

Audience publique du 19 mars 2003

=====

Recours formé par Madame ..., ...
contre une décision du ministre de la Santé
en matière d'exercice de la profession de médecin

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 15431 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif le 7 octobre 2002 par Maître Lucien WEILER, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Diekirch, au nom de Madame ..., née le ... (ancienne Yougoslavie), demeurant actuellement à L-..., tendant à la réformation de trois décisions rendues par le ministre de la Santé datées des 3 décembre 2001, 7 mars 2002 et 6 septembre 2002 lui refusant l'autorisation d'exercer la profession de médecin-généraliste au Luxembourg ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du Gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 23 décembre 2002;

Vu les pièces versées en cause et notamment les décisions entreprises ;

Oùï le juge-rapporteur en son rapport ainsi que Monsieur le délégué du Gouvernement Guy SCHLEDER en sa plaidoirie à l'audience publique du 10 février 2003.

En date du 1^{er} septembre 2000, la ministre de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a procédé à l'homologation pour le Grand-Duché de Luxembourg du « *titre de docteur en médecine, décerné en date du 3 octobre 1994 par l'Université de Rijeka (République de Croatie) à Madame ..., née le ... à ... (Yougoslavie) complété par le certificat d'habilitation pour le titre de docteur en médecine, décerné le 27 janvier 1999 par le ministère fédéral de la Santé à Sarajevo* ».

Le 15 septembre 2001, Madame ... a sollicité l'autorisation de pouvoir exercer la profession de médecin-généraliste au Grand-Duché de Luxembourg.

Par courrier datant du 3 décembre 2001, le ministre de la Santé, ci-après désigné par « le ministre », prit position comme suit par rapport à cette demande :

« Me référant à votre demande du 15 septembre 2001 et à l'avis du collège médical, j'ai l'honneur de vous informer que conf. à la législation luxembourgeoise, l'autorisation d'exercer la médecine générale au Luxembourg peut être accordée que dans des cas

exceptionnels à un ressortissant d'un pays non membre de l'Union Européenne ou apatride titulaire d'un diplôme, certificat ou autre titre de médecin délivré dans un Etat non membre de l'Union Européenne, homologué conformément aux dispositions légales, à condition toutefois d'être titulaire d'un diplôme, certificat ou autre titre sanctionnant une formation spécifique en médecine générale conf. à la directive 93/16/CEE.

Les conditions auxquelles doivent répondre la formation spécifique en médecine générale sont énoncées à l'article 31 de la directive précitée.

Or, il ressort de votre dossier que vous n'êtes pas titulaire d'un diplôme sanctionnant une telle formation. Dans ces conditions, je suis au regret de devoir vous informer que je ne suis pas en mesure de vous accorder l'autorisation d'exercer la médecine en tant que médecin-généraliste au Luxembourg.

En outre je tiens à vous signaler qu'un recours auprès du tribunal administratif peut être introduit dans le mois qui suit la notification de la présente décision ».

La demande de Madame ..., telle que complétée à la suite dudit courrier, fut transmise pour avis au collège médical en date du 16 janvier 2002.

Sur base d'un avis défavorable dudit collège médical datant du 30 janvier 2002, le ministre s'adressa une nouvelle fois à Madame ... par courrier du 7 mars 2002 libellé comme suit :

« Me référant à votre demande relative à l'affaire dont question sous rubrique, j'ai l'honneur de vous informer que selon la législation luxembourgeoise le médecin qui veut être autorisé à exercer la médecine en qualité de médecin-généraliste, doit être détenteur outre d'un diplôme de médecin, d'un diplôme, certificat ou autre titre sanctionnant une formation spécifique en médecine générale conformément à la directive 93/16/CEE.

