

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 76.145 du 7 octobre 1998

A.78.801/VI-14.567

En cause : **l'Union professionnelle des
chirurgiens belges,**
ayant élu domicile chez
Me Monique KESTEMONT-SOUMERYN, avocat,
rue Henri Wafelaerts 47-51
1060 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre de la Santé publique,
ayant élu domicile chez
Me Eric MARON, avocat,
rue Capitaine Crespel 2-4
1050 Bruxelles.

**LE PRESIDENT F.F. DE LA VI^e CHAMBRE DU CONSEIL D'ETAT
SIEGEANT EN REFERE,**

Vu la demande introduite le 2 juin 1998 par laquelle l'Union professionnelle des chirurgiens belges demande la suspension de l'exécution de "l'arrêté adopté par le Ministre de la Santé publique le 2 avril 1998 agréant le docteur Claudine JOSSART en qualité de médecin spécialiste en chirurgie";

Vu la requête introduite simultanément par la même requérante, qui demande l'annulation du même acte;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M. PAUL, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 15 septembre 1998 fixant l'affaire à l'audience du 29 septembre 1998 à 10.30 heures;

Vu la notification du rapport et de l'ordonnance de fixation aux parties;

Entendu, en son rapport, M. LEWALLE, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me KESTEMONT-SOUMERYN, avocat et le Docteur MENDES da COSTAS, comparaissant pour la partie requérante, et Me MARON, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. PAUL auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la demande de suspension sont les suivants :

1. Après avoir obtenu, le 26 juin 1990, le diplôme légal de docteur en médecine, chirurgie et accouchement, le docteur Claudine JOSSART a entamé, le 1^{er} octobre de la même année, une formation de candidat spécialiste en chirurgie. Cette formation, qui s'est poursuivie durant une période totale de sept années, a été accomplie auprès des divers services de stage suivants :

- du 1^{er} octobre 1990 au 30 septembre 1992, soit pendant 24 mois, auprès du service du docteur Claude CHASTEL (Hôpital civil de Charleroi);

- du 1^{er} octobre 1992 au 31 mars 1994, soit pendant 18 mois, auprès du service du Professeur V.P. GOVAERTS (C.H.U. Arthur Gailly);
- du 1^{er} avril 1994 au 31 mars 1995, soit pendant 12 mois, auprès du service du Professeur F.E. DEUVAERT (Hôpital universitaire Brugmann);
- du 1^{er} avril 1995 au 31 mars 1996, soit pendant 12 mois, auprès du service du Professeur Michel MERLE (C.H.U. de Nancy);
- du 1^{er} avril 1996 au 30 septembre de la même année, soit pendant 6 mois, auprès du service du Professeur Jacques VALAYER (C.H.U. de Bicêtre);
- du 1^{er} octobre 1996 au 30 septembre 1997, soit pendant 12 mois, auprès du service du docteur D'INVERNO (C.H.U. André Vésale de Montigny-le-Tilleul).

2. Le 21 juin 1997, le docteur Claudine JOSSART a subi, sur l'invitation de la Commission d'agrégation des médecins spécialistes en chirurgie, un test d'évaluation de ses connaissances, organisé sur la base des "recommandations" que l'Administration des Soins de santé et de l'Art de guérir du ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement adresse, au début de leur formation, à chaque candidat médecin spécialiste en chirurgie.

Selon le point 9 desdites recommandations, "un contrôle des connaissances a lieu à la fin de la 6^{ème} année (en juin) (sur les connaissances en chirurgie) actuellement réalisé sous forme d'un triple jury composé chacun de deux examinateurs (a. 1 cas clinique, b. résumé critique d'un article rédigé en anglais, c. interview informelle sur la chirurgie en général). En cas d'échec à ce contrôle le candidat se représente à un nouveau contrôle

en septembre (mêmes modalités qu'en juin mais examinateurs différents); en cas de nouvel échec, la Commission d'Agrément imposera au candidat une formation complémentaire d'un an et un nouveau contrôle des connaissances au terme de cette année".

