



La référence du droit en ligne



---

**Condition de réciprocité : un juge enfin autonome**  
**(CE, ass., 9/07/2010, Mme. Cheriet-Benseghir)**

# Table des matières

---

Table des matières .....	2
Introduction.....	3
I – Une condition au cœur de l'autorité des traités sur les lois.....	4
A – Les contours de la condition de réciprocité .....	4
1 – Une règle conforme au droit international public.....	4
2 – Un juge traditionnellement lié par l'avis du Quai d'Orsay .....	5
B – Une question renouvelée par la jurisprudence <i>Nicolo</i> .....	6
1 – Une primauté des traités sur l'ensemble des lois .....	6
2 - ... qui justifie le plein contrôle des conditions de l'article 55 .....	6
II – Une condition souverainement appréciée par le juge administratif .....	7
A – Les déterminants du revirement.....	7
1 – Une appréciation à la portée du juge administratif .....	7
2 – Un renvoi préjudiciel qui se heurte au droit européen .....	7
B – Une autonomie du juge administratif consacrée .....	9
1 – Le nouveau mécanisme .....	9
2 – Le cas de la déclaration gouvernementale du 19/03/1962.....	9
CE, ass., 9/07/2010, Mme. Cheriet-Benseghir .....	11

# Introduction

---

Les problématiques internationales n'ont cessé d'occuper, depuis la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, le devant de la scène contentieuse en droit administratif. Les positions prises par le juge administratif français en la matière sont de nature à impacter les rapports de la France avec les ordres juridiques internationaux auxquels elle participe, voir même ses relations diplomatiques. C'est cette seconde hypothèse qui est en cause dans l'arrêt présentement commenté.

Dans cette affaire, Mme. Cheriet-Benseghir, titulaire d'un diplôme de docteur en médecine délivré en 1997 par l'Institut national d'enseignement supérieur en sciences médicales d'Oran, souhaitait exercer la profession de médecin en France. Elle considérait détenir les diplômes requis par le Code de la santé publique pour exercer cette profession. En effet, l'article 5 de la déclaration gouvernementale du 19/03/1962 relative à la coopération culturelle entre la France et l'Algérie prévoit que « *les grades et diplômes d'enseignement délivrés en Algérie et en France, dans les mêmes conditions de programmes, de scolarité et d'examen, sont valables de plein droit dans les deux pays* ». Sur cette base, elle a donc demandé son inscription au tableau de l'ordre des médecins en France.

Le Conseil national de l'ordre des médecins français, confirmant ses instances départementale et régionale, a, cependant, par une décision du 19/03/2008, rejeté cette demande au motif que le diplôme de Mme. Cheriet-Benseghir ne pouvait être considéré comme valable de plein droit en France : en effet, pour l'autorité médicale, l'article 5 de la déclaration de 1962 ne peut être invoqué par l'intéressée faute d'application réciproque de ladite déclaration par l'Etat algérien.

Mme. Cheriet-Benseghir saisit, donc, le Conseil d'Etat d'une demande d'annulation de la décision du 19/03/2008. Le 9 juillet 2010, la Haute juridiction rejette, par un arrêt d'assemblée, la requête au motif que si la convention est, contrairement aux arguments soulevés par la partie adverse, bien applicable, Mme. Cheriet-Benseghir ne remplit pas les conditions pour bénéficier de ses dispositions.

L'essentiel de la controverse contentieuse porte donc sur l'application réciproque de la déclaration du 19/03/1962 par l'Etat algérien. Il s'agit là de la condition, dite de réciprocité, prévue par l'article 55 de la Constitution du 04/10/1958 au terme duquel une convention internationale n'a une autorité supérieure à celle des lois françaises, et n'est a fortiori applicable en France, que dès lors qu'elle est appliquée par l'autre partie signataire. Jusqu'à l'arrêt présentement commenté, le juge administratif ne s'estimait pas compétent pour en contrôler le respect et procédait, lorsque la question était soulevée devant lui, à un renvoi préjudiciel au ministre des affaires étrangères dont l'avis s'imposait à lui. Elément fondamental de la primauté des traités sur les lois, cette question allait être renouvelée lorsque, par son arrêt *Nicolo*, le Conseil d'Etat donna sa pleine portée à l'article 55 de la Constitution. A partir de cette date, le juge administratif décida de se doter des outils lui permettant de contrôler le respect des conditions de cette autorité. C'est ce que fait le Conseil d'Etat en l'espèce à propos de la condition de réciprocité dont il estime qu'il lui revient, désormais, d'en apprécier le respect.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, la condition de réciprocité en tant qu'elle est au cœur de l'autorité des traités sur les lois (I) et, dans une seconde partie, l'appréciation désormais souveraine de cette condition par le juge administratif (II).