Afin de me permettre de décider en connaissance de cause si cette condition est remplie, il y a lieu :

- *de donner des précisions quant aux différents stages accomplis à l'Hôpital de la Ville de Sarajevo, au Centre Hospitalier et à la Clinique de Rijeka ;*
- *de me faire parvenir des attestations de stage établies par vos différents maîtres de stage ;*
- *de présenter une copie conforme à l'original*
 - *du certificat établi par la Direction de l'Hôpital de Sarajevo,*
 - *du certificat d'habilitation pour le titre de docteur délivré par le ministère fédérale de la Santé de Sarajevo,*
 - *du diplôme d'aptitude de Haute Ecole de docteur en médecine délivré par l'Université de Rijeka,*
- *de fournir les informations énumérées à l'article 10 (1) du règlement grand-ducal du 10 juin 1997 fixant la procédure à suivre pour obtenir l'autorisation d'exercer les professions de médecin et de médecin-dentiste.*

Vous avez joint à votre dossier un certificat relatif à l'examen d'habilitation pour le titre de docteur en médecine établi en date du 28 janvier 1999 par le ministère de Sarajevo. Je vous prie de me fournir des explications quant à la durée, le contenu resp. les stages à accomplir pour obtenir ce certificat et de m'expliquer de façon détaillée pourquoi vous avez dû passer cet examen alors que vous étiez à ce moment déjà titulaire d'un diplôme de docteur en médecine délivré par l'Université de Rijeka ».

Après réexamen du dossier et sur base d'un nouvel avis négatif du collège médical datant du 17 juillet 2002, le ministre refusa l'autorisation d'exercer la profession de médecin-généraliste à Madame ... aux motifs suivants :

« En effet, vous n'avez pas fourni les pièces justificatives nécessaires pour l'autorisation requise notamment en ce qui concerne la durée de la formation spécifique en médecine générale qui est de deux ans et qui doit être sanctionnée par un diplôme (voir article 2(1) de la loi modifiée du 29 avril 1983 concernant l'exercice des professions de médecin, de médecin-dentiste et de médecin vétérinaire qui vous a été transmise par ma lettre du 3.12.2001).

Par ailleurs je tiens à vous informer qu'étant donné que le certificat d'habilitation pour le titre de docteur décerné le 27 janvier 1999 par le ministre de la Santé de Sarajevo était nécessaire pour l'homologation de votre diplôme de base de médecin, je ne saurais prendre en considération ce certificat une deuxième fois pour la formation spécifique ».

Par requête déposée en date du 7 octobre 2002, Madame ... a fait introduire un recours en réformation à l'encontre des courriers ministériels prévisés des 3 décembre 2001, 7 mars et 6 septembre 2002.

Le délégué du Gouvernement conclut à l'irrecevabilité du recours introduit contre la décision du 3 décembre 2001 pour cause de tardiveté en faisant valoir que le ministre de la Santé n'aurait reçu copie dudit recours qu'en date du 13 janvier 2002, de sorte que le délai de recours contentieux d'un mois en la matière n'aurait pas été respecté. Il conclut en outre à l'irrecevabilité du recours dirigé contre le courrier ministériel déféré du 7 mars 2002 en faisant valoir qu'il ne comporterait aucun élément décisionnel. Quant à la recevabilité du recours dirigé contre la décision déferée du 6 septembre 2002, le délégué du Gouvernement s'est rapporté à prudence de justice.

Conformément aux dispositions de l'article 35 de la loi modifiée du 29 avril 1983 concernant l'exercice des professions de médecin, de médecin-dentiste et de médecin-vétérinaire, le tribunal est compétent pour statuer en tant que juge du fond à l'encontre de toute décision d'octroi, de refus, de suspension ou de retrait d'une autorisation d'exercer la profession de médecin, de sorte que le tribunal est compétent pour connaître du recours en réformation introduit.

Dans la mesure où il ne se dégage pas des pièces versées au dossier tel que soumis au tribunal que le délai de recours contentieux d'un mois prévu par l'article 35 de la loi modifiée du 29 avril 1983 précitée ait été valablement interrompu par un acte posé par la demanderesse, c'est à juste titre que le délégué du Gouvernement conclut à l'irrecevabilité pour cause de tardiveté du recours introduit à l'encontre de la décision déferée du 3 décembre 2001.

