

Conseil d'Etat, 16 mars 2005, Ministre de la santé et de la protection sociale / B. (directeurs d'hôpital - accès des ressortissants de l'UE)

16/03/2005

Vu 1°), sous le n° 268718, le recours, enregistré le 15 juin 2004 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présenté par le MINISTRE DE LA SANTE ET DE LA PROTECTION SOCIALE et le MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT ; le MINISTRE DE LA SANTE ET DE LA PROTECTION SOCIALE et le MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt du 15 avril 2004 par lequel la cour administrative d'appel de Douai a, d'une part, annulé le jugement du 8 juillet 1997 par lequel le tribunal administratif de Lille a rejeté la demande de Mme B. tendant à l'annulation de la décision du ministre délégué à la santé en date du 20 août 1993 rejetant sa demande d'intégration dans le corps des directeurs d'hôpitaux publics de la fonction publique hospitalière française et, d'autre part, a enjoint au ministre délégué à la santé de réexaminer la demande de Mme B. dans le délai de six mois à compter de la notification de l'arrêt, sous astreinte de 100 euros par jour de retard ;

2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter la demande présentée par Mme B. devant la cour administrative d'appel de Douai ;

Vu 2°), sous le n° 273281, le recours, enregistré le 15 juin 2004 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présenté par le MINISTRE DE LA SANTE ET DE LA PROTECTION SOCIALE et le MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT ; le MINISTRE DE LA SANTE ET DE LA PROTECTION SOCIALE et le MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT demandent au Conseil d'Etat d'ordonner le sursis à exécution de l'arrêt du 15 avril 2004 par lequel la cour administrative d'appel de Douai a, d'une part, annulé le jugement du 8 juillet 1997 par lequel le tribunal administratif de Lille a rejeté la demande de Mme Isabel B. tendant à l'annulation de la décision du ministre délégué à la santé en date du 20 août 1993 rejetant sa demande d'intégration dans le corps des directeurs d'hôpitaux publics de la fonction publique hospitalière française et, d'autre part, a enjoint au ministre délégué à la santé de réexaminer la demande de Mme B. dans le délai de six mois à compter de la notification de l'arrêt, sous astreinte de 100 euros par jour de retard ;

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu le traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté économique européenne, devenue la Communauté européenne et notamment son article 48 (devenu, après modification, article 39 CE) ;

Vu la directive n° 89/48/CEE du Conseil, du 21 décembre 1988, relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans ;

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée ;

Vu la modifiée ;

Vu le décret n° 88-163 du 19 février 1988 ;

Vu le décret n° 93-101 du 19 janvier 1993 ;

Vu le code de justice administrative ;

Considérant que les recours du MINISTRE DE LA SANTE ET DE LA PROTECTION SOCIALE et du MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT enregistrés sous les numéros 268718 et 273281 sont dirigés contre le même arrêt de la cour administrative d'appel de Douai ; qu'il y a lieu de les joindre pour qu'ils fassent l'objet d'une seule décision ;

Sur les conclusions du recours n° 268718 tendant à l'annulation de l'arrêt attaqué :

Considérant qu'aux termes de l'article 1er de la directive n° 89/48/CEE du 21 décembre 1988 relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans : "Aux fins de la présente directive, on entend : / a) par diplôme, tout diplôme, certificat ou titre ou tout ensemble de tels diplômes, certificats ou autres titres : / - qui a été délivré par une autorité compétente dans un Etat membre (...) / - dont il résulte que le titulaire a suivi avec succès un cycle d'études postsecondaires d'une durée minimale de trois ans, ou d'une durée équivalente à temps partiel, dans une université ou un établissement d'enseignement supérieur ou dans un autre établissement d'un même niveau de formation et, le cas échéant, qu'il a suivi avec succès la formation professionnelle requise en plus du cycle d'études postsecondaires, et / - dont il résulte que le titulaire possède les qualifications professionnelles requises pour accéder à une profession réglementée dans cet Etat membre ou l'exercer, / dès lors que la formation sanctionnée par ce diplôme, certificat ou autre titre a été acquise de façon prépondérante dans la Communauté, ou dès lors que son titulaire a une expérience professionnelle de trois ans certifiée par l'Etat membre qui a reconnu un diplôme, certificat ou titre délivré par un pays tiers. / Est assimilé à un diplôme au sens du premier alinéa tout diplôme, certificat ou titre ou tout ensemble de tels diplômes, certificats et autres titres, qui a été délivré par une autorité compétente dans un Etat membre dès lors qu'il sanctionne une formation acquise dans la Communauté et reconnue par une autorité compétente dans cet Etat membre comme étant de niveau équivalent,