# I – Une condition au cœur de l'autorité des traités sur les lois

---

L'article 55 de la Constitution de 1958 prévoit : « les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ». La réciprocité d'application apparaît, ainsi, comme une condition fondamentale de la primauté des traités internationaux sur les lois françaises. Cette condition, dont les contours doivent être précisés (A), ne pouvait, alors, qu'être profondément affectée lorsqu'en 1989 le Conseil d'Etat a, par son arrêt *Nicolo*, donné sa pleine portée au célèbre article constitutionnel (B).

## A – Les contours de la condition de réciprocité

Si la condition de réciprocité est une règle générale prévue par le droit international public (1), son appréciation faisait l'objet, en France, jusqu'à l'arrêt *Cheriet-Benseghir*, d'une appréciation pour le moins originale, puisqu'entre les mains du Quai d'Orsay (2).

### 1 – Une règle conforme au droit international public

Loin d'être une spécificité française, la condition posée par l'article 55 de la Constitution apparaît fidèle aux règles du droit international public lui-même. La Convention de Vienne sur le droit des traités prévoit, en effet, en son article 60 que la violation d'un traité par l'une des parties autorise l'autre partie à mettre fin au traité ou à suspendre son application. La convention précise, cependant, que cette exception d'inexécution ne peut être invoquée qu'en cas de *violation substantielle* du traité par l'autre partie, ce qui suppose un manquement suffisamment grave.

Cette filiation avec les mécanismes conventionnels trouve à s'illustrer en l'espèce. En effet, après avoir rappelé l'autorité des règles du droit international public prévue par l'alinéa 14 du préambule de la Constitution de 1946, le juge administratif cite l'une d'entre elles, sans doute la plus fondamentale, à savoir la règle *pacta sunt servanda* aux termes de laquelle « *tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi* ». Interprétée a contrario, cette règle implique que le non-respect par l'un des Etats de ses engagements autorise l'autre à s'en délier également. La condition de réciprocité apparaît, alors, comme le versant négatif du célèbre adage internationaliste auquel l'article 55 de la Constitution, que le Conseil d'Etat cite pour conclure son raisonnement, donne une traduction en droit interne.

Cette règle souffre, cependant, deux exceptions : elles concernent les traités relatifs aux droits de l'homme et ceux qui prévoient un mécanisme propre de sanction des manquements commis par les Etats. Dans ces deux hypothèses, l'inapplication du traité par l'une des parties ne saurait autoriser les autres à passer outre leurs engagements. Cette solution se comprend aisément. Dans le premier cas, l'on concevrait difficilement qu'un pays puisse ne plus respecter les droits et libertés des citoyens au motif qu'une autre partie a décidé de s'engager sur une voie dictatoriale. Le propre des droits de l'homme est, en effet, de s'imposer même, et dirions-nous surtout, lorsque les autres parties ne les appliquent plus. Dans le second cas, cette solution se justifie par l'existence d'un mécanisme juridictionnel de contrôle et de sanction des manquements aux traités à même d'assurer leur application par les parties, de sorte qu'en pareille hypothèse la condition de réciprocité s'avère être sans objet. L'exemple le plus typique est le droit communautaire dont l'application réciproque par les parties est assurée par la Cour de justice de l'Union européenne.

Si la condition de réciprocité ne singularise donc pas la France au regard des mécanismes conventionnels internationalistes, son appréciation faisait, en revanche, l'objet, jusqu'à l'arrêt présentement commenté, de modalités pour le moins particulières.

