

und Gewerbe durch den bernischen Regierungsrat eine ausnahmsweise Behandlung erfahren habe. Da nun die Normen des kantonalen Rechts hierüber und ihre Anwendung materiell der Kontrolle der politischen Bundesbehörden insofern unterstehen, als diese über Beschwerden darüber zu entscheiden haben, daß dadurch der Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit verletzt sei, erscheint es zweckmäßig und in der Natur der Sache begründet, daß Beschwerden über ungleiche Behandlung auf diesem Gebiete durch die nämlichen Behörden entschieden werden. Denn regelmäßig wird eine ungleiche Behandlung gleichzeitig eine Verletzung des Grundsatzes der Handels- und Gewerbefreiheit in sich schließen, und auch da, wo dies nicht der Fall sein sollte, sind die Behörden, die hierüber zu befinden haben, am besten in der Lage, darüber zu entscheiden, ob das kantonale Handels- und Gewerberecht nicht gleichmäßig angewendet worden sei. Der Bundesrat und das Bundesgericht haben sich denn auch schon mehrfach dahin ausgesprochen, daß das kantonale Handels- und Gewerberecht und seine Anwendung nicht nur hinsichtlich der Übereinstimmung mit dem bundesverfassungsmäßigen Satz der Freiheit von Handel und Gewerbe, sondern auch hinsichtlich des Anspruchs auf gleiche Behandlung der Bürger dem Schutze der politischen Bundesbehörden unterstehen (vergl. z. B. Amtl. Samml., Bd. XXV, 1. Teil, S. 451).

Demgemäß ist denn das Bundesgericht zur Beurteilung dieses Beschwerdebegrundes nicht kompetent.

Aus diesen Gründen hat das Bundesgericht
erkannt:

Der Rekurs wegen Verweigerung des rechtlichen Gehörs wird abgewiesen; auf den Rekurs wegen Verletzung der Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz wird nicht eingetreten.

Vergl. auch Nr. 58, arrêt dans la cause
Association des médecins du canton de Genève c. Genève.

II. Ausübung der wissenschaftlichen Berufsarten.

Exercice des professions libérales.

58. Arrêt du 22 juillet 1902, dans la cause
Association des médecins du canton de Genève contre Genève.

Admission d'un médecin étranger (hollandais) pour l'exercice de l'art de guérir dans le canton de Genève. — Recours de l'Association des médecins contre cette décision. — Légitimation de la dite société. Art. 1^{er} de la loi genevoise du 29 mai 1895 sur l'exercice de l'art de guérir: réciprocité. Procédé arbitraire de la part de l'autorité cantonale.

Par requête du 26 octobre 1901, le Dr Willem Francken, d'origine hollandaise, a sollicité du Conseil d'Etat du canton de Genève l'autorisation de pouvoir exercer la médecine dans ce canton. Il produisait entre autres, à l'appui de sa demande, les diplômes de docteur en médecine de l'Université d'Amsterdam (1880), de médecin hollandais après examen d'Etat (1880), de docteur de la Faculté de médecine de Paris, ainsi que d'autres titres et attestations établissant sa qualité de membre de diverses sociétés scientifiques médicales.

Par arrêté du 14 février 1902, le Conseil d'Etat, vu l'art. 1, lettre c de la loi du 29 mai 1895 modifiant la loi du 23 mars 1892 sur l'art de guérir, et sur la proposition du Département de Justice et Police, a accordé au requérant l'autorisation d'exercer la médecine dans le canton de Genève.

Par lettre du 16 mars 1902, l'Association des médecins du canton de Genève protesta contre cet arrêté, et pria le Conseil d'Etat de bien vouloir étudier à nouveau la question, se réservant, le cas échéant, de faire de sa revendication l'objet d'un recours de droit public en temps utile, attendu que, selon la réclamante, l'interprétation donnée à la loi dans cette occasion créerait un précédent dangereux pour le corps médical genevois.