et qu'il confère les mêmes droits d'accès à une profession réglementée ou d'exercice de celle-ci ; (...) c) par profession réglementée, l'activité ou l'ensemble des activités professionnelles réglementées qui constituent cette profession dans un Etat membre ; d) par activité professionnelle réglementée, une activité professionnelle dont l'activité ou l'exercice (...) est subordonnée, directement ou indirectement par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives à la possession d'un diplôme" ; que l'article 2 de la même directive dispose que "la présente directive s'applique à tout ressortissant d'un Etat membre voulant exercer à titre indépendant ou salarié une profession réglementée dans un Etat membre d'accueil" ; qu'aux termes de l'article 3 de la directive : "Lorsque dans un Etat membre d'accueil, l'accès à une profession réglementée ou son exercice est subordonné à la possession d'un diplôme, l'autorité compétente ne peut refuser à un ressortissant d'un Etat membre, pour défaut de qualification, d'accéder à cette même profession sur son territoire ou de l'exercer dans les mêmes conditions que les nationaux : a) si le demandeur possède le diplôme qui est prescrit par un autre Etat membre pour accéder à cette même profession sur son territoire ou l'y exercer et qui a été obtenu dans un autre Etat membre (...)" ; qu'enfin, l'article 4 de la directive prévoit que "L'article 3 ne fait pas obstacle à ce que l'Etat membre d'accueil exige également du demandeur : / a) qu'il prouve qu'il possède une expérience professionnelle, lorsque la durée de la formation dont il fait état (...) est inférieure d'au moins un an à celle requise dans l'Etat membre d'accueil (...) / b) qu'il accomplisse un stage d'adaptation pendant trois ans au maximum ou se soumette à une épreuve d'aptitude : / lorsque la formation qu'il a reçue porte sur des matières substantiellement différentes de celles couvertes par le diplôme requis dans l'Etat membre d'accueil (...)" ;

Considérant qu'il ressort des pièces soumises aux juges du fond que Mme B, de nationalité portugaise, a sollicité le 2 juillet 1993 auprès du ministre délégué à la santé son intégration dans le corps des directeurs d'hôpitaux ; qu'à l'appui de cette demande, elle a fait état de l'obtention du diplôme d'administrateur hospitalier délivré par l'école nationale de la santé publique de Lisbonne et de son expérience professionnelle d'administration d'hôpital au Portugal du 1er septembre 1983 au 20 novembre 1989 ; que, par décision du 20 août 1993, le ministre délégué à la santé a rejeté sa demande au motif qu'en l'état de la réglementation nationale, si le **décret du 19 janvier 1993** avait ouvert l'accès des ressortissants des Etats membres à certains corps de la fonction publique hospitalière, le corps des personnels de direction des hôpitaux régi par le **décret du 19 février 1988** n'était, pour sa part, pas accessible aux ressortissants communautaires et qu'en tout état de cause, l'intégration sollicitée était subordonnée à la réussite aux épreuves du concours d'admission à l'école nationale de la santé publique de Rennes et au suivi de la formation dispensée par cette école ;

Considérant que la cour administrative d'appel de Douai, saisie d'une requête de Mme B tendant à l'annulation du jugement du tribunal administratif de Lille en date du 8 juillet 1997 ayant rejeté sa demande d'annulation de la décision du ministre chargé de la santé, a, par un arrêt du 12 juillet 2001, sursis à statuer sur la requête jusqu'à ce que la Cour de justice des Communautés européennes se soit prononcée sur deux questions préjudicielles relatives à l'application des dispositions de la directive n° 89/48/CEE du Conseil du 21 décembre 1988 ;

Considérant que, par un **arrêt rendu le 9 septembre 2003**, la Cour de justice des Communautés européennes a dit pour droit, en réponse à la première question posée, que l'emploi de directeur dans la fonction publique hospitalière française dont l'accès est réservé, en application de l'article 5 du décret du 19 février 1988, aux personnes ayant suivi la formation à l'école nationale de la santé publique et satisfait aux épreuves d'un examen de fin de formation peut être qualifié de "profession réglementée" au sens de la directive et que "la constatation de la réussite à l'examen de fin de formation à l'école nationale de la santé publique, qui débouche sur une titularisation dans la fonction publique hospitalière française, doit être qualifiée de "diplôme" au sens de la directive n° 89/48 (...)" ; qu'il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier, aux fins d'application de l'article 3, 1er alinéa, sous a), de ladite directive, si un titre obtenu dans un autre Etat membre par un ressortissant d'autre Etat membre voulant exercer une profession dans l'Etat membre d'accueil peut être qualifié de diplôme au sens de cette disposition et, si tel est le cas, d'examiner dans quelle mesure les formations sanctionnées par ces diplômes sont comparables en ce qui concerne tant leur durée que les matières qu'elles couvrent" ; que "s'il ressort de ces vérifications qu'il s'agit dans les deux cas d'un diplôme au sens de la directive et que ces diplômes sanctionnent des formations équivalentes, ladite directive s'oppose à ce que les autorités de l'Etat membre d'accueil subordonnent l'accès de ce ressortissant d'un Etat membre à la profession de directeur dans la fonction publique hospitalière à la condition qu'il suive la formation dispensée à l'école nationale de la santé publique et subisse l'examen organisé à la fin de cette formation" ; qu'en réponse à la seconde question posée, la Cour de justice des Communautés européennes a dit pour droit dans le même arrêt que, "lorsqu'un ressortissant d'un Etat membre possède un diplôme obtenu dans un Etat membre, qui est équivalent à celui requis dans un autre Etat membre pour accéder à un emploi dans la fonction publique hospitalière, le droit communautaire s'oppose à ce que les autorités du dernier Etat membre subordonnent l'intégration de ce ressortissant dans ledit emploi à la réussite d'un concours tel que le concours d'admission à l'école nationale de la santé publique." ;