## 2 – Un juge traditionnellement lié par l'avis du Quai d'Orsay

Jusqu'à l'arrêt *Cheriet-Benseghir*, le Conseil d'Etat ne se considérait pas compétent pour contrôler le respect de la condition de réciprocité. Lorsque cette question était soulevée devant lui, il opérait un renvoi préjudiciel auprès du ministre des affaires étrangères pour que celui-ci apprécie la bonne application du traité par l'autre partie et s'estimait lié par l'avis émis par le Quai d'Orsay.

Cette solution, posée par l'arrêt d'assemblée du Conseil d'Etat *Rekhou* du 29/05/1981, faisait donc dépendre l'application d'une norme dans une procédure contentieuse d'une autorité administrative. Surtout, à travers l'intervention du ministre des affaires étrangères, l'Etat se retrouvait à la fois juge et partie : cette jurisprudence apparaissait, ainsi, comme une survivance de ce que l'on a appelé la théorie du ministre-juge que le Conseil d'Etat a abandonné en 1889 (CE, 13/12/1889, *Cadot*) et au terme de laquelle les litiges étaient tranchés par l'administration elle-même.

Deux grandes raisons étaient mises en avant pour justifier cette solution. La première tenait au fait que déterminer si un traité est appliqué par l'autre partie est un problème plus politique que juridique. En effet, décider de ne plus appliquer un traité pour absence de réciprocité est une décision susceptible d'avoir des répercussions sur les relations avec le pays en cause et, plus généralement, sur la conduite des relations internationales de la France. Le juge administratif estimait, alors, que cette décision relevait plus d'une appréciation ministérielle que juridictionnelle. L'autre raison invoquée tenait à la difficulté pour le juge administratif de connaître précisément l'état d'application des traités. Renvoyer la décision au ministre des affaires étrangères paraissait, alors, pertinent dans la mesure où celui-ci dispose de plus de moyens d'informations, notamment au travers de ses ambassades et consulats.

Cette position et ses justifications allaient, cependant, être remises en cause par le big bang que constitua l'arrêt *Nicolo*.

## B – Une question renouvelée par la jurisprudence *Nicolo*

Avec l'arrêt *Nicolo*, le Conseil d'Etat reconnaît la primauté des traités sur l'ensemble des lois (1). Ce bouleversement va le conduire à réapprécier ses outils de contrôle des conditions de cette supériorité (2).

### 1 – Une primauté des traités sur l'ensemble des lois ...

Si la portée de l'article 55 de la Charte fondamentale est bien établie aujourd'hui, il n'en a pas toujours été ainsi. Marqué par une certaine hostilité face au droit international et soucieux de préserver la force des normes internes, le Conseil d'Etat n'a, à l'origine, fait que partiellement respecter l'autorité conférée par l'article constitutionnel aux traités. Dans un arrêt resté célèbre, la Haute juridiction n'a, ainsi, reconnu aux traités une autorité supérieure que vis-à-vis des lois antérieures (CE, sect., 1<sup>o</sup>/03/1968, *Syndicat général des fabricants de semoules de France*). Lorsque la loi était postérieure au traité, le juge administratif appliquait la norme législative.

Cette position devait, très vite, être contestée par les autres juridictions françaises. La première réaction fut celle du Conseil constitutionnel. Celui-ci distingua contrôle de constitutionnalité et contrôle de conventionnalité et affirma que seul le premier relevait de sa juridiction (CC, 15/01/1975, *IVG*). Cette invitation aux juges ordinaires d'exercer le second fut suivie par la Cour de Cassation la même année (C.Cass., 24/05/1975, *Société des cafés Jacques Vabre*), sans que le Conseil d'Etat ne revoit dans l'immédiat sa position.

Il faudra attendre la fin des années 1980 pour que le juge administratif accepte de faire primer les traités sur les lois postérieures (CE, ass., 20/10/1989, *Nicolo*). Cette solution va entraîner une remise en cause complète de jurisprudences bien établies en matière de droit international, dont l'arrêt *Cheriet-Benseghir* constitue l'un des avatars.

