

Cour administrative d'appel de Douai, 15 avril 2004, Isabel B. (directeurs d'hôpital - accès des ressortissants de l'UE)

15/04/2004

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu l'arrêt du 12 juillet 2001 par lequel la cour administrative d'appel de Douai a sursis à statuer sur la requête de Mme Isabel X jusqu'à ce que la cour de justice des communautés européennes se soit prononcée sur les questions préjudicielles suivantes :

- 1) Un cursus de formation dans une école d'application de fonctionnaires comme l'E.N.S.P., débouchant sur une titularisation dans la fonction publique, est-il assimilable à un diplôme au sens des dispositions de la directive [89/48/CEE] du Conseil du 21 décembre 1988 et, dans cette hypothèse, comment devait être appréciée l'équivalence entre le diplôme de l'école nationale de la santé publique de Lisbonne et celui de l'école nationale de la santé publique de Rennes ' ;
- 2) En cas de réponse positive à la première question, l'autorité compétente peut-elle subordonner l'intégration dans la fonction publique des fonctionnaires d'un autre Etat membre qui se prévalent d'un diplôme équivalent à des conditions, et notamment à la réussite du concours d'entrée à l'école, y compris pour ceux qui ont passé un concours semblable dans leur pays d'origine ' ;

Vu l'arrêt du 9 septembre 2003 rendu par la cour de justice des communautés européennes ;

Vu le mémoire, enregistré le 11 décembre 2003, présenté par le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'état et de l'aménagement du territoire, concluant au rejet de la requête ; il soutient que la jurisprudence dite Cohn-Bendit du Conseil d'Etat s'oppose à ce que la requérante puisse contester une décision individuelle au regard d'une directive communautaire ; que Mme X ne remplissait pas, au 2 juillet 1993, les conditions statutaires d'accès au corps des directeurs d'hôpitaux ; qu'elle n'avait pas la nationalité française ; qu'au demeurant le statut des directeurs d'hôpitaux a été, depuis, modifié par un décret du 13 mars 2000 qui dispense de toute ou partie de la formation requise les personnes ayant suivi des formations équivalentes à l'étranger ; que Mme X ne justifie pas des raisons pour lesquelles le corps des directeurs d'hôpitaux aurait du être ouvert, dès 1993, aux ressortissants communautaires ; que ce corps participe à l'exercice de la puissance publique ; que la profession de directeur d'hôpital n'est pas une profession réglementée au sens de la directive n° 83/48 ; qu'il est en effet possible d'y accéder par des voies autres que l'E.N.S.P., en particulier le tour extérieur ; qu'il n'y a pas d'équivalence parfaite entre les formations suivies à l'E.N.S.P. de Lisbonne et à celle de Rennes, ni quant à la durée de la formation, ni quant à son contenu ; qu'en tout état de cause la directive ne donne pas droit au recrutement ; qu'à supposer que la requérante établisse avoir satisfait à la vérification de son aptitude à exercer les fonctions de directeur d'hôpital, elle ne pouvait s'exonérer de la procédure de recrutement prévue par la directive ;

