



## Conseil d'État, 5ème - 6ème chambres réunies, 29/11/2022, 444734

### Conseil d'État - 5ème - 6ème chambres réunies

N° 444734  
ECLI:FR:CECHR:2022:444734.20221129  
Mentionné dans les tables du recueil Lebon

**Lecture du mardi 29 novembre 2022**

#### Rapporteur

Mme Flavie Le Tallec

#### Rapporteur public

M. Maxime Boutron

#### Avocat(s)

SCP LYON-CAEN, THIRIEZ

#### Texte intégral

## RÉPUBLIQUE FRANÇAISE AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Vu la procédure suivante :

Mme A... B... a demandé au tribunal administratif de Marseille d'annuler pour excès de pouvoir les décisions des 3 avril 2014, 4 juillet 2014, 10 juillet 2015 et 7 mars 2016 par lesquelles le préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a rejeté sa demande d'autorisation d'exercer en France la profession d'infirmier, de condamner l'Etat à lui verser la somme de 94 500,84 euros en réparation des préjudices qu'elle estime avoir subis à raison de ces refus et d'enjoindre au préfet de lui accorder le droit d'exercer en France la profession d'infirmier. Par un jugement n° 1507223,1610265 du 30 mai 2018, le tribunal administratif a rejeté ses demandes.

Par un arrêt n° 18MA03443 du 22 juillet 2020, la cour administrative d'appel de Marseille a, sur appel de Mme B..., annulé la décision du préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur du 7 mars 2016, condamné l'Etat à verser à Mme B... la somme de 1 000 euros en réparation de son préjudice moral, enjoint au préfet de procéder au réexamen de sa demande, réformé le jugement dans cette mesure et rejeté le surplus des conclusions de Mme B....

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 21 septembre et 21 décembre 2020 et le 7 février 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, Mme B... demande au Conseil d'Etat :

- 1°) d'annuler les articles 2 et 6 de cet arrêt ;
- 2°) réglant l'affaire au fond, de faire intégralement droit à son appel ;
- 3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 ;
- la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 ;
- le code de la santé publique ;
- l'arrêté du 10 juin 2004 fixant la liste des diplômes, certificats et autres titres d'infirmier responsable des soins généraux délivrés par les Etats membres de l'Union européenne ou autres Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen, mentionnée à l'article L. 4311-3 du code de la santé publique ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Flavie Le Tallec, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de M. Maxime Boutron, rapporteur public.

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Lyon-Caen, Thiriez, avocat de Mme B....

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que Mme B..., ressortissante de nationalité tunisienne, a obtenu en 2013 le diplôme tunisien de licence en sciences infirmières, ultérieurement reconnu par les autorités publiques belges comme équivalent au titre belge de "bachelier en soins infirmiers" par application des dispositions de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. Titulaire d'une carte de résident d'une durée de dix ans, Mme B... a demandé à être autorisée à exercer en France la profession d'infirmier au titre de l'article L. 4311-3 du code de la santé publique. Par une décision du 4 juillet 2014, le préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, après avis de la commission d'autorisation d'exercice de la profession d'infirmier, a décidé, au vu de l'examen des titres et de l'expérience professionnelle de l'intéressée, de subordonner la délivrance d'une autorisation à une mesure de compensation consistant, au choix de l'intéressée, en une épreuve d'aptitude ou en un stage d'adaptation. N'ayant pu accomplir un tel stage dans les délais impartis, Mme B... a présenté une nouvelle demande d'autorisation d'exercice. Par une décision du 7 mars 2016, après nouvel examen du dossier, le préfet a rejeté cette deuxième demande, faute pour Mme B... de s'être soumise à la mesure de compensation prescrite en juillet 2014. Par jugement du 30 mai 2018, le tribunal administratif de Marseille a rejeté le recours de Mme B... tendant à l'annulation pour excès de pouvoir des décisions des 4 juillet 2014 et 7 mars 2016 et à l'indemnisation des préjudices qu'elle estime avoir subis du fait de leur illégalité. Par un arrêt du 22 juillet 2020, la cour administrative d'appel de Marseille a annulé pour irrégularité la décision du 7 mars 2016, condamné l'Etat à verser à Mme B... la somme de 1 000 euros en réparation de son préjudice moral, enjoint à l'administration de réexaminer la demande d'autorisation et rejeté le surplus des conclusions de l'intéressée. Mme B... se pourvoit en cassation contre cet arrêt en tant qu'il n'a pas intégralement fait droit à ses conclusions.