Ayant échoué au premier test d'évaluation de ses connaissances, l'intéressée a été invitée à représenter, le 17 octobre 1997, un test de rattrapage qu'elle ne réussit pas davantage.

3. Le 20 septembre 1997, le docteur Claudine JOSSART a introduit auprès du ministre de la Santé publique, sur la base de l'article 21 de l'arrêté royal du 21 avril 1983 fixant les modalités de l'agrégation des médecins spécialistes et des médecins généralistes, une demande d'agrément en qualité de médecin spécialiste en chirurgie. A cette demande étaient joints, entre autres pièces utiles, les rapports de stage établis par chacun des maîtres de stage qui ont assuré et contrôlé la formation de l'intéressée.

Si, au terme de leur rapport respectif d'appréciation, les cinq premiers maîtres de stage du docteur Claudine JOSSART se sont montrés unanimes pour reconnaître à l'intéressée le degré étendu de ses connaissances ainsi que la qualité de son travail, le dernier maître de stage du docteur Claudine JOSSART s'est montré, lui, par contre, particulièrement critique quant à l'évaluation du stage effectué dans son service par l'intéressée.

Dans le rapport de stage qu'il a établi le 21 septembre 1997, le docteur D'INVERNO a attribué les notes suivantes :

"	Connaissance des sciences cliniques	6,0/10
	Connaissance des sciences fondamentales	6,0/10
	Recueil et interprétation des données	2,5/5
	Décisions appropriées	2,5/5
	Efficacité en cas d'urgence	3,0/5
	Prise de responsabilités	3,0/5
	Discipline et ponctualité	3,0/5
	Habileté technique	17/30
	Relation avec les Patients	4,0/5
	Relations professionnelles	3,0/5
	Curiosité scientifique	3,0/5
	Participation active aux séminaires	3,5/5
	Publications scientifiques	2,0/5
	Total:	58,5/100"

Le docteur d'INVERNO relevait, en particulier, dans le chef du docteur Claudine JOSSART les trois éléments négatifs suivants :

- " - faible intérêt manifesté, d'une façon générale, à l'égard des activités du Service;
- manque de minutie et de précision dans la façon de réaliser les mises au point;
- dans le comportement spontané, tendance à éviter son implication, son investissement dans les activités et responsabilités du Service."

Au terme de son rapport, le docteur D'INVERNO a fait expressément observer que l'appréciation négative ainsi formulée à l'encontre de la candidate médecin spécialiste en chirurgie était partagée par l'ensemble des collaborateurs spécialistes du service qu'il dirige.

Invité par le président de la Commission d'agrément des médecins spécialistes en chirurgie à fournir, au-delà de l'appréciation limitée qu'il avait donnée de l'année de stage effectuée dans son service par le docteur

Claudine JOSSART, son sentiment plus général quant à l'aptitude de l'intéressée à exercer à l'avenir la chirurgie générale avec l'entière autorité mais aussi la pleine et entière responsabilité professionnelle qui doivent être celles d'un chirurgien formé et agréé, le docteur D'INVERNO a adressé, le 30 octobre 1997, au président de la commission d'agrération précitée, une lettre dans laquelle il a précisé notamment ce qui suit :

" (...) En âme et conscience, j'estime que les connaissances théoriques générales tant dans la pathologie que de la technique chirurgicales, de même d'ailleurs que les capacités opératoires en matière d'exercice de la chirurgie sont insuffisantes pour permettre à ce Candidat Spécialiste d'exercer, maintenant, en pleine autorité, et avec la sécurité minimale indispensable, un grand nombre d'actes courants mais néanmoins majeurs de la chirurgie générale.

Cette opinion est partagée par mes principaux Collaborateurs qui ont eu l'occasion également de pouvoir jauger sur le terrain la qualité de travail de ce Candidat Spécialiste, mais aussi par différents spécialistes non chirurgiens de l'institution.