Vu le mémoire, enregistré le 13 février 2004, présenté pour Mme X, concluant aux mêmes fins que la requête et à ce qu'il soit enjoint à l'Etat français, au titre de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : 1°) de l'intégrer dans le corps des directeurs d'hôpitaux publics de la fonction publique hospitalière française dans un délai de trois mois, cette injonction étant assortie d'une astreinte en application de l'article L. 911-3 du code de justice administrative ; 2°) de reconstituer sa carrière professionnelle à compter du 2 juillet 1993, date de sa demande d'intégration dans le corps des directeurs d'hôpitaux et de prendre en compte son ancienneté en qualité d'administrateur hospitalier dans la fonction publique portugaise depuis septembre 1983 ; et à ce que soit versée à la requérante la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et la somme de 1 368 euros au titre des frais de procédure ; elle fait valoir que, dans son arrêt du 9 septembre 2003, la cour de justice des communautés européennes a jugé que la directive 89/48 était applicable au cas d'espèce ; que la formation à l'E.N.S.P. de Rennes devait être qualifiée de diplôme ; que l'emploi de directeur d'hôpital est une profession réglementée au sens de la directive et ne relève pas de l'exception prévue à l'article 48 § 4 du traité ; que sa nationalité ne lui est pas opposable ; que l'administration française ne peut exiger qu'elle passe le concours d'entrée à l'E.N.S.P. de Rennes et suive la formation dispensée par cette école ; que l'article 5 du décret du 13 mars 2000 est contraire au droit communautaire ; que l'administration n'est pas fondée, au regard de l'article 4 § 1 b) de la directive, à exiger que les formations dispensées dans les deux écoles soient identiques ; que la directive 89/48 n'évoque que la notion d'équivalence ; que seules des différences substantielles entre les formations peuvent conduire l'Etat d'accueil à exiger, au choix de l'intéressée, soit un stage d'adaptation, soit une épreuve d'aptitude ; qu'elle dispose d'une expérience professionnelle significative et a complété ses études par un 3° cycle en droit de la santé effectué en France ; que cet enseignement peut être pris en considération ; qu'elle exerce aujourd'hui la profession d'avocat ; que la décision de refus d'intégration dans le corps de directeurs d'hôpitaux doit, par suite, être annulée ; que cette annulation a pour effet de permettre à la requérante d'intégrer ledit corps, soit directement, soit, à son choix, au terme d'une épreuve d'aptitude ou d'un stage d'adaptation ; qu'un détachement ne présenterait pas les mêmes garanties ; qu'elle a droit à la

reconstitution de sa carrière et à la prise en compte de son ancienneté dans la fonction publique portugaise ;

Vu le mémoire, enregistré le 9 mars 2004, présenté par le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'état et de l'aménagement du territoire, concluant au rejet de la requête ; il soutient que la requérante ne répond pas aux arguments avancés par le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'état et de l'aménagement du territoire dans son précédent mémoire ; que le juge communautaire, comme le juge national, ne peut statuer que dans la limite des moyens dont il est saisi ; qu'ainsi il n'est pas possible de préjuger du raisonnement qu'effectuerait la cour de justice des communautés européennes au regard des éléments présentés précédemment et qui découlent de l'avis d'assemblée du Conseil d'Etat du 31 janvier 2002 ; que la directive exige une équivalence des diplômes et prévoit une procédure conduisant à examiner les formations dispensées ; que les études de Mme X ne peuvent être assimilées a priori aux procédures de vérification et de stage prévues par les directives communautaires ; que, surtout, la reconnaissance éventuelle d'une équivalence des diplômes n'entraînerait aucun droit à l'intégration dans la fonction publique sans procédure de recrutement préalable ; que la Cour précise bien que chaque Etat membre demeure libre de mettre en place les procédures de recrutement de son choix, le cas échéant sous forme de concours ; qu'est seule invalidée par la cour de justice des communautés européennes la modalité particulière de recrutement à l'entrée à l'E.N.S.P. ;

Vu les autres pièces du dossier ;

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

Vu la directive n° 89/48 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, notamment par la loi n° 91-715 du 26 juillet 1991 ;

Vu la loi modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière ;

Vu le décret n° 88-163 du 19 février 1988 modifié portant statut particulier des grades et emplois des personnels de direction des établissements mentionnés à l'article 2 (1°, 2°, et 3°) de la loi susvisée du 9 janvier 1986 ;

Vu le décret 93-101 du 19 janvier 1993 relatif à l'accès des ressortissants des Etats membres de la communauté économique européenne autres que la France à certains corps de la fonction publique hospitalière ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience,

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 1er avril 2004 où siégeaient M. Daël, président de la Cour, M. Merloz, président de chambre, Mme Merlin-Desmartis, président-assesseur, Mme Eliot et M. Le Garzic, conseillers :

- le rapport de Mme Merlin-Desmartis, président-assesseur,
- les observations de Mme Isabel X, requérante,
- et les conclusions de M. Yeznikian, commissaire du gouvernement ;