### 2 - ... qui justifie le plein contrôle des conditions de l'article 55

A partir du moment où il reconnaît la pleine autorité des conventions internationales sur les lois, qu'elles soient antérieures ou postérieures, le Conseil d'Etat va décider de se doter de l'ensemble des outils lui permettant de contrôler le respect des conditions de cette supériorité. D'où toute une série de décisions par lesquelles le juge administratif réagence ses positions en matière de droit international.

Ainsi, dès l'année qui suit celle de l'arrêt *Nicolo*, le juge administratif va se résoudre à interpréter lui-même les traités internationaux, alors qu'auparavant il renvoyait la question au ministre des affaires étrangères (CE, ass., 29/06/1990, *GISTI*). Quelques années plus tard, il s'estimera même compétent pour contrôler la régularité de la procédure de ratification d'un traité international (CE, ass., 18/12/1998, *SARL du parc d'activités de Blotzheim*).

Les années récentes sont marquées par trois décisions. Dans un premier temps, le Conseil d'Etat va admettre la possibilité d'invoquer la contrariété entre deux conventions internationales (CE, ass., 23/12/2011, *Brito Paiva*). L'année suivante, il renouvellera ses modalités d'appréciation de l'effet direct desdites conventions (CE, ass., 11/04/2012, *GISTI*). Enfin, en 2016, il associera au contrôle *in abstracto* de conformité des actes de droit interne aux normes internationales un contrôle *in concreto* (CE, ass., 31/05/2016, *Mme Gonzalez- Gomez*).

Restait la condition de réciprocité. Contre toute attente, le Conseil d'Etat maintiendra sa jurisprudence *Rekhou* postérieurement à l'arrêt *Nicolo* (CE, ass., 9/04/1999, *Chevrol-Benkeddach*). Ce n'est qu'avec l'arrêt *Cheriet-Benseghir* que le juge administratif se décide enfin à se doter du pouvoir de contrôler lui-même cet aspect de la supériorité des traités sur les lois.

# II – Une condition souverainement appréciée par le juge administratif

---

Avec l'arrêt *Cheriet-Benseghir*, le Conseil d'Etat consacre son autonomie dans l'appréciation du respect de la condition de réciprocité (B). Plusieurs éléments peuvent expliquer ce revirement de jurisprudence (A).

## A – Les déterminants du revirement

Deux raisons peuvent avoir convaincu le Conseil d'Etat d'abandonner sa jurisprudence *Rekhou* : d'une part, l'appréciation du respect de la condition posée par l'article 55 est à la portée du juge administratif (1), d'autre part, la solution de 1981 a fait l'objet d'une sanction de la part de la Cour européenne des droits de l'homme (2).

### 1 – Une appréciation à la portée du juge administratif

Pour le rapporteur public, Mme. Dumortier, le juge administratif est tout à fait en mesure d'apprécier lui-même le respect de la condition de réciprocité. Pour la magistrate, en effet, les deux arguments traditionnellement avancés pour justifier le renvoi préjudiciel au Quai d'Orsay ne tiennent pas.

Le premier tenait à la difficulté pour le juge administratif d'apprécier la bonne application des traités par les autres Etats. Mais, pour Mme. Dumortier, ces difficultés ne doivent pas être surestimées. Dans sa tâche, le juge bénéficiera, en effet, de multiples informations de nature à éclairer sa décision. Les premières seront fournies par les parties elles-mêmes. Le ministre des affaires étrangères pourra, quant à lui, continuer à exprimer son avis, même si celui-ci n'aura plus l'autorité d'antan. Enfin, le juge pourra, le cas échéant, recueillir les observations de l'autre Etat.

Le second tenait aux risques d'interférences dans les relations diplomatiques de la France. Cet argument semble, là-aussi, devoir être écarté. D'une part, comme cela a déjà été noté, la condition de réciprocité est prévue par le droit international public lui-même. D'autre part, le Conseil d'Etat prend, dans de multiples domaines, des décisions qui ont un impact sur les relations internationales de la France : dès lors, contrôler la condition de réciprocité ne le mènera pas sur des voies totalement étrangères à celles qu'il emprunte déjà.

Une autre raison, plus concrète celle-là, a certainement fini de convaincre le Conseil d'Etat.