Quant au courrier ministériel déféré du 7 mars 2002, force est encore de constater qu'il ne comporte pas d'élément décisionnel proprement dit, mais ne constitue qu'une étape préparatoire à la décision finale du 6 septembre 2002, étant donné que le ministre, afin de lui permettre de décider en connaissance de cause, a requis la demanderesse de compléter son dossier par une série de pièces y énoncées, sans que ce courrier ne puisse être considéré comme constitutif d'une décision de refus. Il s'ensuit que le recours dirigé à son encontre est irrecevable, pour être dirigé contre un acte préparatoire d'une décision administrative finale constitutif d'une étape dans la procédure d'élaboration de celle-ci et échappant en tant que tel au recours contentieux (cf. Cour adm. 22 janvier 1998, n° 9647C du rôle, Pas. adm. 2002, V° Actes administratifs, n° 6 et autres références y citées).

Le recours dirigé contre la décision déférée du 6 septembre 2002 ayant été introduit dans les formes et délai de la loi, il est recevable.

La demanderesse conclut à la réformation de la décision déférée pour erreur de fait, sinon erreur de droit en reprochant à l'autorité administrative d'avoir conclu à tort à l'absence d'une formation spécifique en médecine générale dans son chef. Elle estime qu'il résulterait des pièces du dossier qu'elle a accompli divers stages s'étalant sur une période de plus de deux ans au titre d'une formation spécifique en médecine générale, laquelle est sanctionnée par un examen d'habilitation documenté en cause par le certificat d'habilitation daté du 28 janvier 1999 et établi par les autorités fédérales compétentes. Estimant que ledit certificat tiendrait lieu de preuve de l'accomplissement et de la réussite dans son chef d'une formation spécifique en médecine générale, elle reproche à l'autorité administrative d'avoir refusé de le prendre en considération au motif qu'il aurait été nécessaire dans le cadre de l'homologation de son titre de médecin lui décerné en 1994, alors qu'il ne résulterait d'aucun texte, ni d'aucun élément du dossier que ledit titre de médecin n'aurait pas été homologué s'il n'avait pas été accompagné du certificat d'habilitation. Elle relève que cette exigence serait pour le surplus étonnante, alors qu'il s'agirait de deux titres différents sanctionnant des formations distinctes, en ce que le titre de médecin délivré par l'Université de Rijeka en octobre 1994 sanctionne la formation de base de médecin, tandis que le certificat d'habilitation de 1999 sanctionne la formation complémentaire en médecine générale et que l'homologation d'un diplôme de base ne nécessiterait pas la production d'un titre sanctionnant une formation complémentaire spécifique.

Dans la mesure où la demanderesse ne satisferait pas à cette dernière condition en ce sens qu'elle ne serait pas titulaire du diplôme de formation spécifique en médecine générale, la décision litigieuse serait dès lors justifiée. Il relève que conformément à la directive modifiée 93/16/CEE, la formation spécifique en médecine générale qui est d'une durée de deux ans au moins, serait de nature plus pratique que théorique et se ferait tant en milieu hospitalier qu'en pratique de médecine générale pendant six mois au moins, de sorte que les stages d'ordre exclusivement hospitalier, en partie volontaires, accomplis par la demanderesse et se situant surtout avant 1999, de manière à avoir été pris en compte pour la durée de la formation de base de médecin, ne sauraient plus être considérés comme documentant dans son chef une formation spécifique en médecine générale. Le délégué du Gouvernement renvoie par ailleurs au dossier administratif pour constater que le diplôme présenté par la demanderesse à l'homologation en 1995 ne répondait pas à la condition de la durée requise et il relève que c'est d'ailleurs à la suite de cette première décision de refus d'homologation que Madame ... a entrepris une formation complémentaire en Bosnie-Herzégovine. Il conclut que l'on ne saurait dès lors, sous peine d'avantager la demanderesse par rapport à des médecins

originaires de l'Union européenne, considérer que la formation qui lui a permis d'exercer sa profession dans son pays d'origine soit en même temps considérée comme étant la formation spécifique, c'est-à-dire le deuxième diplôme, certificat ou titre exigé par l'article 1^{er} sub c) de la loi modifiée du 29 avril 1983 précitée.

