

Audience publique du 2 juin 2014

Recours formé par
Madame et consort,
contre une décision du ministre de la Santé
en matière d'exploitation d'un laboratoire d'analyses médicales

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 32861 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif le 12 juin 2013 par Maître Charles Steichen, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Diekirch, aux noms de Madame, demeurant à, et de Monsieur, demeurant à, tendant à la réformation, sinon subsidiairement à l'annulation d'une décision du ministre de la Santé portant refus implicite de leur demande en obtention d'une autorisation pour l'ouverture et l'exploitation d'un laboratoire d'analyses médicales ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 19 septembre 2013 ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif le 17 octobre 2013 par Maître Charles Steichen pour compte de Madame et de Monsieur ;

Vu le mémoire en duplique du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 14 novembre 2013 ;

Vu les pièces versées en cause ;

Entendu le juge-rapporteur en son rapport, ainsi que Maître Charles Steichen et Madame le délégué du gouvernement Claudine Konsbruck en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 24 mars 2014 ;

Vu l'avis du tribunal administratif du 8 mai 2014 ;

Entendu le juge-rapporteur en son rapport complémentaire, ainsi que Maître Charles Steichen et Monsieur le délégué du gouvernement Daniel Ruppert en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 19 mai 2014.

Le 1^{er} octobre 2012, Madame et Monsieur introduisirent auprès du ministre de la Santé, ci-après dénommé « le ministre », une demande en obtention d'une autorisation pour ouvrir et exploiter un laboratoire d'analyses de biologie médicale au sens de la loi modifiée du 16 juillet 1984 relative aux laboratoires d'analyses médicales, ci-après dénommée « la loi du 16 juillet 1984 ».

Par courrier du 21 novembre 2012, le Collège médical, ci-après dénommé « le collège », informa le ministre de son avis favorable concernant la demande en obtention d'une autorisation pour ouvrir et exploiter un laboratoire d'analyses médicales présentée par les Docteurs et Cet avis fut libellé comme suit :

« Le Collège médical a analysé la demande sous rubrique à sa séance du 15 novembre 2012.

Il apparaît que chaque candidat est connu pour sa compétence, son expérience professionnelle dans le domaine concerné et présente donc des dispositions et aptitudes à l'ouverture et à l'exploitation d'un laboratoire.

Ce projet ambitieux doit être encouragé, notamment comme la finalisation d'une bonne expérience issue du milieu professionnel des intéressés, dont l'activité envisagée va contribuer à diversifier l'offre des services de laboratoire.

Du point de vue légal, les conditions prévues par la loi modifiée du 16 juillet 1984 relative aux laboratoires d'analyses médicales sont remplies dans le chef de chacun des candidats.

Le Collège médical avise donc favorablement la demande des candidats (...) »

Le 19 décembre 2012, le collège rendit un avis complémentaire favorable dans les termes suivants :

« Veuillez trouver ci-dessous l'avis complémentaire relatif à l'applicabilité de l'article 3(1) de la loi modifiée du 16 juillet 1984 relative aux laboratoires d'analyses médicales suite à votre demande du 29 novembre 2012.

La disposition visée prévoit notamment que l'autorisation n'est accordée que si la création répond à un besoin national, régional ou local.

Le Collège médical ne dispose pas de statistiques lui permettant d'analyser l'étendue ou la nécessité de cette couverture au plan national, régional ou local, une simple statistique ne pouvant par ailleurs pas déterminer à suffisance ce besoin qui dépend d'autres facteurs.

Le Collège médical note la profusion sur chaque périmètre de localité de centres de prélèvement pour des laboratoires d'analyses à dimension quasi industrielle, ce qui témoigne de besoins importants pour raison d'accessibilité.

Par ailleurs l'installation systématique de laboratoires de mêmes enseignes produit l'effet pervers d'un monopole contrariant la diversité de l'offre dans le domaine.

Comme il est également important de respecter le principe de non discrimination ainsi que celui de la liberté d'établissement et d'exercice, il s'avère difficile de ne pas accéder à la demande des requérants.

Le Collège médical en a déduit que les conditions prévues par la loi modifiée du 16 juillet 1984 relative aux laboratoires d'analyses médicales sont remplies dans le chef de chacun des candidats.

Par le présent avis complémentaire, le Collège médical réitère l'avis favorable initialement donné à la demande d'établissement par les requérants. (...) »

Lors d'une réunion du 6 février 2013, une majorité de 10 membres, contre 4 membres, de la Commission consultative des laboratoires, ci-après désignée par « la commission », instituée par l'article 14 de la loi du 16 juillet 1984, vota en faveur de la demande en obtention d'une autorisation pour ouvrir et exploiter un laboratoire d'analyses médicales présentée par les Docteurs et, après avoir pris en considération que :

« (...) Le représentant du Ministre de la Santé (...) rappelle que selon l'article 3 de la loi du 16 juillet 1984 relative aux laboratoires d'analyses médicales la création d'un laboratoire d'analyses médicales ne peut être autorisée que s'il est jugé qu'il existe un besoin régional ou local pour un laboratoire supplémentaire. Il exprime son appréciation de la situation à savoir qu'un tel besoin n'existe pas.

