

N° 459585
M. Emir G...

4^{ème} et 1^{ère} chambres réunies

Séance du 7 décembre 2022
Décision du 27 décembre 2022

CONCLUSIONS

M. Raphaël CHAMBON, Rapporteur public

M. G..., de nationalité franco-allemande, est titulaire depuis le 18 septembre 2012 d'un diplôme de docteur en médecine délivré par la faculté de médecine de l'université de Monastir en Tunisie. Par une décision du 6 novembre 2015, les autorités compétentes allemandes ont reconnu ce diplôme et autorisé M. G... à exercer la profession de médecin et, par une décision du 1^{er} août 2016, l'ont inscrit à l'ordre des médecins de Basse-Saxe. M. G... a exercé depuis cette date en Allemagne comme interne en anesthésiologie et s'est vu délivrer le 28 janvier 2021 le diplôme de médecin spécialiste en anesthésiologie par l'université de Hanovre.

Le 25 mars 2021, M. G... a demandé au conseil départemental de Saône-et-Loire de l'ordre des médecins son inscription au tableau de l'ordre en tant que médecin spécialiste qualifié en anesthésiologie, en vue d'exercer à l'hôpital du Creusot. Il a contesté le refus qui lui a été opposé en formant le recours administratif préalable obligatoire devant le conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté de l'ordre des médecins prévu par l'article L. 4112-4 du code de la santé publique puis a déféré le refus opposé par ce conseil régional au conseil national de l'ordre sur le fondement de l'article R. 4112-5 du même code.

Il vous demande d'annuler la décision par laquelle la formation restreinte du CNOM a refusé de l'inscrire au tableau de l'ordre au motif que ni son diplôme de docteur en médecine délivré par l'université de Monastir (en Tunisie) et reconnu en Allemagne, ni le diplôme de spécialiste en anesthésiologie délivré par le conseil de l'ordre des médecins de Basse-Saxe, ne remplissaient les conditions pour bénéficier de la reconnaissance automatique des titres de formation telles que prévues par la directive 2005/36/CE du 7 septembre 2005. Ce recours pour excès de pouvoir relève bien de votre compétence en premier et dernier ressort en vertu des articles L. 4112-4, R. 4112-5 et R. 4112-5-1 du code de la santé publique (4/1 CHR, 15 avril 2019, *Société Cabinet de la Grand-Place*, n° 424361, aux Tables).

La directive transversale 2005/36/CE du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, qui s'est substituée notamment à des directives sectorielles relatives à certaines professions comme la directive 93/16/CEE du 5 avril 1993¹ pour les médecins, établit les règles selon lesquelles un État membre qui subordonne l'accès à une profession réglementée ou son exercice, sur son territoire, à la possession de qualifications professionnelles déterminées est tenu de reconnaître, pour l'accès à cette profession et son exercice, les qualifications professionnelles acquises dans un ou plusieurs autres États membres et qui permettent au titulaire desdites qualifications d'y exercer la même profession (article 1^{er}).

S'agissant des médecins, l'article 21 de la directive prévoit un **principe de reconnaissance automatique des titres de formation de médecin délivrés par les Etats membres** et donnant accès aux activités professionnelles de médecin avec formation de base et de médecin spécialiste en leur donnant, en ce qui concerne l'accès aux activités professionnelles et leur exercice, le même effet sur son territoire qu'aux titres de formation qu'il délivre : chaque Etat membre est tenu de reconnaître les titres délivrés aux ressortissants communautaires par les autres Etats membres. Ainsi que l'indique la Cour de Justice, cette reconnaissance « est automatique et inconditionnelle en ce sens qu'elle oblige les Etats membres à admettre l'équivalence des titres de formation visés par la directive, sans qu'ils puissent exiger des intéressés le respect d'autres conditions que celles édictées par cette directive » et « repose sur la confiance mutuelle des Etats membres dans le caractère suffisant des titres de formation délivrés par les autres États membres, cette confiance étant fondée sur un système de formation dont le niveau a été fixé d'un commun accord ». (CJUE, 6 décembre 2018, C-675/17, *Hannes Preindl*, point 31).

