularités** : lorsqu'une autorisation de pratiquer a été accordée, on ne peut pas automatiquement partir du principe que les professionnels respecteront durablement les conditions d'octroi de l'autorisation. Excepté pour les autorisations accordées aux vétérinaires (sept cantons), la moitié environ des autorités cantonales procèdent au réexamen des conditions d'autorisation lorsqu'un demandeur souhaite prolonger une autorisation octroyée pour une durée limitée. Entre trois et sept autorités cantonales réexaminent le respect des conditions d'autorisation dans d'autres cas de figure. Elles le font le plus souvent lorsque des indications concrètes d'irrégularités dans l'exercice de la profession ou de violation de devoirs professionnels leur sont rapportées. La limite d'âge constitue la deuxième cause de réexamen des conditions d'octroi d'une autorisation. Par ailleurs, certains cantons réexaminent les conditions d'octroi des autorisations pour tous les groupes professionnels lors de contrôles aléatoires ou dans le cadre d'autres contrôles de routine. Les cantons restants (entre six et quinze par groupe professionnel) ne vérifient plus le respect des conditions d'octroi une fois que l'autorisation de pratiquer a été accordée.

**Malgré l'obligation de déclaration, les autorités sont souvent (aussi) informées des changements de situation professionnelle par d'autres canaux** : afin de toujours connaître la situation professionnelle actuelle des personnes sous surveillance, les cantons doivent être informés des éventuels changements. Dans la plupart des cantons ayant pris part à l'enquête, les professionnels sont légalement tenus de déclarer ces changements. À peu d'exceptions près, au moins la moitié ou la majorité des autorités de surveillance (selon le groupe professionnel considéré) apprennent pourtant les changements (aussi) par le biais de tiers, par des sources accessibles au public ou du fait d'envois n'ayant pas pu être distribués. Sauf pour les vétérinaires (trois cantons), environ un quart des autorités de surveillance par groupe professionnel se renseignent périodiquement auprès des professionnels.

**Les cantons n'enregistrent pas les changements tout à fait de la même manière dans les registres professionnels** : les cantons indiquent dans le registre des professions médicales (MedReg), dans le registre national des professions de la santé (NAREG) et dans le registre des professions de la psychologie (PsyReg) si les professionnels possèdent ou non une autorisation de pratiquer valable. Le statut d'autorisation figure également dans le registre des professions de la santé (registre LPSan) entré en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2022, qui couvre les sept professions visées par la LPSan. Différents statuts peuvent être saisis : cinq au total dans le MedReg et quatre dans le NAREG et le PsyReg. Les mutations intervenant dans le parcours professionnel des personnes ne sont pas toujours inscrites de manière uniforme dans le MedReg par les autorités cantonales. Les modèles d'enregistrement applicables aux différentes professions montrent toutefois de grandes similitudes, avec certaines divergences en ce qui concerne les pharmaciens et les vétérinaires. Concernant le NAREG et le PsyReg, la pratique est similaire dans tous les cantons, mais pas identique. Tous registres confondus, ce sont les enregistrements de violations de devoirs professionnels qui présentent les plus grandes différences.

***Pour autant que les cantons aient été en mesure de chiffrer le phénomène, l'exercice d'une activité sans autorisation de pratiquer a rarement pu être constatée*** : la plupart des cantons ne connaissent pas, ou alors rarement, de situations dans lesquelles une personne exerçant sous propre responsabilité professionnelle ne posséderait pas d'autorisation de pratiquer. Cette constatation vaut pour tous les groupes professionnels. Parmi les cantons qui ont pu chiffrer le phénomène, seuls deux ont constaté, chacun dans un groupe professionnel, dix cas ou plus d'activité sans autorisation de pratiquer au cours des deux dernières années. La fréquence est vraisemblablement étroitement liée à l'expansion des différents groupes professionnels : aucun canton n'a encore relevé d'activité sous propre responsabilité professionnelle sans autorisation de pratiquer parmi les chiropraticiens. En revanche, toujours parmi les cantons en mesure de chiffrer le phénomène, seulement quatre à cinq d'entre eux ont déclaré n'avoir connaissance d'aucun cas parmi les dentistes, les médecins et les professions visées par la LPSan. Le contrôle exercé par la société est le frein le plus souvent cité par les services cantonaux à l'exercice d'une activité professionnelle sans autorisation de pratiquer. Dans plusieurs cantons, les informations fournies par des organisations professionnelles ou les contrôles effectués dans les entreprises jouent aussi un rôle.