2. D'une part, aux termes de l'article L. 4311-2 du code de la santé publique : " Sous réserve des dispositions des articles L. 4311-4 et L. 4311-5, peuvent exercer la profession d'infirmier ou d'infirmière les personnes titulaires d'un diplôme, certificat ou titre mentionné aux articles L. 4311-3 et L. 4311-4 (...). " Aux termes de l'article L. 4311-3 du même code, pris pour la transposition de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles : " Les titres de formation exigés en application de l'article L. 4311-2 sont pour l'exercice de la profession d'infirmier responsable des soins généraux : / 1° Soit le diplôme français d'Etat d'infirmier ou d'infirmière ; / 2° Soit, si l'intéressé est ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen : / a) Un titre de formation d'infirmier responsable des soins généraux délivré par l'un de ces Etats conformément aux obligations communautaires et figurant sur une liste établie par arrêté du ministre chargé de la santé ; / b) Un titre de formation d'infirmier responsable des soins généraux délivré par un Etat, membre ou partie, conformément aux obligations communautaires, ne figurant pas sur la liste mentionnée au a, s'il est accompagné d'une attestation de cet Etat certifiant qu'il sanctionne une formation conforme à ces obligations et qu'il est assimilé, par lui, aux titres de formation figurant sur cette liste ; (...). " Enfin, aux termes de l'article L. 4311-4 de ce code, pris pour la transposition de la même directive : " L'autorité compétente peut, après avis d'une commission composée notamment de professionnels, autoriser individuellement à exercer la profession d'infirmier ou d'infirmière les ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen, qui sont titulaires : / 1° D'un titre de formation d'infirmier responsable des soins généraux délivré par l'un de ces Etats ne répondant pas aux conditions prévues par l'article L. 4311-3 mais permettant d'exercer légalement la profession d'infirmier responsable des soins généraux dans cet Etat ; / 2° Ou d'un titre de formation d'infirmier responsable des soins généraux délivré par un Etat tiers et reconnu dans un Etat, membre ou partie, autre que la France, permettant d'y exercer légalement la profession. L'intéressé justifie avoir exercé la profession pendant trois ans à temps plein ou à temps partiel pendant une durée totale équivalente dans cet Etat, membre ou partie. / Dans ces cas, lorsque l'examen des qualifications professionnelles attestées par l'ensemble des titres de formation initiale, de l'expérience professionnelle pertinente et de la formation tout au long de la vie ayant fait l'objet d'une validation par un organisme compétent fait apparaître des différences substantielles au regard des qualifications requises pour l'accès à la profession et son exercice en France, l'autorité compétente exige que l'intéressé se soumette à une mesure de compensation. / Selon le niveau de qualification exigé en France et celui détenu par l'intéressé, l'autorité compétente peut soit proposer au demandeur de choisir entre un stage d'adaptation ou une épreuve d'aptitude, soit imposer un stage d'adaptation ou une épreuve d'aptitude, soit imposer un stage d'adaptation et une épreuve d'aptitude. (...) ". En vertu de l'article R. 4311-34 du même code dans sa rédaction alors applicable, l'autorité compétente au sens de ces dernières dispositions est le préfet de région.