La procédure devant les juridictions administratives étant essentiellement écrite, le tribunal est amené à statuer à l'égard de toutes les parties encore que la demanderesse n'était pas représentée lors de l'audience publique à laquelle l'affaire fut fixée pour plaidoiries, l'absence de son mandataire y ayant été cependant excusée.

Conformément à l'article 2 (1) de la loi modifiée du 29 avril 1983 précitée *« l'autorisation d'exercer les activités de médecin peut être accordée par le ministre de la santé, dans des cas exceptionnels à un ressortissant d'un Etat non-membre de l'Union européenne ou à un apatride remplissant les conditions prévues sub b), c) et d) de l'article 1^{er} et justifiant avoir les connaissances linguistiques suffisantes à l'exercice de la profession dans au moins deux des langues administratives définies à l'article 3 de la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues ».*

Aux termes de l'article 1^{er} point b) de la loi modifiée du 29 avril 1983, une autorisation d'exercer peut être délivrée par le ministre de la Santé aux conditions que le demandeur *« soit titulaire d'un des diplômes, certificats ou autres titres de médecin délivrés dans un pays non membre de l'Union européenne, à condition que le diplôme ait été homologué conformément aux dispositions de la loi modifiée du 18 juin 1969 sur l'enseignement supérieur et l'homologation des titres et grades étrangers d'enseignement supérieur, qu'il sanctionne le même cycle d'études que le diplôme qui donne droit à l'exercice de la profession de médecin aux nationaux du pays qui le délivre et qu'il confère à son titulaire le droit d'exercer la profession de médecin dans le pays dont il possède la nationalité ».* Conformément au point c) du prédit article, il doit en outre *« être titulaire d'un diplôme, certificat ou autre titre sanctionnant une formation spécifique en médecine générale conformément à la directive 93/16/CEE ».*

Il ressort des pièces versées au dossier que le titre de docteur en médecine de la demanderesse a été homologué au Luxembourg en date du 1^{er} septembre 2000, de sorte que la première condition imposée par l'article 2 de la loi modifiée du 29 avril 1983 précitée par référence à son article 1^{er} point b) concernant l'homologation de son diplôme de docteur en médecine au Luxembourg est remplie dans son chef.

En ce qui concerne la deuxième condition prévue par ledit article 2, par référence à l'article 1^{er} point c), le texte de loi exige la preuve d'une formation spécifique en médecine générale, telle que visée par la directive 93/16/CEE qui, dans son article 31, dispose que *« la formation spécifique en médecine générale doit répondre au moins aux conditions suivantes :*

- a) elle n'est accessible qu'après l'accomplissement et la validation d'au moins six années d'études dans le cadre du cycle de formation visé à l'article 23 ;*
- b) elle a une durée d'au moins deux ans à plein temps et s'effectue sous le contrôle des autorités ou organismes compétents ;*
- c) elle est de nature plus pratique que théorique ; la formation pratique est dispensée, d'une part, pendant six mois au moins en milieu hospitalier agréé disposant de l'équipement et des services appropriés et, d'autre part, pendant six*

mois au moins dans le cadre d'une pratique de médecine générale agréée ou d'un centre agréé dans lequel les médecins dispensent des soins primaires ; elle se déroule en liaison avec d'autres établissements ou structures sanitaires s'occupant de la médecine générale ; toutefois, sans préjudice des périodes minimales sous-mentionnées, la formation pratique peut être dispensée pendant une période de six mois au maximum dans d'autres établissements ou structures sanitaires agréés s'occupant de la médecine générale ;

d) elle comporte une participation personnelle du candidat à l'activité professionnelle et aux responsabilités des personnes avec lesquelles il travaille ».