## **Respect des devoirs professionnels**

***Les cantons s'assurent du respect des devoirs professionnels de manière essentiellement réactive*** : ils effectuent des contrôles principalement lorsque l'occasion se présente (examen d'une première demande d'autorisation de pratiquer, demande de renouvellement d'une autorisation, autre contrôle de routine) et sur information fournie par des tiers ou par d'autres sources (p. ex. médias, Internet). Il est plutôt rare que des contrôles aléatoires ou généralisés sur une période donnée soient effectués dans tous les groupes professionnels. Parmi les autorités de surveillance, seule une petite minorité renonce totalement à vérifier le respect des devoirs professionnels.

***Le signalement d'éventuels manquements aux devoirs professionnels provient de sources privées et publiques*** : la plupart des autorités de surveillance interrogées comptent les patients, les organisations de patients et les proches parmi les trois sources qui leur signalent le plus souvent d'éventuelles violations de devoirs professionnels. En deuxième place, elles citent, à parts à peu près égales, les autorités judiciaires ou administratives ainsi que les signalements personnels émanant de tiers. Parmi les sources importantes fréquemment mentionnées figurent aussi les signalements effectués par d'autres professionnels et par les ordres et associations de professionnels, les différences entre les professions étant ici plus marquées. Les signalements provenant d'assurances et la divulgation d'informations, dans les médias par exemple, jouent un rôle plutôt secondaire. Le nombre de signalements enregistrés chaque année par les autorités cantonales de surveillance est variable : pour les 142 groupes professionnels cantonaux (sur 182) pour lesquels une estimation existe, les signalements vont de zéro à cent et varient considérablement d'un groupe professionnel à un autre.

***Une surveillance parfois différente pour les fournisseurs de prestations pouvant exercer 90 jours par an*** : à la condition de se déclarer, les ressortissants d'un État membre de l'UE/AELE peuvent exercer leur activité sans autorisation pendant 90 jours par an au maximum, dans le canton de leur choix. Un tiers environ des autorités de surveillance vérifient de la même manière que pour les détenteurs d'une autorisation ordinaire de pratiquer que ces personnes respectent leurs devoirs

professionnels, sauf en ce qui concerne les pharmaciens et les vétérinaires. Un tiers procède différemment et un dernier tiers n'a pas connu ce cas de figure. Quatre autorités cantonales de surveillance appliquent une procédure différente aux pharmaciens qui exercent au plus 90 jours par an. Pour les vétérinaires, la moitié des autorités cantonales de surveillance procèdent de la même manière que pour les détenteurs d'une autorisation, environ un tiers d'entre elles appliquent une autre procédure, trois n'avaient pas encore connu ce cas de figure et deux n'ont pas été en mesure de répondre à la question. La plupart des autorités cantonales de surveillance n'ont encore jamais constaté la présence de professionnels non déclarés parmi ceux exerçant jusqu'à 90 jours par an sur leur territoire (pour 100 des 125 groupes professionnels pour lesquels une estimation existe). Les cas de non-déclaration concernent le plus souvent des vétérinaires.

## **Problèmes et défis, possibilités d'amélioration**

***Les demandes incomplètes compliquent les procédures d'autorisation*** : la majorité des autorités cantonales de surveillance se heurtent à différents problèmes et défis lors de l'octroi des autorisations de pratiquer : presque toutes ont affaire à des dossiers incomplets. Les autres problèmes et défis abordés dans l'enquête concernent tous les groupes professionnels, mais touchent toujours moins de la moitié des cantons. Il s'agit notamment de problèmes en rapport avec des demandes provenant de l'étranger (p. ex. connaissances linguistiques, reconnaissance de diplômes, casier judiciaire, etc.), la vérification du caractère digne de confiance du demandeur et l'utilisation des technologies de l'information et des bases de données.

***Le manque de ressources nuit au contrôle du respect des devoirs professionnels*** : presque tous les cantons rencontrent des problèmes et sont confrontés à des défis lors de la surveillance du respect des devoirs professionnels, et ce pour pratiquement tous les groupes professionnels. Plusieurs autorités de surveillance compétentes pour les vétérinaires et une autorité compétente pour les pharmaciens déclarent que cet aspect ne pose pas de difficulté. La plupart des autorités de surveillance, excepté celles des vétérinaires, sont préoccupées par le manque de ressources pour effectuer les contrôles. Dans au moins la moitié des cantons, établir la preuve d'un comportement fautif constitue un vrai défi. Cette observation ne concerne pas les autorités compétentes pour les vétérinaires. Un nombre un peu moins grand de services mentionnent des difficultés à vérifier le respect de certains devoirs professionnels.

***Possibilités d'amélioration du point de vue des cantons*** : dans le cadre de l'enquête, les autorités cantonales de surveillance ont mentionné des possibilités d'amélioration et une aide nécessaire, notamment en ce qui concerne les registres professionnels (p. ex. utilisation uniforme par les cantons), la collaboration entre les cantons (p. ex. uniformisation des procédures) et les aspects juridiques de l'activité de surveillance (p. ex. élaboration de normes contraignantes).