3. D'autre part, aux termes de l'article 2 de la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée : " Aux fins de la présente directive, on entend par : (...) b) "résident de longue durée", tout ressortissant d'un pays tiers qui est titulaire du statut de résident de longue durée prévu aux articles 4 à 7 ; (...) ". Et aux termes de l'article 11 de la même directive : " 1. Le résident de longue durée bénéficie de l'égalité de traitement avec les nationaux en ce qui concerne : (...) c) la reconnaissance des diplômes, certificats et autres titres professionnels, conformément aux procédures nationales pertinentes ; (...). "

4. Il résulte des dispositions des articles 2 et 11 de la directive du 25 novembre 2003 citées au point 3 que, pour l'exercice de la profession d'infirmier, les ressortissants des Etats tiers ayant en France le statut de résident de longue durée, tels que les titulaires d'une carte de résident de dix ans, relèvent, lorsqu'ils ne sont pas titulaires du diplôme français d'Etat d'infirmier ou d'infirmière, des dispositions des articles L. 4311-3 ou L. 4311-4 du code de la santé publique, citées au point 2, applicables aux ressortissants des Etats membres de l'Union européenne ou parties à l'accord sur l'Espace économique européen. Les dispositions de l'article L. 4311-3 sont applicables à ceux de ces ressortissants qui sont titulaires d'un diplôme délivré dans un Etat membre ou un autre Etat partie et répondant aux conditions qu'il fixe. Celles de l'article L. 4311-4 sont applicables à ceux de ces ressortissants qui, étant titulaires soit d'un titre de formation délivré par un Etat membre ou partie mais ne répondant pas à ces conditions, soit d'un titre de formation délivré par un Etat tiers et reconnu par un Etat membre ou partie, peuvent, le cas échéant, se

voir imposer une mesure de compensation consistant en une épreuve d'aptitude ou un stage d'adaptation.

5. Il résulte de ce qui est dit au point 4, d'une part, que le diplôme dont se prévalait Mme B... était insusceptible d'être pris en compte pour la délivrance d'une autorisation d'exercice sur le fondement de l'article L. 4311-3 du code de la santé publique, alors même qu'il avait été reconnu en Belgique, dès lors qu'il n'avait pas été délivré par un Etat membre ou partie, d'autre part que la demande de Mme B... devait ainsi être examinée au regard des seules dispositions de l'article L. 4311-4, comme l'avait d'ailleurs fait, à bon droit, l'administration.

6. En premier lieu, il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que pour juger légale la décision du 4 juillet 2014, la cour administrative d'appel de Marseille s'est fondée notamment sur la circonstance que le titre belge de " Bachelier en soins infirmiers " auquel le diplôme tunisien de Mme B... avait été reconnu équivalent ne figurait pas sur la liste établie par l'arrêté du 10 juin 2004 fixant la liste des diplômes, certificats et autres titres d'infirmier responsable des soins généraux délivrés par les Etats membres de l'Union européenne ou autres Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen, pris pour l'application des dispositions du 2° de l'article L. 4311-3 du code de la santé publique. En se fondant sur une telle circonstance inopérante, la cour administrative d'appel de Marseille a commis une erreur de droit. Toutefois, il résulte de ce qui est dit au point 4 que la demande de Mme B... devait être examinée au regard des seules dispositions du 2° de l'article L. 4311-4, comme l'avait d'ailleurs fait, à bon droit, l'administration. Ce motif, qui n'implique l'appréciation d'aucune circonstance de fait, doit être substitué d'office au motif erroné retenu par l'arrêt attaqué pour écarter le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 4311-3 du code de la santé publique que ne critique pas utilement le pourvoi.

7. En deuxième lieu, il résulte des dispositions de l'article L. 4311-4 du code de la santé publique qu'il appartient à l'autorité compétente, saisie d'une demande d'autorisation d'exercice présentée sur le fondement de ces dispositions, d'apprécier, au vu de l'avis de la commission d'autorisation d'exercice, si les qualifications professionnelles du demandeur, titulaire d'un titre délivré par un Etat tiers et reconnu dans un Etat, membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, autre que la France, comme permettant d'y exercer la profession d'infirmier, présentent, au regard des qualifications requises pour l'accès à la profession d'infirmier et son exercice en France, des différences substantielles justifiant que l'intéressé soit soumis à une mesure de compensation. Par suite, la cour administrative d'appel de Marseille n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant, par une appréciation souveraine exempte de dénaturation, que le préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur avait pu légalement subordonner l'autorisation d'exercer la profession d'infirmier à la soumission de Mme B... à une mesure de compensation.