Considérant qu'au vu des réponses ainsi apportées à ses questions préjudicielles par la Cour de justice des Communautés européennes, la cour administrative d'appel de Douai, par l'**arrêt attaqué du 15 avril 2004**, a, d'une part, annulé le jugement du 8 juillet 1997 du tribunal administratif de Lille et la décision du 20 août 1993 du ministre délégué à la santé et, d'autre part, a enjoint au ministre délégué à la santé de réexaminer la demande de Mme B dans le délai de six mois à compter de la notification de l'arrêt, sous astreinte de 100 euros par jour de retard ;

Sur l'arrêt de la cour administrative d'appel de Douai en tant qu'il statue sur la légalité de la décision du 20 août 1993 du ministre de la santé :

Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que Mme B s'est prévalue, par voie d'exception, de l'incompatibilité de la réglementation nationale, et en particulier des décrets des 19 février 1988 et 19 janvier 1993, avec les objectifs de la directive n° 89/48 du 21 décembre 1988, pour contester, tant devant le tribunal administratif de Lille que devant la cour administrative d'appel de Douai, la légalité de la décision par laquelle le ministre de la santé a rejeté sa demande d'intégration dans le corps des personnels de direction des hôpitaux ; que, dès lors, la cour n'a pas dénaturé les pièces du dossier qui lui était soumis en statuant sur cette exception d'illégalité ;

Considérant, en deuxième lieu, que, la Cour de justice des Communautés européennes a dit pour droit que les emplois de directeur d'hôpital, qui ne comportent pas une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique, ne relèvent pas de l'exception prévue au paragraphe 4 de l'article 48 du traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne devenu, après modification, son article 39 ; que, dès lors, le moyen tiré de ce que la cour administrative aurait insuffisamment motivé son arrêt en se bornant à reprendre sur ce point la chose interprétée par la Cour de justice doit être écarté ;

Considérant, en troisième lieu, que la Cour de justice des Communautés européennes a, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, dit pour droit que l'emploi de directeur dans la fonction publique hospitalière française peut être qualifié de profession réglementée au sens de la directive n° 89/48/CEE du Conseil du 21 décembre 1988 ; que cette partie de l'arrêt, qui entrait dans la limite de la question posée par le juge du fond, s'imposait à celui-ci avec l'autorité de la chose interprétée ; que, par suite, la cour n'a pas commis d'erreur de droit en reprenant la qualification résultant de l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes sans réexaminer les éléments de fait sur lesquels cette dernière s'est fondée ;

Considérant, en quatrième lieu, que la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que les règles nationales et en particulier les décrets des 19 février 1988 et 19 janvier 1993 qui ne prévoyaient aucune procédure permettant aux ressortissants des autres Etats membres possédant un diplôme équivalent à celui de l'école nationale de la santé de Rennes de faire valoir leur vocation à accéder au corps des personnels de direction des hôpitaux, n'étaient ni conformes aux exigences de l'article 48, ni compatibles avec les objectifs de la directive laquelle aurait dû être transposée au plus tard le 4 janvier 1991 ; qu'elle a pu légalement en déduire l'absence de base légale de la décision ministérielle attaquée ;

Sur l'arrêt de la cour administrative d'appel de Douai en tant qu'il statue sur les conclusions à fin d'injonction présentées par Mme B :