Les titres bénéficiant de cette reconnaissance automatique sont listés à l'annexe V de la directive².

Il faut à ce stade dire quelques mots des notions de formation médicale de base, de formation de médecin spécialiste et de formation spécifique en médecine générale.

Selon l'article 24 de la directive la formation médicale de base comprend au total au moins six années d'études. En Allemagne le titre correspondant est le *Zeugnis über die Ärztliche Prüfung*, soit le diplôme sanctionnant un cursus de six années d'études en Allemagne (diplôme de fin de deuxième cycle des études médicales). Il semble qu'il ouvre droit à des prérogatives d'exercice médical, ce qui expliquerait que M. G... ait obtenu son inscription à l'ordre des médecins de Basse-Saxe. En France c'est le diplôme de formation

¹ Directive 93/16/CEE du Conseil, du 5 avril 1993, visant à faciliter la libre circulation des médecins et la reconnaissance mutuelle de leurs diplômes, certificats et autres titres.

² La liste des diplômes délivrés par les Etats membres autres que la France est reprise en annexe de l'arrêté du 13 juillet 2009 fixant les listes et les conditions de reconnaissance des titres de formation de médecin et de médecin spécialiste délivrés par les Etats membres de l'Union européenne ou parties à l'accord sur l'Espace économique européen visées au 2° de l'article L. 4131-1 du code de la santé publique.

approfondie en sciences médicales (DFASM), sanctionnant aussi la fin du deuxième cycle des études médicales (la fin de l'externat). Ce diplôme n'ouvre pas droit à l'exercice de la médecine : la France a fait le choix de ne pas attacher d'effet à la formation médicale de base en matière d'accès à la profession, ce qu'elle était en droit de faire (selon le considérant 21 de la directive, « la reconnaissance automatique des titres de formation de médecin avec formation de base ne devrait pas porter atteinte à la compétence qu'ont les États membres pour associer ou non des activités professionnelles à ces titres »).

Selon l'article 25 de la directive, c'est la validation de la formation médicale de base qui permet l'admission à la formation de médecin spécialiste. En France, la validation du deuxième cycle des études médicales permet l'accès, après les épreuves classantes nationales, à une formation de médecin spécialiste. Le titre sanctionnant cette formation est le diplôme d'État de docteur en médecine accompagné du diplôme d'études spécialisées dans la spécialité concernée, obtenus à l'issue du troisième cycle des études médicales correspondant à l'internat (la spécialité pouvant être la médecine générale ou une autre comme « anesthésiologie-réanimation chirurgicale »). En Allemagne le titre de médecin spécialiste est le « *Fachärztliche Anerkennung* » (par exemple en « *Anästhesiologie* »).

La directive comprend un article 28 dédié à la formation spécifique en médecine générale, qui, comme la formation de médecin spécialiste est accessible après validation de la formation médicale de base et dure au moins trois années à temps plein. Si historiquement certains États membres autorisaient l'exercice des activités de médecin généraliste après l'obtention du seul diplôme de base, l'exercice des activités professionnelles de médecin généraliste est dorénavant subordonné selon l'article 29 de la directive à la possession d'un titre sanctionnant une formation spécifique en médecine générale, si bien que la formation de base ne permet en principe pas à elle seule l'exercice de la médecine (la directive a cependant prévu un système de droits acquis pour les médecins bénéficiant, à une date de référence fixée pour les pays de l'ancienne Union à 15 membres au 31 décembre 1994, du droit d'exercer les activités de médecin généraliste sans ce titre de formation et seulement avec le titre de formation médicale de base). En France, la médecine générale est depuis 2007 une spécialité à part entière.

La situation des ressortissants communautaires ayant obtenu un titre de formation de médecin dans un Etat tiers est différente.