Personnellement, je voudrais préciser que le défaut de compétence que nous devons déplorer dans le chef du Docteur JOSSART ne m'apparaît pas du tout être du type "lacunaire ou sectoriel" c'est-à-dire n'intéresser que l'un ou l'autre domaine spécifique ou très particulier de la pathologie chirurgicale et par conséquent constituer un défaut aisément et rapidement corrigible par un apprentissage spécifique.

Il nous est apparu qu'il s'agissait, avant toute autre chose, d'un déficit dans la formation chirurgicale de base (...).

Il m'est donc apparu que ce qui devait être mis en cause correspondait fondamentalement aux acquis théoriques et pratiques élémentaires qui auraient dû avoir été réalisés au cours des nombreuses années qui ont précédé celle prestées dans mon Service.

(...)"

4. Le 24 novembre 1997, la Commission d'agrération des médecins spécialistes en chirurgie a émis à l'encontre de la demande d'agrément formulée par le docteur Claudine JOSSART un avis défavorable motivé comme suit :

" La Commission a pris connaissance du résultat du test de rattrapage d'évaluation des connaissances que vous avez présenté le 17 octobre 1997,

Constatant que vous avez présenté à deux reprises le test d'évaluation des connaissances (le 21/06/97 et le 17/10/97),

Constatant que vous avez été interrogée par trois fois deux examinateurs à chaque session, soit 12 examinateurs,

Constatant que vous avez obtenu en 1^{ère} session une évaluation de 4 E et 2 D (échec) et qu'en 2^{ème} session vous avez obtenu 5 E et 1 D, sachant que la cote E constitue une cote d'exclusion absolue,

Constatant que des avis des examinateurs, la candidate ne dispose pas des connaissances, même minimales, requises pour pratiquer la chirurgie,

Constatant que cette évaluation des connaissances est confirmée par l'avis négatif du maître de stage, le Dr d'INVERNO,

Constatant, après l'examen de l'ensemble des pièces du dossier, que les manquements constatés au terme de la 7^{ème} année de formation sont rédhibitoires et qu'ils ne pourraient être comblés par un complément de formation,

Par ces motifs, la commission décide à l'unanimité des membres présents, de refuser votre agrément comme chirurgien (ainsi que) l'arrêt de la formation".

5. Par lettre recommandée du 5 décembre 1997, le docteur Claudine JOSSART a introduit auprès du ministre de la Santé publique un recours motivé contre l'avis précité de la Commission d'agrément des médecins spécialistes en chirurgie.

6. Saisi de l'ensemble du dossier par le ministre de la Santé publique, le Conseil supérieur des médecins spécialistes et des médecins généralistes a rendu le 20 février 1998, un avis favorable à la demande d'agrément introduite par le docteur Claudine JOSSART.

Cet avis est motivé comme suit :

" (...) Considérant que le Dr. JOSSART a poursuivi sa formation en chirurgie durant sept années au lieu de six comme le prévoient les dispositions légales et ce, en

raison de ce qu'elle a poursuivi des stages en France durant 18 mois;

Considérant que chaque année de stage a été l'objet d'un rapport favorable établi par les différents maîtres de stage à l'exception de sa dernière année;

Considérant qu'au cours de sa formation en France, le Dr. JOSSART a été reçue au diplôme d'Université de chirurgie de la main et du membre supérieur (Université de Paris Pierre et Marie Curie);

Considérant que le Dr. JOSSART a également obtenu la licence en microchirurgie à l'Université Catholique de Louvain;

Considérant le rapport du 24 septembre 1997 du Dr. D'INVERNO;

Considérant que la commission compétente a estimé que le Dr. JOSSART n'avait pas satisfait au test d'évaluation;

Considérant que la formation du Dr. JOSSART s'est déroulée dans le respect des dispositions légales régissant la formation des médecins spécialistes;

Considérant que la commission d'agrément en chirurgie outrepassa ses compétences en imposant notamment un test d'évaluation ce qui n'est pas prévu dans la réglementation;

Considérant que le Dr. JOSSART n'a eu aucun droit à se défendre, la commission compétente ne l'ayant pas convoquée afin d'être entendue;