Considérant que la cour a relevé que l'admission dans les emplois de direction de la fonction publique hospitalière portugaise est réservée aux titulaires d'une licence universitaire ayant obtenu le diplôme en administration hospitalière délivré par l'école nationale de santé publique de Lisbonne ; qu'elle n'a commis ni erreur de droit ni erreur de qualification en en déduisant que la constatation de la réussite à l'examen de fin de formation de cette école, qui atteste du succès à un cycle de formation postsecondaire d'au moins trois ans apportant les qualifications professionnelles requises pour accéder à une profession réglementée, peut être qualifiée de "diplôme" au sens de la directive n° 89/48/CEE du 21 décembre 1988 ; que la circonstance qu'il existe, aux côtés du mode d'accès par concours, un recrutement par la voie du tour extérieur, dont il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond qu'il s'agit d'une forme de recrutement manifestement secondaire, n'est pas de nature à remettre en cause cette qualification ;

Considérant que la cour administrative n'a pas dénaturé les faits qui lui étaient soumis en relevant que la durée des formations dispensées dans l'école nationale de la santé publique de Lisbonne et l'école nationale de la santé publique de Rennes est comparable et que les matières qui y sont enseignées sont équivalentes ; qu'elle a suffisamment motivé son arrêt sur ce point en en déduisant que ces formations doivent être regardées comme équivalentes pour l'application des dispositions de l'article 3 de la directive n° 89/48/CEE du 21 décembre 1988 relatives à l'équivalence des diplômes lesquelles font par suite obstacle à ce que l'intégration d'une ressortissante communautaire titulaire du diplôme en administration hospitalière délivré par l'école nationale de la santé de Lisbonne, dans le corps des personnels de direction des hôpitaux en France, soit subordonnée à la réussite à un concours tel que le concours d'admission à l'école nationale de la santé publique de Rennes ;

Considérant, enfin, que contrairement à ce que soutiennent les ministres, l'arrêt attaqué ne reconnaît pas au bénéfice de Mme B un droit à être recrutée dans le corps des directeurs d'hôpitaux de la fonction publique hospitalière française ; que dans l'attente d'une réglementation nationale conforme au traité et compatible avec les objectifs définis par la directive n° 89/48 soit édictée, il fait cependant obligation au ministre de la santé d'examiner dès à présent si, dans le cadre d'une

procédure de recrutement adaptée permettant de tenir compte de l'équivalence des titres et des diplômes dont se prévaut Mme B et des vacances d'emploi à pourvoir par les différentes voies d'accès, l'intéressée peut être intégrée dans le corps des personnels de direction d'hôpitaux ; que, le cas échéant, s'il apparaît qu'existent dans les deux écoles de santé publique des différences entre la durée des formations en cause ou entre les matières couvertes par celles-ci de nature à le justifier, cette intégration peut être subordonnée à l'obligation d'effectuer un stage d'adaptation ou de se soumettre à une épreuve d'aptitude ; que la reconnaissance de l'équivalence de diplômes délivrés dans deux Etats membres au sens de l'article 3 sous a) de la directive n'exclut pas, dans son principe, que des différences dans les matières enseignées ou dans la durée des formations justifient que l'Etat membre d'accueil soumette le demandeur aux mesures prévues à l'article 4 de la directive ; que la cour administrative d'appel, qui n'a pas conféré un caractère obligatoire à ces mesures, n'a, dans les modalités d'examen de la demande de Mme B qu'elle a prescrites au ministre, ni entaché son arrêt de contradiction de motifs ni commis d'erreur de droit dans l'application de l'article 4 de la directive n° 89/48/CEE du 21 décembre 1988 telle qu'interprétée par la Cour de justice des Communautés européennes ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le MINISTRE DE LA SANTE ET DE LA PROTECTION SOCIALE et le MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT ne sont pas fondés à demander l'annulation de l'**arrêt attaqué du 15 avril 2004** de la cour administrative d'appel de Douai ;

Sur les conclusions du recours n° 273281 tendant au sursis à exécution de l'arrêt attaqué :

Considérant que, du fait du rejet des conclusions du MINISTRE DE LA SANTE ET DE LA PROTECTION SOCIALE et du MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT tendant à l'annulation de l'**arrêt du 15 avril 2004** de la cour administrative d'appel de Douai, il n'y a pas lieu d'examiner les conclusions de la requête tendant à ce qu'il soit ordonné le sursis à exécution de cet arrêt ;

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

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de mettre à la charge de l'Etat les sommes de 3 000 euros dans la requête n° 268718 et de 2 000 euros dans la requête n° 273281 que demande Mme B au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1er : Le recours n° 268718 du MINISTRE DE LA SANTE ET DE LA PROTECTION SOCIALE et du MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT est rejeté.

Article 2 : Il n'y a pas lieu de statuer sur le recours n° 273281 du MINISTRE DE LA PROTECTION SOCIALE et du MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT.

Article 3 : L'Etat versera la somme de 5 000 euros à Mme B au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente décision sera notifiée au MINISTRE DES SOLIDARITES, DE LA SANTE ET DE LA FAMILLE, au MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT et à Mme B.