8. En dernier lieu, les moyens tirés, par voie de conséquence, de ce que la cour aurait commis une erreur de droit et inexactement qualifié les faits en rejetant les conclusions indemnitaires de Mme B... ne peuvent qu'être écartés, pour les mêmes motifs que ceux énoncés aux points 5 à 7.

9. Il résulte de tout ce qui précède que Mme B... n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque, qui est suffisamment motivé. Son pourvoi doit, par suite, être rejeté, y compris, par voie de conséquence, ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

## DECIDE :

Article 1er : Le pourvoi de Mme B... est rejeté.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à Mme A... B... et au ministre de la santé et de la prévention.

Délibéré à l'issue de la séance du 14 novembre 2022 où siégeaient : M. Rémy Schwartz, président adjoint de la section du contentieux, président ; Mme Isabelle de Silva, présidente de chambre ; M. Jean-Philippe Mochon, président de chambre ; Mme Suzanne von Coester, Mme Fabienne Lambomez, M. Olivier Yeznikian, M. Cyril Roger-Lacan, M. Laurent Cabrera, conseillers d'Etat et Mme Flavie Le Tallec, maître des requêtes en service extraordinaire-rapporteuse.

Rendu le 29 novembre 2022.

Le président :

Signé : M. Rémy Schwartz

La rapporteure :

Signé : Mme Flavie Le Tallec

Le secrétaire :

Signé : M. Bernard Longieras

ECLI:FR:CECHR:2022:444734.20221129

## Analyse

### ▼ Abstrats

CETAT15-05-01-01-05 COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET UNION EUROPÉENNE. - RÈGLES APPLICABLES. - LIBERTÉS DE CIRCULATION. - LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES. - AUTORISATION D'EXERCICE DES INFIRMIERS – RESSORTISSANTS D'UN ETAT TIERS AYANT LE STATUT DE RÉSIDENT DE LONGUE DURÉE – 1) APPLICABILITÉ DES ART. L. 4311-3 ET L. 4311-4 DU CSP – EXISTENCE – 2) CHAMP D'APPLICATION DE CES ARTICLES – A) ART. L. 4311-3 – INCLUSION – TITULAIRES D'UN DIPLÔME D'UN ETAT DE L'UE OU DE L'EEE RÉPONDANT AUX CONDITIONS QU'IL FIXE – B) ART. L. 4311-4 – INCLUSION – TITULAIRES D'UN TITRE DE FORMATION D'UN ETAT TIERS RECONNU PAR UN ETAT DE L'UE OU DE L'EEE – CONSÉQUENCE – POSSIBILITÉ DE LEUR IMPOSER UNE MESURE DE COMPENSATION [RJ1] – 3) DEMANDE D'AUTORISATION PRÉSENTÉE AU TITRE DE L'ART. L. 4311-4 – CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION – PORTÉE.

CETAT55-02-025 PROFESSIONS, CHARGES ET OFFICES. - ACCÈS AUX PROFESSIONS. - AUTORISATION D'EXERCICE DE LA PROFESSION – RESSORTISSANTS D'UN ETAT TIERS AYANT LE STATUT DE RÉSIDENT DE LONGUE DURÉE – 1) APPLICABILITÉ DES ART. L. 4311-3 ET L. 4311-4 DU CSP – EXISTENCE – 2) CHAMP D'APPLICATION DE CES ARTICLES – A) ART. L. 4311-3 – INCLUSION – TITULAIRES D'UN DIPLÔME D'UN ETAT DE L'UE OU DE L'EEE – B) ART. L. 4311-4 – INCLUSION – TITULAIRES D'UN TITRE DE FORMATION D'UN ETAT TIERS RECONNU PAR UN ETAT DE L'UE OU DE L'EEE – CONSÉQUENCE – POSSIBILITÉ DE LEUR IMPOSER UNE MESURE DE COMPENSATION [RJ1] – 3) DEMANDE D'AUTORISATION PRÉSENTÉE AU TITRE DE L'ART. L. 4311-4 – CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION – PORTÉE.