Considérant que la commission d'agrément base son avis pour refuser l'agrément et mettre un terme définitif à la formation de l'intéressée uniquement sur un seul rapport de stage et un test d'évaluation non réussi mais illégal;

Considérant que la commission d'agrément en chirurgie n'a pas sollicité l'attestation du maître de stage coordinateur qui donne son appréciation sur la capacité du candidat à exercer la spécialité de manière autonome et indépendante;

(...) Par ces motifs :

La chambre d'expression française du Conseil supérieur des médecins spécialistes et des médecins généralistes siégeant en Instance d'Appel, constituée conformément à l'article 6 de l'Arrêté royal du 21 avril 1983;

Après en avoir délibéré, a estimé à l'unanimité des membres présents que la reconnaissance en qualité de

médecin spécialiste en chirurgie est accordée au Docteur Claudine JOSSART."

7. Le 2 avril 1998, le ministre de la Santé publique a signé un arrêté octroyant au docteur Claudine JOSSART l'agrément en qualité de médecin spécialiste en chirurgie.

Cet arrêté, qui constitue l'acte attaqué, est rédigé comme suit :

" Vu l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions paramédicales et aux commissions médicales, notamment l'article 35sexies, inséré par la loi du 19 décembre 1990;

Vu l'arrêté royal du 21 avril 1983 fixant les modalités de l'agrément des médecins spécialistes et des médecins généralistes;

Vu l'arrêté royal du 25 novembre 1991 établissant la liste des titres professionnels particuliers réservés aux praticiens de l'art médical, en ce compris l'art dentaire;

Vu l'arrêté ministériel du 30 août 1978 fixant les critères généraux d'agrément des médecins spécialistes, des maîtres de stage et des services de stage;

Vu l'arrêté ministériel du 18 juillet 1979 fixant les critères spéciaux d'agrément des médecins spécialistes, des maîtres de stage et des services de stage en chirurgie;

Vu la demande d'agrément en chirurgie introduite le 20 septembre 1997 par le Dr. JOSSART;

Vu l'avis émis par la commission compétente quant à l'agrément, notifié à l'intéressée le 1^{er} décembre 1997, à savoir, l'agrément est refusé et il est mis fin à la formation;

Vu l'appel introduit par la requérante le 5 décembre 1997 contre l'avis de la commission compétente;

Considérant que le Dr. JOSSART a poursuivi sa formation en chirurgie durant sept années au lieu de six comme le prévoient les dispositions légales et ce, en raison de ce qu'elle a poursuivi des stages en France durant 18 mois;

Considérant que chaque année de stage a été l'objet d'un rapport favorable établi par les différents maîtres de stage à l'exception de sa dernière année;

Considérant qu'au cours de sa formation en France, le Dr. JOSSART a été reçue au diplôme d'Université de chirurgie de la main et du membre supérieur (Université de Paris Pierre et Marie Curie);

Considérant que le Dr. JOSSART a également obtenu la licence en microchirurgie à l'Université Catholique de Louvain;

Considérant le rapport du 24 septembre 1997 du Dr. D'INVERNO;

Considérant que la commission compétente a estimé que le Dr. JOSSART n'avait pas satisfait au test d'évaluation;

Considérant que la formation du Dr. JOSSART s'est déroulée dans le respect des dispositions légales régissant la formation des médecins spécialistes;

Considérant que la commission d'agrément en chirurgie outrepassa ses compétences en imposant notamment un test d'évaluation ce qui n'est pas prévu dans la réglementation;

Considérant que le Dr. JOSSART n'a eu aucun droit à se défendre, la commission compétente ne l'ayant pas convoquée afin d'être entendue;

Considérant que la commission d'agrément base son avis pour refuser l'agrément et mettre un terme définitif à la formation de l'intéressée uniquement sur un seul rapport de stage et un test d'évaluation non réussi mais illégal;

Considérant que la commission d'agrément en chirurgie n'a pas sollicité l'attestation du maître de stage coordinateur qui donne son appréciation sur la capacité du candidat à exercer la spécialité de manière autonome et indépendante;

Considérant l'avis émis par la chambre d'expression française du Conseil supérieur des médecins spécialistes et des médecins généralistes siégeant en Instance d'Appel au cours de sa séance du 20 février 1998;

Arrête :

Article unique. Le docteur Claudine JOSSART est reconnue médecin spécialiste en chirurgie."