Selon le 2. de l'article 2 de la directive, chaque État membre peut permettre sur son territoire, selon sa réglementation, l'exercice d'une profession réglementée aux ressortissants des États membres titulaires de qualifications professionnelles qui n'ont pas été obtenues dans un État membre. Néanmoins, pour les professions telles que celle de médecin, cette première reconnaissance se fait obligatoirement dans les conditions minimales de formation que la directive fixe elle-même. Il y a donc une garantie de niveau sur laquelle les États parties se sont accordés.

Cette exigence se comprend très bien dès lors que cette reconnaissance permet à l'intéressé, selon le 3. de l'article 3 de la directive, de voir son titre de formation obtenu dans un pays tiers regardé comme un titre de formation nécessaire pour accéder à la profession ou l'exercer dès lors qu'il a, dans la profession concernée une expérience professionnelle de trois ans sur le territoire de l'Etat membre qui a reconnu son titre – et d'entrer ainsi dans le système de reconnaissance automatique des qualifications de la directive.

Lorsque cette condition d'exercice professionnel de trois ans n'est pas remplie, la reconnaissance automatique prévue par la directive ne joue pas mais la demande de reconnaissance doit être examinée au titre des libertés prévues par les traités. Un ressortissant communautaire titulaire d'un diplôme de médecine délivré par un Etat tiers et reconnu dans un Etat membre comme équivalant à un diplôme national couronnant la formation de médecine de base, de médecin spécialiste ou de médecin généraliste ouvrant droit à l'exercice de la médecine mais dont l'expérience professionnelle dans cet Etat membre est inférieure aux trois années exigées par la directive n'entre pas dans les cas de figure prévus par la directive mais l'Etat membre d'accueil dans lequel il demande l'autorisation d'exercer a l'obligation, en application des articles 45 et 49 du TFUE, d'examiner sa demande et, à cette fin, de prendre en considération en considération l'ensemble des diplômes, certificats et autres titres, ainsi que l'expérience pertinente de l'intéressé, en procédant à une comparaison entre les compétences attestées par ces titres et cette expérience, et les connaissances et qualifications exigées par la législation nationale (CJUE, 8 juillet 2021, *BB*, C-166/20, § 34 à 42, dans la lignée de : CJCE, 14 septembre 2000, *X...*, C-238/98 ; CE, 4/1 CHR, 6 avril 2022, *Mme H I...*, n° F436218, aux Tables).

L'article 21 de la directive est transposé aux articles L. 4111-1 et L. 4131-1, dont il résulte que l'exercice de la médecine en France est ouvert aux titulaires soit d'un diplôme français d'Etat de docteur en médecine soit, pour les ressortissants communautaires, aux titulaires de titres de formation de médecin délivrés par un Etat membre conformément aux obligations communautaires et figurant sur une liste établie par arrêté ministériel, l'arrêté du 13 juillet 2009³ reprenant exactement la liste des diplômes délivrés par les Etats membres autres que la France figurant en annexe V de la directive.

La question posée par le recours de M. G... est la suivante : lorsqu'un ressortissant communautaire ne dispose pas de diplôme de médecine de base délivré par un Etat membre permettant sa reconnaissance automatique dans un autre Etat membre mais qu'un diplôme de médecine obtenu dans un Etat tiers a été reconnu par un Etat membre et lui a permis de suivre une formation de médecin spécialiste dans cet Etat membre, la délivrance par cet Etat membre d'un titre de médecin spécialiste à l'issue de cette formation ouvre-t-il droit à l'intéressé à la reconnaissance automatique de ce titre de formation de médecin spécialiste dans un autre Etat membre ? C'est la thèse du requérant. Ou faut-il nécessairement, pour entrer dans le système de reconnaissance automatique, disposer d'un titre de formation médicale de base délivré par

³ Modifié en dernier lieu par un arrêté du 6 mars 2020.

l'un des Etats membres ? C'est la thèse du CNOM et du ministre de la santé en défense, qui a inspiré la décision litigieuse, dont M. G... soutient par un moyen unique qu'elle est entachée d'erreur de droit.