A l'appui de sa requête, l'Association recourante faisait valoir en substance ce qui suit :

L'autorisation attaquée aurait été donnée en raison d'une certaine réciprocité accordée aux médecins suisses par le Gouvernement hollandais; or d'après les renseignements obtenus par la recourante, cette réciprocité n'existe pas. Il ressort, en effet, d'une lettre du Consul des Pays-Bas à Genève au Président de la dite Association, du 5 mars 1902, que les seules autorisations accordées aux médecins suisses sont: 1° de se présenter à l'examen d'Etat hollandais avec dispense, soit exemption des épreuves relatives aux autres grades; 2° d'exercer la médecine, sans examens, à bord des navires néerlandais, à l'exception toutefois des bâtiments de guerre.

Par office du 25 mars 1902 le Conseil d'Etat répond à la requérante qu'il a accordé au Dr Francken l'autorisation dont il s'agit, par le motif qu'il résultait, pour cette autorité, d'une communication du Consul des Pays-Bas à Genève qu'une certaine réciprocité était consentie par les autorités néerlandaises aux médecins porteurs du diplôme fédéral, et que dans ces circonstances, le Conseil d'Etat ne peut que confirmer sa précédente décision.

La communication susvisée du Consulat des Pays-Bas au Conseil d'Etat, du 7 février 1902, est conçue dans le même sens que la lettre du même Consulat au Président de l'Association recourante; elle déclare 1° que les porteurs du diplôme fédéral qui désireraient exercer l'art de guérir dans les Pays-Bas peuvent être admis à l'examen professionnel de médecine, en étant exemptés des examens précédents, et 2° que les porteurs du diplôme fédéral peuvent, sans examen aucun, être admis à l'exercice de leur profession à bord des navires néerlandais, à l'exception toutefois des bâtiments de guerre.

Par écritures du 12 avril 1902, l'Association des médecins du canton de Genève a déposé en temps utile, à la fois auprès du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral, un recours de droit public contre l'autorisation accordée au Dr Francken, pour violation du principe d'égalité des citoyens qui est à la base de l'art. 4 de la Constitution fédérale.

Par office du 28 avril 1902, le Conseil fédéral, en applica-

tion de l'art. 194, al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale, informe le Tribunal de céans que, vu les termes de l'art. 189 *ibidem*, évidemment visés par la recourante, vu l'absence d'un traité entre la Suisse et les Pays-Bas sur l'exercice de l'art médical, et attendu que la dite recourante n'invoque point le traité d'établissement entre la Confédération et le Royaume des Pays-Bas du 19 août 1875, — il estime n'être pas compétent en la cause.

Par office du 13 mai suivant, le Tribunal fédéral avise le Conseil fédéral qu'il a décidé d'adhérer à la manière de voir de cette autorité, et de retenir la contestation dont il s'agit, comme objet rentrant dans sa compétence et dans ses attributions constitutionnelles.

Le recours de l'Association des médecins de Genève conclut à ce qu'il plaise au Tribunal de céans:

Annuler l'arrêté du Conseil d'Etat du canton de Genève du 14 février 1902 autorisant le Dr Willem Francken à exercer la médecine dans ce canton, ainsi que la décision confirmative du 25 mars 1902 en tant que de besoin. Fixer, le cas échéant, telle indemnité qu'il appartiendra en faveur de l'Association recourante, pour les frais de son pourvoi.

Le recours se fonde, en résumé, sur les considérations et moyens ci-après:

L'art. 1^{er} de la loi genevoise du 23 mars 1892 sur l'exercice de l'art de guérir, tel qu'il a été modifié par la loi genevoise du 29 mai 1895 porte ce qui suit:

« Art. 1. Nul ne peut exercer, dans le canton de Genève, les professions de *médecin*, chirurgien, pharmacien, dentiste, sage-femme ou vétérinaire, s'il n'y est autorisé par le Conseil d'Etat.

» Pourront *seuls* obtenir cette autorisation:

» a) les médecins, chirurgiens, pharmaciens, dentistes et vétérinaires qui, conformément aux dispositions de la loi fédérale, sont porteurs du diplôme fédéral;

» b) les médecins, chirurgiens, pharmaciens, dentistes et sages-femmes qui, à la suite de l'examen spécial prévu par la loi, ont obtenu le diplôme genevois;

» c) les personnes vouées à ces professions qui, après des

examens subis dans un Etat étranger, ont obtenu un diplôme les autorisant, sans restriction aucune, à pratiquer leur art dans le territoire de cet Etat, *pour autant que la réciprocité est stipulée par un traité* ;

» d) les professeurs titulaires des universités ou des écoles officielles suisses chargés d'y enseigner les différentes branches de l'art de guérir.