Considérant qu'aux termes de l'article 17, § 2, des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension ne peut être ordonnée que si des

moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable;

Considérant qu'en vue de justifier le risque de préjudice grave difficilement réparable, la requérante fait valoir que l'exécution immédiate de l'acte attaqué est de nature à causer à ses membres un préjudice moral grave difficilement réparable et de porter gravement atteinte à son objet social; qu'elle rappelle qu'elle est constituée en Union professionnelle, conformément à la loi du 31 mars 1898, et que l'article 2 de ses statuts stipule qu'elle a pour objet :

" a)Le groupement des docteurs en médecine, chirurgie et accouchements, pratiquant uniquement la chirurgie.
b)L'étude, la protection et le développement et la défense des intérêts professionnels de ses membres.
c)Le maintien de la solidarité et de la dignité professionnelle dans les rapports que ses membres ont entre eux, avec les autres médecins, les malades, les collectivités diverses, les pouvoirs publics, les associations médicales et scientifiques
d)La représentation des intérêts professionnels de ses membres vis-à-vis de toutes autorités.
L'énumération qui précède est énonciatrice et non limitative, tout point de nature à favoriser l'objet de l'Union rentrant dans le cadre de son activité";

qu'elle fait valoir que le fait qu'un chirurgien, déclaré par ses pairs incapable d'opérer seul, avec les conditions minimales de sécurité, soit cependant autorisé à le faire, risque de porter gravement atteinte à l'honneur de la profession et à la confiance nécessaire qui doit exister entre un patient et son médecin, a fortiori lorsque celui-ci est chirurgien; qu'elle soutient que l'acte attaqué met gravement en péril l'exercice de leur profession par l'ensemble de ses membres, ainsi que leur bonne relation avec les patients, le public en général et leurs pairs; qu'elle considère qu'un tel préjudice, dût-il être qualifié de moral, ne saurait être réparé à suffisance par un arrêt d'annulation, dans la mesure où le lien de confiance

aura déjà été rompu ou en tout cas sérieusement ébranlé; qu'elle présente le risque de préjudice grave difficilement réparable auquel elle est exposée avec l'ensemble de ses membres comme directement lié au préjudice grave difficilement réparable qui menace les patients du docteur JOSSART, dans leur intégrité physique et dans leur vie, puisqu'il est établi, par les deux rapports du Docteur d'Inverno adressés à la commission d'agrégation et par l'échec du Docteur JOSSART aux tests d'évaluation, que celle-ci ne peut exercer seule sous sa propre responsabilité avec les conditions de sécurité minimale l'art chirurgical;

Considérant que l'argumentation de la requérante procède de l'affirmation selon laquelle le docteur JOSSART serait incapable d'opérer seule, dans les conditions minimales de sécurité; que cette affirmation se fonde, d'une part, sur le rapport de stage rédigé le 21 septembre 1997 par le Docteur d'Inverno ainsi que sur sa lettre du 30 octobre 1997 et, d'autre part, sur l'échec du docteur JOSSART aux tests d'évaluation;

Considérant qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat, saisi d'une demande de suspension de l'exécution de l'agrément d'un médecin spécialiste en chirurgie fondée sur le risque de préjudice grave difficilement réparable que pourrait entraîner l'exercice de la chirurgie par ce médecin, de substituer sa propre appréciation des faits à celle des maîtres de stage et des autorités légalement habilitées à délivrer l'agrément; qu'il lui incombe cependant de vérifier, notamment, l'exactitude matérielle des faits allégués;

Considérant que, s'il contient des reproches à l'encontre docteur JOSSART - faible intérêt à l'égard des activités du service, manque de minutie et de précision, défaut d'investissement dans les activités du service - le rapport rédigé par le docteur d'INVERNO du 21 septembre