#### ▼ Résumé

15-05-01-01-05 1) Il résulte des articles 2 et 11 de la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 que, pour l'exercice de la profession d'infirmier, les ressortissants des Etat tiers ayant en France le statut de résident de longue durée, tels que les titulaires d'une carte de résident de dix ans, relèvent, lorsqu'ils ne sont pas titulaires du diplôme français d'Etat d'infirmier ou d'infirmière, des articles L. 4311-3 ou L. 4311-4 du code de la santé publique (CSP) applicables aux ressortissants des Etats membres de l'Union européenne (UE) ou parties à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE). ...2) a) L'article L. 4311-3 est applicable à ceux de ces ressortissants qui sont titulaires d'un diplôme délivré dans un Etat membre ou un autre Etat partie et répondant aux conditions qu'il fixe....b) L'article L. 4311-4 est applicable à ceux de ces ressortissants qui, étant titulaires soit d'un titre de formation délivré par un Etat membre ou partie mais ne répondant pas à ces conditions, soit d'un titre de formation délivré par un Etat tiers et reconnu par un Etat membre ou partie, peuvent, le cas échéant, se voir imposer une mesure de compensation consistant en une épreuve d'aptitude ou un stage d'adaptation. ...3) Il résulte de l'article L. 4311-4 du CSP qu'il appartient à l'autorité compétente, saisie d'une demande d'autorisation d'exercice présentée sur le fondement de cet article, d'apprécier, au vu de l'avis de la commission d'autorisation d'exercice, si les qualifications professionnelles du demandeur, titulaire d'un titre délivré par un Etat tiers et reconnu dans un Etat, membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'EEE, autre que la France, comme permettant d'y exercer la profession d'infirmier, présentent, au regard des qualifications requises pour l'accès à la profession d'infirmier et son exercice en France, des différences substantielles justifiant que l'intéressé soit soumis à une mesure de compensation.

55-02-025 1) Il résulte des articles 2 et 11 de la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 que, pour l'exercice de la profession d'infirmier, les ressortissants des Etat tiers ayant en France le statut de résident de longue durée, tels que les titulaires d'une carte de résident de dix ans, relèvent, lorsqu'ils ne sont pas titulaires du diplôme français d'Etat d'infirmier ou d'infirmière, des articles L. 4311-3 ou L. 4311-4 du code de la santé publique (CSP) applicables aux ressortissants des Etats membres de l'Union européenne (UE) ou parties à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE). ...2) a) L'article L. 4311-3 est applicable à ceux de ces ressortissants qui sont titulaires d'un diplôme délivré dans un Etat membre ou un autre Etat partie et répondant aux conditions qu'il fixe....b) L'article L. 4311-4 est applicable à ceux de ces ressortissants qui, étant titulaires soit d'un titre de formation délivré par un Etat membre ou partie mais ne répondant pas à ces conditions, soit d'un titre de formation délivré par un Etat tiers et reconnu par un Etat membre ou partie, peuvent, le cas échéant, se voir imposer une mesure de compensation consistant en une épreuve d'aptitude ou un stage d'adaptation. ...3) Il résulte de l'article L. 4311-4 du CSP qu'il appartient à l'autorité compétente, saisie d'une demande d'autorisation d'exercice présentée sur le fondement de cet article, d'apprécier, au vu de l'avis de la commission d'autorisation d'exercice, si les qualifications professionnelles du demandeur, titulaire d'un titre délivré par un Etat tiers et reconnu dans un Etat, membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'EEE, autre que la France, comme permettant d'y exercer la profession d'infirmier, présentent, au regard des qualifications requises pour l'accès à la profession d'infirmier et son exercice en France, des différences substantielles justifiant que l'intéressé soit soumis à une mesure de compensation.

#### ▼ Renvois jurisprudentiels

[RJ1] Rappr., s'agissant des textes applicables pour l'exercice de la profession de pharmacien par une personne diplômée d'un Etat tiers ayant obtenu une équivalence dans un Etat membre de l'UE, CE, 6 mai 2021, Mme Koval, n° 432620, T, pp. 560-869-882.