Pour conclure à l'accomplissement et à la réussite dans son chef d'une formation spécifique en médecine générale satisfaisant à la deuxième condition prévue par l'article 2 de la loi modifiée du 29 avril 1983 prévisée, la demanderesse fait état de divers stages s'étalant sur une période de plus de deux ans, sanctionnés par un examen d'habilitation qu'elle a passé et réussi en date du 27 janvier 1999, documenté par le certificat d'habilitation daté du 28 janvier 1999 produit en cause et établi par les autorités fédérales compétentes.

S'il est certes constant que la demanderesse est titulaire d'un certificat d'habilitation établi à Sarajevo le 28 janvier 1999 par le ministère fédéral de la Santé documentant sa réussite à l'examen d'habilitation pour le titre du docteur en médecine devant la commission d'examen de ce ministère en date du 27 janvier 1999, et l'habilitant d'établir un cabinet médical dans son pays d'origine, force est cependant de constater que ledit certificat fut requis dans son chef dans le cadre de l'instruction de sa demande d'homologation de son diplôme de base de docteur en médecine lui décerné par l'Université de Rijeka en date du 1^{er} août 1994, étant donné que la commission d'homologation pour la médecine avait émis dans un premier stade un avis négatif concernant cette demande, au motif que la durée nécessaire pour l'obtention de son diplôme de docteur était inférieure à celle requise par les dispositions réglementaires applicables, de sorte que la présentation supplémentaire du certificat d'aptitude professionnelle fut jugée indispensable pour combler la carence mise à jour au niveau de la durée du cycle complet d'études théoriques et pratiques effectuées par la demanderesse.

Dans la mesure où ledit certificat d'habilitation, par ailleurs expressément mentionné dans l'arrêté de la ministre de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche du 1^{er} septembre 2000 en tant que complément au titre de docteur en médecine de la demanderesse comme ayant été homologué pour le Grand-Duché de Luxembourg, est dès lors à considérer comme l'une des composantes jugées indispensables de la formation de la demanderesse ayant fait l'objet de la procédure d'homologation conformément aux dispositions de la loi modifiée du 18 juin 1969 sur l'enseignement supérieur et l'homologation des titres et grades étrangers d'enseignement supérieur, c'est à juste titre que le délégué du Gouvernement, en reprenant la motivation de la décision déferée, a relevé que le même certificat ne saurait être pris en considération une nouvelle fois dans le cadre de l'appréciation de la condition énoncée au point c) de l'article 1^{er} de la loi modifiée du 29 avril 1983 précitée, étant donné que l'exigence y inscrite d'être titulaire d'un diplôme, certificat ou autre titre sanctionnant une formation spécifique en médecine générale conformément à la directive 93/16/CEE y est énoncée comme étant une condition supplémentaire, de manière à ne pas pouvoir se confondre, quant à son contenu, avec une partie de la formation requise déjà de fait au niveau de la reconnaissance de la formation de base ayant fait l'objet de l'homologation du 1^{er} septembre 2000 en l'espèce.

Force étant de constater qu'il ne ressort pas des pièces fournies en cause que la demanderesse a accompli, au-delà des formations et stages pris en considération dans le cadre de la procédure d'homologation de son diplôme de docteur en médecine, une formation sanctionnée par un diplôme, certificat ou autre titre sanctionnant une formation spécifique en médecine générale, répondant aux exigences prédécrites résultant de la directive 93/16/CEE, le recours en réformation est à rejeter comme étant non fondé.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, première chambre, statuant contradictoirement ;

déclare le recours en réformation irrecevable à l'encontre des décisions et acte déferés des 3 décembre 2001 et 7 mars 2002 ;

le déclare recevable pour le surplus ;

au fond le dit non justifié et en déboute ;

condamne la demanderesse aux frais.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 19 mars 2003 par :

M. Delaporte, premier vice-président,
Mme Lenert, premier juge,
M. Schroeder, juge,

en présence de M. Schmit, greffier en chef.

Schmit

Delaporte