Les membres en faveur de l'autorisation d'un laboratoire supplémentaire avancent les arguments suivants :

Le nombre de laboratoires a diminué au cours du temps. La population et le nombre et type d'analyses ont par contre augmenté. La limitation du nombre de laboratoires est jugée comme une entrave à l'exercice des médecins-biologistes, alors que tel n'est pas le cas pour d'autres spécialités médicales.

Concernant ce dernier point il est donné à considérer que pour des spécialités médicales pour lesquelles seul l'exercice intrahospitalier est possible (telles que la radiologie ou l'anesthésie-réanimation), la liberté d'installation n'existe pas car il faut être accepté par un hôpital et/ou une équipe de médecins pour pouvoir exercer de facto.

Les membres en défaveur d'une autorisation exposent les arguments suivants :

Il existe un nombre important de points de prélèvement à travers le pays, la proximité pour les patients est donc bien assurée. La limitation du nombre de laboratoires répond à l'exigence de limiter le coût des soins de santé, en permettant de baisser/contenir les tarifs des analyses (dont le nombre est toujours en forte croissance), la qualité des analyses devant continuer à être garantie.

Après avoir fait le point sur tous les arguments en faveur en (sic) en défaveur de la présente demande la commission procède au vote par scrutin secret, les demandeurs ne participant pas à ce vote. 10 membres votent en faveur de la demande et 4 membres en défaveur.

Les représentations suivantes étaient assurées : Contrôle médical de la sécurité sociale, Collège médical, Direction de la Santé, Ministre de la Sécurité Sociale, laboratoires hospitaliers, laboratoires non hospitaliers, Laboratoire National de Santé, Société luxembourgeoise de biologie clinique, association des médecins et médecins-dentistes, Caisse Nationale de Santé, profession de laborantin, profession ATM de laboratoire, Union des Pharmaciens, Fédération des Hôpitaux luxembourgeois. (...) »

Par un courrier du 27 février 2013, les Docteurs et prièrent le ministre « de bien vouloir [les] tenir informés de [sa] décision suite aux avis du Collège médical et de la Commission Consultative des laboratoires (session du 6 février 2013) ».

A défaut de réponse à leur demande introduite par le courrier du 1^{er} octobre 2012, précité, ainsi qu'à leur courrier du 27 février 2013, précité, les Docteurs et déposèrent le 12 juin 2013 un recours au greffe du tribunal administratif tendant à la réformation, subsidiairement à l'annulation du refus implicite du ministre de faire droit à leur demande en obtention d'une autorisation pour ouvrir et exploiter un laboratoire d'analyses médicales.

Le délégué du gouvernement conclut tout d'abord à l'irrecevabilité du recours en réformation au motif que la loi ne prévoirait pas de recours au fond en la matière. En ce qui concerne la recevabilité du recours en annulation, il se rapporte à prudence tout en faisant valoir que la décision ministérielle implicite de refus serait intervenue trois mois après la demande en obtention d'une autorisation pour ouvrir et exploiter un laboratoire d'analyses médicales introduite par les demandeurs le 1^{er} octobre 2012, mais que le présent recours aurait uniquement été introduit le 12 juin 2013.

Les demandeurs concluent au rejet de ces moyens d'irrecevabilité.

L'article 3 (5) de la loi du 16 juillet 1984 dispose qu' : « *Un recours peut être introduit auprès du Tribunal administratif contre une décision de refus ou de retrait d'autorisation d'exploitation d'un laboratoire d'analyses de biologie médicale. Le Tribunal administratif statue comme juge du fond.* »

L'article 3 (5) de la loi du 16 juillet 1984, précité, prévoyant un recours au fond en la matière de refus ou de retrait d'autorisation d'exploitation d'un laboratoire d'analyses de biologie médicale, le tribunal est compétent pour connaître du recours en réformation introduit à titre principal. Il n'y a partant pas lieu de statuer sur le recours subsidiaire en annulation. Partant, le moyen afférent de la partie étatique est à rejeter pour ne pas être fondé.

Quant au moyen tiré de la tardiveté de la requête introductive d'instance soulevé par le délégué du gouvernement, il convient de rappeler que l'article 4 (1) de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif dispose que : « *Dans les affaires contentieuses qui ne peuvent être introduites devant le tribunal administratif que sous forme de recours contre une décision administrative, lorsqu'un délai de trois mois s'est écoulé sans qu'il soit intervenu aucune décision, les parties intéressées peuvent considérer leur demande comme rejetée et se pourvoir devant le tribunal administratif* ».