» Toutefois le Conseil d'Etat pourra, après avoir consulté la Faculté de médecine, dispenser d'une partie des examens les personnes munies de titres étrangers reconnus valables ; mais, *en aucun cas*, elles ne pourront être dispensées des épreuves pratiques, ni exonérées de la finance d'examen. »

La loi cantonale genevoise sur l'exercice de l'art de guérir, usant en cela de la faculté qui lui a été réservée par l'art. 33, § 1 de la Constitution fédérale, ainsi conçu : « Les cantons peuvent exiger des preuves de capacité de ceux qui veulent exercer des professions libérales », a posé certaines conditions à l'exercice de la médecine dans le canton de Genève. Pour les porteurs de diplômes étrangers, elle ne permet au Conseil d'Etat de leur accorder l'autorisation d'exercer la médecine dans le canton de Genève, que pour autant que « la réciprocité est stipulée par un traité ». Dans les autres cas elle exige au moins un examen partiel, et dans tous les cas des épreuves pratiques. Aucune réciprocité n'a été stipulée, en ce qui concerne l'exercice de la médecine, entre la Suisse et les Pays-Bas ; cette réciprocité n'existe, pour les porteurs du diplôme fédéral, que sur les navires néerlandais, à l'exception même des bâtiments de guerre, et cette tolérance, qui exclut la possibilité de pratiquer sur le territoire des Pays-Bas sans subir d'examen, s'explique par le fait des difficultés que le gouvernement de cet Etat rencontre à recruter des médecins pour pratiquer à bord des navires marchands. L'autorisation accordée à un médecin hollandais à pratiquer, sans examen ni même épreuves pratiques, sur tout le territoire du canton de Genève, constitue une violation flagrante de la loi, et par conséquent du principe d'égalité des citoyens garanti à l'art. 4 de la Constitu-

tion fédérale, ainsi que de l'art. 33 de la Constitution fédérale, en vertu duquel la loi cantonale a été faite, laquelle loi se trouve ne plus être appliquée.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat conclut :

Principalement à ce qu'il plaise au Tribunal fédéral déclarer le recours irrecevable pour cause de défaut de légitimation des recourants. Subsidiairement, déclarer les conclusions du recours non fondées.

Le Conseil d'Etat s'attache à justifier ses conclusions par des motifs qui peuvent être résumés de la manière suivante :

Le Conseil d'Etat n'a pas pris de décision le 25 mars 1902 ; il s'est borné à répondre, à cette date, à une lettre de l'Association recourante, en lui indiquant les motifs de son arrêté du 14 février 1902. C'est donc cet arrêté qui est seul en cause. Le Conseil d'Etat conteste d'abord à la recourante la légitimation pour former le présent recours de droit public : l'arrêté attaqué ne concerne personnellement ni l'Association des médecins, ni ses membres ; il n'a trait qu'au Dr Francken ; en outre il n'est pas de portée générale, et ne s'applique qu'à un cas spécial. Le droit de recours de l'Association en question ne résulte pas dès lors de la disposition de l'art. 178, al. 2 de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale. Le recours doit ainsi être déclaré irrecevable ; en tout cas il doit être écarté comme mal fondé. La loi du 29 mai 1895, modifiant celle du 23 mars 1892 sur l'exercice de la médecine, subordonne l'admission des médecins porteurs de diplômes étrangers à deux conditions, savoir a) que le diplôme étranger donne sans restriction le droit de pratiquer dans le pays qui l'a délivré ; b) qu'il y ait réciprocité. Or il est incontesté que la première de ces conditions est remplie par le Dr Francken. Il en est de même de la seconde ; il y a réciprocité, ou au moins une certaine réciprocité, ainsi qu'il conste par la lettre du Consulat des Pays-Bas à Genève du 7 février 1902. Le Conseil d'Etat a vu dans le fait de l'admission, sans examen, des porteurs du diplôme fédéral à pratiquer sur les navires hollandais, la réciprocité exigée par la loi, et il doit être laissé en cette matière un pouvoir d'appréciation à l'autorité