### 2 – Un renvoi préjudiciel qui se heurte au droit européen

Suite à la décision rendue par le Conseil d'Etat en 1999, Mme. Chevrol-Benkeddach a saisi la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) afin qu'elle se prononce sur la conformité de la solution *Rekhou* à l'article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales consacrant le droit à un procès équitable (CEDH, 13/02/2003, *Chevrol c/ France*). Ce dernier prévoit que les litiges juridictionnels doivent être appréciés par un véritable tribunal, cette notion étant définie comme « *un organe jouissant de la plénitude de juridiction et répondant à une série d'exigences telles que l'indépendance à l'égard de l'exécutif comme des parties en cause* ».

Or, dans le cas français, en s'estimant lié par l'avis du ministre des affaires étrangères, le Conseil d'Etat fait dépendre une partie de l'issue du litige de la décision d'une autorité qui ne répond pas à cette définition, puisqu'il s'agit d'une autorité administrative.

La Cour a donc logiquement censuré la position du juge administratif français. Plus précisément, le juge européen n'interdit pas l'intervention du ministre des affaires étrangères, dont elle reconnaît l'utilité des observations. Ce qui est sanctionné est le fait que le Conseil d'Etat s'estime lié par l'avis du ministre et se prive ainsi de la compétence d'examiner lui-même et de façon autonome l'application réciproque des traités.

La voie était, alors, ouverte pour un abandon de la jurisprudence *Rekhou*.

## B – Une autonomie du juge administratif consacrée

Avec l'arrêt *Cheriet-Benseghir*, le Conseil d'Etat s'estime dorénavant compétent pour vérifier seul le respect de la condition de réciprocité. La Haute juridiction développe une méthodologie (1) qu'elle applique à l'espèce qui lui est soumise (2).

### 1 – Le nouveau mécanisme

Pour affirmer son autonomie dans l'appréciation du respect de la condition de réciprocité, le Conseil d'Etat suit une démarche en deux temps. Il en pose d'abord le principe en jugeant « *qu'il appartient au juge administratif, lorsqu'est soulevé devant lui un moyen tiré de ce qu'une décision administrative a à tort, sur le fondement de la réserve énoncée à l'article 55, soit écarté l'application de stipulations d'un traité international, soit fait application de ces stipulations, de vérifier si la condition de réciprocité est ou non remplie* ». Par ces mots, la Haute juridiction met fin au renvoi préjudiciel au ministre des affaires étrangères et complète son mouvement d'approfondissement du contrôle des conditions de l'article 55.

Le juge administratif suprême détaille, ensuite, la procédure à suivre : ainsi, « *il lui revient, dans l'exercice des pouvoirs d'instruction qui sont les siens, après avoir recueilli les observations du ministre des affaires étrangères et, le cas échéant, celles de l'Etat en cause, de soumettre ces observations au débat contradictoire, afin d'apprécier si des éléments de droit et de fait suffisamment probants au vu de l'ensemble des résultats de l'instruction sont de nature à établir que la condition tenant à l'application du traité par l'autre partie est, ou non, remplie* ».

Comme les lignes qui précèdent l'indiquent, si le juge administratif est, à présent, seul apte à apprécier le respect de la condition de réciprocité, il n'est pas, pour autant, isolé et, notamment, coupé des informations fournies par le Quai d'Orsay. En effet, le ministre des affaires étrangères peut, encore aujourd'hui, faire valoir ses observations ; simplement, conformément à la position prise par la CEDH, son avis ne lie plus le juge administratif. Autre source d'informations, le Conseil d'Etat peut recueillir l'opinion de l'autre Etat partie à la convention. Enfin, le juge mentionne que sa décision doit être prise au vu « *de l'ensemble des résultats de l'instruction* », ce qui semble indiquer que les deux sources d'informations citées ne sont pas exclusives et qu'il s'autorise à rechercher toutes autres données pertinentes pour apprécier le respect de cette condition.

Les informations recueillies sont, ensuite, soumises au débat contradictoire afin que les parties fassent valoir leurs observations. Et, c'est au vu de l'ensemble de ces éléments que le juge apprécie si la condition posée par l'article 55 est ou non remplie.

C'est cette démarche que le Conseil d'Etat suit en l'espèce.