L'article 4 (1), précité, instaure une présomption de décision de refus non datée et non notifiée, de sorte qu'aucun délai de recours ne peut commencer à courir.¹ Dès lors, l'administré peut déférer la décision implicite de refus résultant du silence de l'administration devant le tribunal administratif de façon illimitée dans le temps, du moins tant qu'aucune décision expresse n'est intervenue.²

En l'espèce, il n'est pas contesté qu'au moment du dépôt de la requête introductive d'instance aucune décision expresse du ministre n'était intervenue par rapport à la demande des Docteurs et

¹ F. Schockweiler, *Le contentieux administratif et la procédure administrative non contentieuse en droit luxembourgeois*, édit. 1996, n° 164.

² Trib. adm. 13 décembre 2011, n° 28064 du rôle, Pas. adm. 2012, V° Procédure contentieuse, n° 210 et autres références y citées.

Etant encore relevé que la partie étatique ne conteste pas l'existence de la décision ministérielle implicite de refus déferée, il s'ensuit que dans la mesure où, en l'espèce, aucun délai de recours n'a commencé à courir, le recours dirigé contre la décision implicite de refus sous analyse a été introduit dans le délai légal, et le moyen d'irrecevabilité afférent soulevé par le délégué du gouvernement est à écarter comme étant non fondé.

A l'audience publique des plaidoiries du 24 mars 2014, le tribunal a signalé qu'aucun dossier administratif n'avait été déposé en cause et a rappelé à la partie étatique l'obligation découlant de l'article 8 (5) de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives lui imposant de déposer sans autre demande le dossier administratif au greffe du tribunal administratif dans les trois mois de la communication du recours. Suite au dépôt dudit dossier administratif au greffe du tribunal administratif par la partie étatique, le tribunal a prononcé, par avis du 8 mai 2014, la rupture du délibéré afin de permettre aux parties de prendre position oralement sur la question de la recevabilité du recours, au regard notamment de la décision du ministre du 2 septembre 2013 portant refus de faire droit à la demande des Docteurs et tendant à obtenir une autorisation pour l'ouverture et l'exploitation d'un laboratoire d'analyses médicales, versée parmi les pièces du dossier administratif.

A l'audience publique des plaidoiries du 19 mai 2014, sur question afférente du tribunal, le mandataire des demandeurs a indiqué qu'il n'aurait pas eu intérêt à signaler au tribunal l'existence de la décision ministérielle explicite de refus du 2 septembre 2013, et que malgré cette dernière, son recours contre la décision de refus implicite du ministre serait recevable.

Le délégué du gouvernement n'a pas pris position à cet égard.

La recevabilité d'un recours est conditionnée en principe par l'existence et la subsistance d'un objet, qui s'apprécie du moment de l'introduction du recours jusqu'au prononcé du jugement. Si, suite à l'introduction du recours, l'acte dont l'annulation est recherchée à travers le recours disparaît, le recours devient sans objet, le demandeur n'ayant *a priori* et sauf circonstances particulières, plus aucun intérêt à poursuivre un recours contre un acte ayant disparu et qui ne lui fait plus grief.

En l'espèce, force est au tribunal de constater que par la prise de la décision ministérielle explicite de refus du 2 septembre 2013, précitée, la décision ministérielle implicite de refus déferée a disparu. Il s'ensuit que le recours sous examen, introduit le 12 juin 2013, a perdu son objet en cours d'instance et est partant à déclarer irrecevable, étant encore relevé que les demandeurs n'ont pas fait état de circonstances particulières ayant pu établir un intérêt à poursuivre le présent recours.

Au vu de l'issue du litige, et compte tenu plus particulièrement de l'omission délibérée des demandeurs de signaler au tribunal l'existence de la décision ministérielle explicite de refus du 2 septembre 2013, alors que dans l'hypothèse où une décision négative constitutive d'une fiction juridique se dégageant de l'inaction de l'administration, est suivie d'une décision négative expresse, la décision négative fictive a perdu sa consistance par le fait même de la prise de la décision explicite, étant entendu que c'est par rapport à une seule et même demande que ces deux décisions, respectivement fictive et expresse sont intervenues³, il n'y a pas lieu de faire

³ Trib. adm. 26 octobre 2005, n° 18396 du rôle, Pas. adm. 2012, V° Procédure contentieuse, n° 215 et autres références y citées.

droit à la demande tendant à l'allocation d'une indemnité de procédure de 2.000.- euros formulée par les demandeurs.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, deuxième chambre, statuant à l'égard de toutes les parties ;

déclare irrecevable le recours principal en réformation ;

dit qu'il n'y a pas lieu de statuer sur le recours en annulation introduit à titre subsidiaire ;

rejette la demande en allocation d'une indemnité de procédure formulée par les demandeurs ;

condamne les demandeurs aux frais.

Ainsi jugé par :

Françoise Eberhard, vice-président,
Andrée Gindt, juge,
Paul Nourissier, juge,

et lu à l'audience publique du 2 juin 2014 par le vice-président, en présence du greffier Monique Thill.

s. Monique Thill

s. Françoise Eberhard

Reproduction certifiée conforme à l'original

Luxembourg, le 2 juin 2014
Le greffier du tribunal administratif