Sur la régularité du jugement attaqué :

Considérant que, pour contester devant le tribunal administratif de Lille 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, Mme X s'est prévaluée, par voie d'exception, de l'incompatibilité de la réglementation nationale, et en particulier des décrets susvisés des 19 février 1988 et 19 janvier 1993, avec les objectifs de la directive 89/48 du 21 décembre 1988, laquelle n'avait, à la date de la décision attaquée, fait l'objet, s'agissant du corps des personnels de direction des hôpitaux, d'aucune mesure de transposition ; qu'en fondant sa décision sur cette réglementation nationale sans avoir au préalable examiné le mérite d'un tel moyen, le tribunal administratif a entaché son jugement d'une irrégularité de nature à en entraîner l'annulation ;

Considérant qu'il y a lieu d'évoquer et de statuer immédiatement sur la demande présentée par Mme X devant le tribunal administratif de Lille ;

Considérant qu'aux termes de l'article 1er de la directive susvisée du 21 décembre 1988 : 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'accès ou l'exercice, ou une des modalités d'exercice dans un Etat membre est subordonné, 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 accomplit 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 que, dans l'arrêt du 9 septembre 2003 par lequel elle s'est prononcée sur les questions dont la cour administrative d'appel l'avait saisie à titre préjudiciel, la cour de justice des communautés européennes a dit pour droit, en réponse à la première question, après avoir constaté que l'article 5 du décret du 19 février 1988 réservait l'accès à l'emploi de directeur dans la fonction publique hospitalière française 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, que cet emploi 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 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 ;

Sur la légalité de la décision du 20 août 1993 du ministre chargé de la santé :

Considérant que, faisant état d'une expérience professionnelle de dix ans après avoir obtenu le diplôme d'administrateur hospitalier délivré par l'école nationale de la santé publique de Lisbonne, Mme X, de nationalité portugaise, a, le 2 juillet 1993, présenté une demande d'intégration dans le corps des personnels de direction des hôpitaux ; que, par décision du 20 août 1993, le ministre délégué à la santé a rejeté cette demande au double motif qu'en l'état de la réglementation nationale, ce corps n'était pas accessible aux ressortissants communautaires et qu'en tout état de cause, une telle intégration 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 Mme X fait valoir, par la voie de l'exception, que les règles nationales en vigueur à la date de la décision attaquée n'étaient pas compatibles avec les objectifs de la directive 89/48 en tant qu'elles ne prévoyaient aucune modalité d'accès au corps des personnels de direction des hôpitaux permettant aux ressortissants des autres Etats membres de faire valoir les titres et l'expérience professionnelle acquis dans leur Etat d'origine ;

Considérant qu'il résulte des dispositions précitées de la directive 89/48 telles qu'interprétées par la cour de justice des communautés européennes, et en particulier de son article 3 1er alinéa a), que la France devait adopter, avant le 4 janvier 1991, les mesures nécessaires pour qu'on ne puisse exiger d'un ressortissant d'un autre Etat membre titulaire d'un <http://affairesjuridiques.aphp.fr/textes/cour-administrative-dappel-de-douai-15-avril-2004-isabel-b-directeurs-dhopital-acces-des-ressortissants-de-lue/>

diplôme équivalent à celui délivré par l'école nationale de la santé publique de Rennes, désireux d'accéder à l'emploi de directeur dans la fonction publique hospitalière française, qu'il suive la formation dispensée par cette école et subisse l'examen organisé à l'issue de celle-ci ; que les règles nationales applicables à la date de la décision attaquée, et en particulier les décrets susvisés des 19 février 1988 et 19 janvier 1993 opposés à Mme X, ne prévoyaient aucune procédure permettant aux ressortissants des autres Etats membres possédant un tel diplôme équivalent de faire valoir, dans la limite des emplois budgétaires à pourvoir par les différentes voies d'accès, leur vocation à accéder au corps des personnels de direction des hôpitaux, lequel ne relève pas de l'exception prévue au paragraphe 4 de l'article 48 du traité devenu, après modification, son article 39 ; que ces règles n'étaient ainsi ni conformes aux exigences de l'article 48, ni compatibles avec les objectifs de la directive du 21 décembre 1988, laquelle aurait du, comme il a été dit, être transposée au plus tard le 4 janvier 1991 ; qu'elles ne pouvaient dès lors servir de base légale à la décision attaquée, laquelle doit, par suite, être annulée ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que Mme X est fondée à demander l'annulation de la décision du 20 août 1993 du ministre chargé de la santé ;