### 2 – Le cas de la déclaration gouvernementale du 19/03/1962

Dans cette affaire, Mme. Cheriet-Benseghir considérait détenir le diplôme requis pour exercer la profession de médecin en France. En effet, son diplôme de docteur en médecine obtenu en 1997 en Algérie était, selon l'intéressée, valable de plein droit en France sur la base de l'article 5 de la déclaration gouvernementale du 19/03/1962 signée entre la France et l'Algérie au terme duquel « *les grades et diplômes d'enseignement délivrés en Algérie et en France, dans les mêmes conditions de programmes, de scolarité et d'examen, sont valables de plein droit dans les deux pays* ».

Le Conseil national de l'ordre des médecins (CNOM) a, cependant, refusé d'appliquer la règle d'équivalence prévue par la convention de 1962 au motif que cette dernière ne faisait pas l'objet d'une application réciproque par l'Etat algérien. Deux arguments étaient avancés pour soutenir l'absence de réciprocité et donc la non application de la convention.

D'une part, selon le CNOM, les conditions de programmes, de scolarité et d'examen conduisant à la délivrance du diplôme de docteur en médecine auraient cessé d'être identiques dans

les deux pays à partir de la fin des années 1960. Le Conseil d'Etat rejette, cependant, cet argument en considérant que l'identité de programmes, de scolarité et d'examen est une condition de l'équivalence des diplômes, mais ne crée pas une obligation pour les deux Etats d'organiser des cursus universitaires similaires. Dès lors, l'éventuelle différence de cursus entre les deux pays est inopérante pour prouver l'absence d'application réciproque.

D'autre part, le CNOM soutenait que les diplômes d'enseignement de médecine délivrés en France dans les mêmes conditions de programme, de scolarité et d'examen qu'en Algérie n'y étaient pas regardés comme valables de plein droit. Suivant la procédure évoquée plus haut, le juge décide, en s'appuyant sur les pièces du dossier et sur l'audience d'instruction, que l'argument invoqué par le CNOM n'est pas fondé : en d'autres termes, il considère que l'Etat algérien applique bien la règle de l'équivalences des diplômes prévue par l'article 5 de la déclaration gouvernementale du 19/03/1962.

En conséquence, la condition de réciprocité est, en l'espèce, remplie et Mme. Cheriet-Benseghir pouvait prétendre à son inscription au tableau de l'ordre des médecins. Le Conseil d'Etat rejette, cependant, sa requête en opérant, comme sa jurisprudence l'y autorise, une substitution de motif. En effet, au cours de l'instance, le Conseil national de l'ordre des médecins a invoqué l'argument selon lequel les conditions de programmes, de scolarité et d'examen dans lesquelles Mme. Cheriet-Benseghir a obtenu son diplôme en Algérie n'étaient pas identiques à celles requises en France. En d'autres termes, la convention est bien applicable, mais les conditions légales pour bénéficier de ses dispositions ne sont pas remplies. Le juge administratif valide l'argument du CNOM et constate que ce dernier aurait pris la même décision s'il s'était fondé initialement sur ce motif. La substitution de motif demandée est, donc, accordée et le Conseil d'Etat rejette la requête de Mme. Cheriet-Benseghir.

# CE, ass., 9/07/2010, Mme. Cheriet-Benseghir

Vu la requête, enregistrée le 27 juin 2008 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par Mme Souad A, demeurant ... ; Mme A demande au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 19 mars 2008 par laquelle le Conseil national de l'ordre des médecins a rejeté son recours tendant à l'annulation de la décision du 25 octobre 2007 du conseil régional de l'ordre des médecins de Midi-Pyrénées, rejetant sa demande d'annulation de la décision de refus d'inscription au tableau du conseil départemental de l'ordre des médecins de la Haute-Garonne ;

Vu les autres pièces du dossier ;  
 Vu la Constitution du 4 octobre 1958, notamment son Préambule et son article 55 ;  
 Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;  
 Vu la déclaration de principe relative à la coopération culturelle du 19 mars 1962 publiée au Journal officiel du 20 mars 1962, notamment son article 5 ;  
 Vu le code de la santé publique ;  
 Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :  
 - le rapport de Mme Bethânia Gaschet, Auditeur,  
 - les observations de la SCP Vier, Barthélemy, Matuchansky, avocat du Conseil national de l'ordre des médecins,  
 - les conclusions de Mme Gaëlle Dumortier, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Vier, Barthélemy, Matuchansky, avocat du Conseil national de l'ordre des médecins ;

Sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée par le Conseil national de l'ordre des médecins ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

Considérant, en premier lieu, qu'il ne résulte d'aucun texte ni d'aucun principe que les visas de la décision du Conseil national de l'ordre des médecins statuant en matière d'inscription au tableau de l'ordre doivent porter mention des textes relatifs à sa composition ; que, par suite, le moyen tiré de l'absence, dans les visas de la décision attaquée, de référence à des textes publiés relatifs à la composition de cette formation, doit être écarté ;

Considérant, en deuxième lieu, que la décision du Conseil national de l'ordre des médecins, statuant en matière d'inscription au tableau sur le recours administratif prévu par l'article L. 4112-4 du code de la santé publique, se substituant à celle du conseil régional de l'ordre des médecins, les moyens tirés de l'irrégularité de la procédure suivie tant devant le conseil départemental que devant le conseil régional de l'ordre des médecins sont inopérants à l'appui de conclusions dirigées contre la décision du Conseil national ;

Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article L. 4111-1 du code de la santé publique : Nul ne peut exercer la profession de médecin, de chirurgien-dentiste ou de sage-femme s'il n'est / 1°

Titulaire d'un diplôme, certificat ou autre titre mentionné aux articles L. 4131-1, L. 4141-3 ou L. 4151-5 ; que, pour rejeter la demande d'inscription au tableau de l'ordre des médecins présentée par Mme A, de nationalité française, titulaire d'un diplôme de docteur en médecine délivré en 1997 par l'Institut national d'enseignement supérieur en sciences médicales d'Oran, le Conseil national de l'ordre des médecins s'est fondé, d'une part, sur le motif que ce diplôme n'était pas valable de plein droit en France sur le fondement de l'article 5 de la déclaration gouvernementale du 19 mars 1962 relative à la coopération culturelle entre la France et l'Algérie, faute d'application réciproque de cette déclaration par la partie algérienne, d'autre part, sur le motif que les attestations délivrées par le ministre chargé de l'enseignement supérieur relatives à la valeur scientifique du diplôme de Mme A ne lui conféraient pas la qualité de l'un des diplômes mentionnés à l'article L. 4111-1 précité du code de la santé publique ;

Considérant qu'aux termes du 14<sup>e</sup> alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : La République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international ; qu'au nombre de ces règles figure la règle pacta sunt servanda , qui implique que tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi ; qu'aux termes de l'article 55 de la Constitution du 4 octobre 1958 : Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ; qu'il appartient au juge administratif, lorsqu'est soulevé devant lui un moyen tiré de ce qu'une décision administrative a à tort, sur le fondement de la réserve énoncée à l'article 55, soit écarté l'application de stipulations d'un traité international, soit fait application de ces stipulations, de vérifier si la condition de réciprocité est ou non remplie ; qu'à cette fin, il lui revient, dans l'exercice des pouvoirs d'instruction qui sont les siens, après avoir recueilli les observations du ministre des affaires étrangères et, le cas échéant, celles de l'Etat en cause, de soumettre ces observations au débat contradictoire, afin d'apprécier si des éléments de droit et de fait suffisamment probants au vu de l'ensemble des résultats de l'instruction sont de nature à établir que la condition tenant à l'application du traité par l'autre partie est, ou non, remplie ;