cantonale, qui doit interpréter la dite loi d'une manière libérale. Le Conseil d'Etat n'a pas soumis le Dr Francken à un traitement spécial; il s'est borné à constater que ce requérant remplissait les conditions de la loi. Pour qu'il y eût violation de l'égalité devant la loi entre nationaux et étrangers assimilés, il faudrait qu'il fût établi, ce qui ne l'est pas, que le Conseil d'Etat ait refusé à des Suisses, ou à des étrangers assimilés aux nationaux, porteurs de diplômes hollandais, le droit de pratiquer à Genève. En ce qui concerne l'art. 4 de la Constitution fédérale, l'arrêté incriminé n'est pas arbitraire, puisqu'il a été pris en application d'un des cas prévus par la loi, qu'il ne concerne que le Dr Francken, et que le Conseil d'Etat a estimé qu'une certaine réciprocité existait entre Genève et les Pays-Bas relativement à l'exercice de l'art de guérir. Vouloir, avec les recourants, que cette réciprocité soit établie par un traité formel est excessif et dépasse le but de la loi. Celle-ci a voulu seulement que pour qu'un médecin étranger fût admis à pratiquer à Genève, il fallait qu'il fût porteur d'un diplôme l'autorisant à l'étranger, et qu'en vertu des traités internationaux le même traitement fût assuré à un médecin autorisé à pratiquer à Genève. Or l'art. 1 du Traité d'établissement avec les Pays-Bas met sur pied d'égalité les Suisses et les Néerlandais en ce qui concerne les professions. Enfin l'arrêté dont est recours ne porte aucune atteinte à l'art. 33 de la Constitution fédérale, qui donne seulement aux cantons le droit d'exiger des personnes vouées aux professions libérales des preuves de capacité, leur laisse la faculté de n'en point exiger du tout, ou de se contenter de celles qui sont fournies par des diplômes, même étrangers à la Suisse; dans l'espèce le Conseil d'Etat s'est conformé à l'art. 33 invoqué, en considérant que les diplômes dont le Dr Francken est porteur étaient des preuves suffisantes de capacité.

Statuant sur ces faits et considérant en droit:

1. — Sur l'exception de défaut de légitimation active de l'Association recourante, soulevée par l'Etat de Genève dans sa réponse, il convient de constater d'abord que la dite Asso-

ciation, inscrite au Registre du commerce, a entre autres pour but, aux termes de l'art. 2 de ses statuts adoptés par l'Assemblée générale du 12 avril 1902, la défense des intérêts professionnels de ses membres. Or il est évident qu'à cet effet on ne saurait lui contester le droit d'intervenir, lorsqu'elle estime que ses intérêts sont menacés par des décisions de l'autorité ayant pour conséquence, à ses yeux, contrairement aux dispositions législatives réglant l'exercice de la profession médicale, de porter atteinte aux droits et de léser la situation de ses membres, en autorisant par exemple un médecin à pratiquer indûment l'art de guérir dans le canton, en dehors des conditions auxquelles la législation en vigueur en cette matière subordonne cet exercice.

En pareil cas il est incontestable que les décisions ou arrêtés consacrant une semblable illégalité doivent être envisagés comme ayant trait personnellement aux membres de l'Association précitée, et qu'on ne saurait dénier à celle-ci le droit de s'élever contre de tels actes de l'autorité exécutive, conformément au prescrit de l'art. 178, chiffre 2° OJF, attribuant en pareil cas le droit de former un recours de droit public au Tribunal de céans, « aux particuliers et aux corporations lésés par des décisions ou arrêtés qui les concernent personnellement. » Or on ne peut nier que, pour le cas où l'autorisation accordée en l'espèce au Dr Willem Francken apparaîtrait comme prise en violation de prescriptions impératives de la loi, l'exercice, par ce praticien, de l'art de guérir dans le canton de Genève serait de nature à porter un préjudice sensible aux intérêts professionnels des médecins qui y pratiquent conformément aux exigences légales.

Il suit de là que l'exception soulevée par l'Etat de Genève, et tendant à faire écarter préjudiciellement le recours pour défaut de vocation, soit de légitimation de la partie recourante, ne peut être accueillie.