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 911-2 du code de justice administrative : Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public (...) prenne à nouveau une décision après une nouvelle instruction, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, que cette nouvelle décision doit intervenir dans un délai déterminé ; que l'article L. 911-3 du même code prévoit que cette injonction peut être assortie d'une astreinte ;

Considérant que l'exécution du présent arrêt, qui annule la décision par laquelle le ministre chargé de la santé a rejeté la demande d'intégration de Mme X dans le corps des personnels de direction des hôpitaux, n'implique pas nécessairement que cette autorité prononce l'intégration sollicitée ni que soit prise en compte l'ancienneté acquise dans son pays d'origine ; que les conclusions présentées à cette fin par Mme X ne peuvent qu'être rejetées ;

Considérant, en revanche, que l'arrêt de la Cour a pour effet de saisir à nouveau le ministre de cette demande ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que l'admission dans 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 ; 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 postscolaire 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 89/48 ; que, compte tenu de la durée des formations dispensées dans les deux écoles, qui est comparable, ainsi que des matières qui y sont enseignées, ces formations doivent être regardées comme équivalentes ; que, par suite, et alors même qu'existeraient entre les formations prodiguées des différences justifiant que, conformément à l'article 4 de la directive, le titulaire du diplôme en administration hospitalière délivré par l'école nationale de santé publique de Lisbonne soit astreint à un stage d'adaptation ou à une épreuve d'aptitude, les dispositions tant de l'article 39/CE du traité que de la directive 89/48, telles qu'interprétées par la cour de justice des communautés européennes, font obstacle à ce que son intégration 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 que, dans l'attente qu'une réglementation nationale conforme au traité et compatible avec les objectifs définis par la directive 89/48 soit édictée, il appartient au ministre délégué à la santé d'examiner dès à présent si, compte tenu de l'équivalence des titres et diplômes dont elle se prévaut et des vacances d'emplois à pourvoir par les différentes voies d'accès, Mme X peut être intégrée dans le corps des personnels de direction des hôpitaux, et, le cas échéant, de prononcer cette intégration en l'assortissant de l'obligation d'effectuer un stage d'adaptation ou de se soumettre à une épreuve d'aptitude s'il apparaît qu'existent entre les matières enseignées dans les deux écoles de santé publique des différences de nature à le justifier ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce d'assortir cette injonction d'une astreinte de 100 euros par jour de retard ;

Sur les conclusions tendant au bénéfice 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 condamner l'Etat à verser à Mme X la somme de 1 524 euros (10 000 francs) qu'elle demande au titre des frais engagés par elle et non compris dans les dépens ;

Décide :

Article 1er : Le jugement du 8 juillet 1997 du tribunal administratif de Lille et la décision du 20 août 1993 du ministre <http://affairesjuridiques.aphp.fr/textes/cour-administrative-dappel-de-douai-15-avril-2004-isabel-b-directeurs-dhopital-acces-des-ressortissants-de-lue/>

chargé de la santé sont annulés.

Article 2 : Il est enjoint au ministre délégué à la santé de réexaminer la demande de Mme Isabel X, dans le délai de six mois à compter de la notification du présent arrêt, selon les principes et dans les conditions qu'il définit.

Article 3 : Une astreinte de 100 euros par jour de retard est prononcée à l'encontre de l'Etat s'il ne justifie pas avoir exécuté le présent arrêt dans un délai de six mois à compter de sa notification.

Article 4 : L'Etat versera à Mme Isabel X la somme de 1 524 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 6 : Le présent arrêt sera notifié à Mme Isabel X, au ministre de la santé et de la protection sociale et au ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.