1997 ne conclut pas en termes catégoriques à l'inaptitude du docteur JOSSART à pratiquer la chirurgie; que ce rapport ne contient aucune note d'exclusion, mais seulement une note inférieure à 50%, deux notes de 50% et dix notes supérieures à 50%, le total des points attribués atteignant 58,5%; que, ainsi que la requérante l'a reconnu à l'audience, la notation attribuée par le docteur d'INVERNO au docteur JOSSART dans son rapport du 21 septembre 1997 n'était pas indicative d'insuffisances graves, même si elle a été accompagnée de commentaires défavorables;

Considérant que, par contre, la lettre par laquelle le docteur d'INVERNO a répondu, le 30 octobre 1997, au président de la commission d'agrégation des médecins spécialistes en chirurgie est rédigée dans les termes les plus négatifs, puisqu'elle conclut à "un déficit dans la formation chirurgicale de base";

Considérant que les carences dénoncées par le docteur d'INVERNO à l'encontre du docteur JOSSART dans sa lettre du 30 octobre 1997 sont particulièrement graves; qu'à les supposer fondées, de telles carences obligeaient le docteur d'INVERNO, comme maître de stage, à les exprimer au cours de la période de stage et à les porter sans tarder à la connaissance du docteur JOSSART; que, cependant, nulle pièce du dossier ne fait apparaître que tel ait été le cas; que ce n'est pas d'initiative, mais sur interrogation du président de la commission d'agrégation des médecins spécialistes, que le docteur d'INVERNO a déclaré le docteur JOSSART définitivement inapte à la pratique chirurgicale;

Considérant qu'en se référant à la fois au rapport du docteur d'INVERNO du 21 septembre 1997 et à sa lettre du 30 octobre 1997, la requérante se fonde sur des éléments de fait partiellement contradictoires et n'apporte pas la preuve de l'inaptitude du docteur JOSSART à la pratique de la chirurgie;

Considérant que les échecs successifs du docteur JOSSART aux tests d'évaluation de connaissances, les 21 juin et 17 octobre 1997 ne sont pas contestés; que force est cependant de constater que les échecs à ces tests ne peuvent être regardés, dans l'état actuel de la législation, comme des preuves d'inaptitude; qu'en effet, l'organisation de ces tests repose uniquement sur des recommandations que l'Administration des Soins de santé et de l'Art de guérir du ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement adresse, au début de leur formation, à chaque candidat spécialiste en chirurgie, mais n'est prévue par aucune disposition législative ou réglementaire, ainsi que l'a relevé la chambre d'expression française du Conseil supérieur des médecins spécialistes et des médecins généralistes dans son avis du 20 février 1998; que le résultat de ces tests ne peut, dans ces conditions, lier la commission d'agrément; que celle-ci a d'ailleurs pris soin d'indiquer dans les convocations envoyées à la requérante le 5 février 1997 et le 26 mars 1997, que ces tests constituaient "un élément important d'appréciation pour la Commission d'agrément", mais non un élément décisif;

Considérant que faute d'établir à suffisance les faits lui permettant d'affirmer, contre l'avis favorable de la Chambre d'expression française du Conseil supérieur des médecins spécialistes et des médecins généralistes siégeant en appel et contre la décision d'agrément prise ensuite par le ministre de la Santé publique, que le docteur JOSSART n'est pas capable d'opérer seule, dans des conditions minimales de sécurité, la requérante ne peut raisonnablement prétendre que l'acte attaqué est de nature à lui causer un préjudice grave, difficilement réparable;

Considérant qu'à défaut de satisfaire à l'une des conditions imposées par l'article 17, § 2, des lois sur le Conseil d'Etat, précitées, la demande de suspension ne peut être accueillie,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique
de la VI^e chambre des référés, le sept octobre 1900 no-
nante-huit par :

M. LEWALLE,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me} NOTEBAERT,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Chr. NOTEBAERT

P. LEWALLE.