2. — Au fond, l'art. 1 de la loi genevoise du 29 mai 1895, modifiant celle du 23 mars 1892 sur l'exercice de l'art de guérir dispose, entre autres, que nul ne peut exercer dans le canton de Genève la profession de médecin, sans y avoir été

autorisé par le Conseil d'Etat, que, — en dehors des porteurs du diplôme fédéral ou cantonal, — peuvent *seules* obtenir cette autorisation les personnes qui, après des examens subis dans un Etat étranger, ont obtenu un diplôme les autorisant sans restriction aucune, à pratiquer leur art dans cet Etat, *pour autant que la réciprocité est stipulée par un traité*, — et que le Conseil d'Etat pourra dispenser d'une partie des examens les personnes munies de titres étrangers reconnus valables, mais *qu'en aucun cas* elles ne pourront être dispensées des épreuves pratiques, ni exonérées de la finance d'examen.

Il résulte de ces textes que le Dr Willem Francken, lequel ne s'est pas soumis, dans le canton de Genève, aux épreuves pratiques susmentionnées, ne pouvait, — bien qu'il fût en possession d'un diplôme médical hollandais régulier — être admis à exercer son art dans le canton de Genève que pour autant que la réciprocité à cet égard est stipulée par un traité.

3. — Or il n'existe aucun traité entre la Suisse et les Pays-Bas sur cette matière spéciale, et l'art. 1^{er} du Traité d'établissement entre ces deux pays, du 19 août 1875, disposant entre autres que les sujets et citoyens respectifs des parties contractantes seront complètement assimilés aux nationaux pour tout ce qui concerne l'exercice des professions, ne peut être invoqué en faveur de l'autorisation accordée au Dr Francken par le Conseil d'Etat, puisque cette disposition se borne à assimiler à cet égard les sujets néerlandais aux citoyens suisses, lesquels sont tenus, s'ils veulent exercer l'art médical dans le canton de Genève, d'y subir l'examen prévu par la loi.

La réciprocité exigée par l'art. 1, lettre *e* de la loi genevoise du 29 mai 1895 précitée n'est pas même établie en fait. Non seulement il est constant que les porteurs du diplôme fédéral ne sont pas admis à pratiquer la médecine aux Pays-Bas sans y avoir subi un examen d'Etat, mais l'arrêté dont est recours ne prétend pas même à l'existence de la réciprocité exigée par l'art. 1 susvisé; il se borne à admettre, sur a seule base de la lettre du Consulat des Pays-Bas en date

du 7 février 1902, qu'il existe une « certaine » réciprocité en ce qui concerne l'admission dans les Pays-Bas de médecins suisses. Or cette prétendue réciprocité consiste uniquement en ce que les porteurs du diplôme fédéral peuvent être admis à pratiquer, sans examen, sur les navires de commerce néerlandais, sans que cette autorisation implique en quoi que ce soit un droit de réciprocité, soit la licence d'exercer l'art de guérir sur le territoire, ni même sur les vaisseaux de guerre des Pays-Pas.

4. — Dans ces circonstances, il est évident que le Dr Francken ne remplissait pas la condition exigée par l'art. 1 de la loi de 1895 susvisée, et qu'en l'autorisant néanmoins, sans aucun examen, à exercer l'art de guérir dans le canton de Genève, le Conseil d'Etat a méconnu arbitrairement une disposition claire et impérative de la loi, en mettant ce praticien au bénéfice d'un traitement plus favorable que celui auquel la loi astreint les médecins suisses, — et en faisant dès lors une acception de personne incompatible avec le principe et les garanties de l'art. 4 de la Constitution fédérale. L'arrêté dont est recours ne saurait dès lors subsister.

5. — Le Conseil d'Etat pouvait avoir des raisons pour admettre que le Dr Francken, vu les diplômes, attestations et déclarations nombreux produits par lui, était en possession de la capacité requise pour exercer utilement son art dans le canton de Genève, mais cette appréciation, sur laquelle le Tribunal de céans n'a pas à se prononcer, ne saurait suppléer à l'absence d'une condition absolue posée par la loi, ni couvrir un procédé arbitraire en opposition avec celle-ci.

Par ces motifs,

Le Tribunal fédéral
prononce :

Le recours est admis, et l'arrêté du Conseil d'Etat de Genève, du 14 février 1902, autorisant le Dr Willem Francken, de nationalité hollandaise, à exercer la médecine dans le canton de Genève, est déclaré nul et de nul effet.