M. G... soutient que dès lors qu'il est ressortissant communautaire et titulaire d'un diplôme de médecin spécialiste délivré par l'Allemagne et figurant sur la liste des diplômes mentionnés à l'annexe V de la directive et dans l'arrêté du 13 juillet 2009, ce diplôme ouvre droit à sa reconnaissance automatique en France. Il souligne qu'il résulte de la jurisprudence de la CJUE que cette reconnaissance est inconditionnelle et la responsabilité de veiller au respect des exigences de formation établies par la directive pèse intégralement sur l'autorité compétente de l'Etat membre qui délivre le diplôme. On peut par analogie en inférer que dès lors que les autorités allemandes compétentes ont décidé de l'autoriser à suivre la formation de médecin spécialiste, ce qui supposait de reconnaître qu'il détenait un titre de formation de médecine de base équivalent à un titre délivré par un Etat membre, et lui ont délivré le diplôme en question, ce choix s'impose aux autres Etats membres qui sont tenus de reconnaître automatiquement ce diplôme.

L'ordre fait valoir que selon le sixième paragraphe de l'article 21 de la directive, les titres de formation auxquels chaque Etat membre doit subordonner l'accès aux activités professionnelles de médecin doivent donner la garantie que l'intéressé a acquis pendant la durée totale de sa formation, le cas échéant, les connaissances et les compétences visées respectivement à l'article 24, lequel dresse la liste des compétences minimales qu'une personne doit avoir acquises au cours d'une formation aboutissant à la délivrance d'un titre de formation médicale de base. Il soutient que le principe de reconnaissance automatique des diplômes repose sur ce socle de compétences dont l'acquisition n'est attestée que par la possession d'un titre de formation médicale de base délivré par un Etat membre.

Selon l'ordre, c'est la raison pour laquelle l'article 25 de la directive subordonne à son §4 la délivrance d'un titre de formation de médecin spécialiste à la possession d'un des titres de formation de médecine de base délivrés par un Etat membre. Il s'en déduit aux yeux de l'ordre que le titre de formation de médecin spécialiste délivré par les autorités compétentes d'un Etat membre ne permet pas à lui seul, en l'absence d'un titre de formation médicale de base délivré par l'un des Etats membres, d'attester la conformité aux exigences minimales de formation prévues par la directive, si bien qu'il n'autorise pas à exercer la profession de médecin dans tous les Etats membres sur le fondement du régime de reconnaissance automatique, l'article 21 de la directive devant se lire en combinaison avec son article 25.

Appartient-ils aux autorités françaises compétentes de contrôler si le diplôme allemand de médecin spécialiste dont est titulaire M. G..., visé à l'annexe V de la directive et par l'arrêté du 7 juillet 2009 a été délivré conformément aux obligations communautaires, ou sont-elles tenues de faire confiance aux autorités allemandes sur ce point ?

La question, qui commande l'issue du litige, nous paraît sérieuse et ne pas avoir été tranchée par la Cour de Justice, ce qui justifie que vous lui posiez une question préjudicielle.

PCMNC à ce que vous décidiez de surseoir à statuer sur la requête de M. G... et posiez à la CJUE la question de savoir si un médecin, ressortissant d'un des Etats membres de l'Union européenne, qui est titulaire d'un titre de formation de médecin spécialiste délivré dans un Etat membre, visé au point 5.1.2 de l'annexe V de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, peut, avec ce seul titre, se prévaloir, dans un autre Etat membre, du régime de reconnaissance automatique des titres de formation défini à l'article 21 de cette directive, alors même qu'il est titulaire d'un titre de formation médicale de base délivré par un Etat tiers qui, s'il a été reconnu par l'Etat membre dans lequel il a obtenu son diplôme de médecin spécialiste, ne figure pas parmi ceux visés au point 5.1.1 de l'annexe V de cette directive.