Considérant qu'aux termes de l'article 5 de la déclaration gouvernementale du 19 mars 1962 relative à la coopération culturelle entre la France et l'Algérie : Les grades et diplômes d'enseignement délivrés en Algérie et en France, dans les mêmes conditions de programmes, de scolarité et d'examen, sont valables de plein droit dans les deux pays. / Des équivalences entre les grades et diplômes délivrés en Algérie et en France, dans des conditions différentes de programmes, de scolarité ou d'examens, seront établies par voie d'accords particuliers ; que si le premier alinéa de cet article, qui produit des effets directs à l'égard des particuliers, ouvre le droit, dans le cas où un diplôme de médecine algérien a été délivré dans les mêmes conditions de programme, de scolarité et d'examen que les diplômes de médecine français, à l'inscription au tableau de l'ordre des médecins en France dans les conditions prévues par l'article L. 4111-1 du code de la santé publique précité, ces stipulations ne créent aucune obligation, pour la France et l'Algérie, d'organiser des cursus identiques en termes de programme, de scolarité et d'examen ; que, par suite, la circonstance, avancée par l'administration et le Conseil national de l'ordre des médecins, selon laquelle, à compter de la fin des années mille neuf cent soixante, les conditions de programme, de scolarité et d'examen conduisant à la délivrance du diplôme de docteur en médecine auraient cessé d'être identiques dans les deux pays n'est pas de nature à établir que l'Algérie n'applique pas les stipulations précitées de la déclaration du 19 mars 1962 ; qu'il ne ressort ni des pièces du dossier, ni de l'audience d'instruction tenue par la quatrième sous-section de la section du contentieux du Conseil d'Etat, que des grades et diplômes d'enseignement de médecine délivrés en France dans les mêmes conditions de programme, de scolarité et d'examen qu'en Algérie n'y auraient pas été regardés comme valables de plein droit ; que, dès lors, le Conseil national de l'ordre des médecins a commis une erreur de droit et une erreur d'appréciation en retenant que Mme A ne pouvait, faute que la condition de réciprocité posée par l'article 55 de la Constitution soit remplie, se prévaloir des stipulations précitées de l'article 5 de la déclaration gouvernementale du 19 mars 1962 et en s'abstenant, par suite, d'examiner si le diplôme de Mme A lui avait été délivré dans

les mêmes conditions de programme, de scolarité et d'examen que celles existant en France ;

Considérant qu'il ne résulte pas de l'instruction que le Conseil national de l'ordre des médecins aurait pris la même décision s'il n'avait retenu que l'autre motif mentionné dans la décision attaquée ;

Considérant, toutefois, que l'administration peut faire valoir devant le juge de l'excès de pouvoir que la décision dont l'annulation est demandée est légalement justifiée par un motif, de droit ou de fait, autre que ceux initialement indiqués par la décision, mais également fondé sur la situation existant à la date de cette décision ; qu'il appartient alors au juge, après avoir mis à même l'auteur du recours de présenter ses observations sur la substitution ainsi sollicitée, de rechercher si un tel motif est de nature à fonder légalement la décision, puis d'apprécier s'il résulte de l'instruction que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était fondée initialement sur ce motif ; que, dans l'affirmative, il peut procéder à la substitution demandée, sous réserve toutefois qu'elle ne prive pas le requérant d'une garantie procédurale liée au motif substitué ;

Considérant que, par un mémoire qui a été communiqué à Mme A, le Conseil national de l'ordre des médecins soutient que sa décision était légalement justifiée par un autre motif que ceux indiqués par la décision attaquée, tiré de ce que les conditions de fond énoncées au premier alinéa de l'article 5 de la déclaration du 19 mars 1962 n'étaient pas réunies pour que Mme A puisse se voir reconnaître la validité de plein droit de son diplôme ; qu'il résulte effectivement de l'instruction que les conditions de programme, de scolarité et d'examen dans lesquelles Mme A a obtenu son diplôme de docteur en médecine délivré en 1997 par l'Institut national d'enseignement supérieur en sciences médicales d'Oran n'étaient pas identiques à celles qui étaient requises, à la date de la décision attaquée, pour l'obtention du même diplôme en France ; qu'il résulte de l'instruction que le Conseil national de l'ordre des médecins aurait pris la même décision s'il avait entendu initialement se fonder sur ce motif ; qu'il y a dès lors lieu de procéder à la substitution demandée ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que Mme A n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision attaquée ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de Mme A la somme que demande le Conseil national de l'ordre des médecins au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1er : La requête de Mme A est rejetée.

Article 2 : Les conclusions du Conseil national de l'ordre des médecins tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à Mme Souad A et au Conseil national de l'ordre des médecins. Copie en sera adressée pour information au ministre des affaires étrangères et européennes, à la ministre de la santé et des sports et à la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche.