

CAA de LYON, 6ème chambre - formation à 3, 30/03/2017, 16LY02787, Inédit au recueil Lebon

Santé et PNCVT

Jurisprudence administrative (CE, TA, CAA)

Date	30/03/2017
Juridiction / Nature	Cour administrative d'appel de Lyon
Formation	6ème chambre - formation à 3
URL Légifrance	https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000034381462

RÉSUMÉ AUTOMATIQUE

Cette décision porte sur le litige suivant : Procédure contentieuse antérieure Mme C...D...a demandé au tribunal administratif de Lyon d'annuler la décision du 3 juillet 2015 par laquelle la directrice de l'agence régionale de santé (ARS) de Rhône-Alpes a refusé de l'autoriser à faire usage du titre d'ostéopathe en France, ainsi que la décision par laquelle le ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes a implicitement rejeté son recours hiérarchique du 10 août 2015, et d'enjoindre à cette autorité de l'inscrire sur la liste établie en application de l'article 5 du décret n° 2007-435 du 25 mars 2007 relatif aux actes et aux conditions d'exercice de l'ostéopathie dans un délai de trente jours à compter de la notification du jugement à intervenir et sous astreinte de 100 euros par jour de retard.

RÉSUMÉ OFFICIEL LÉGIFRANCE

CETAT55-02-01-005 Professions, charges et offices. Accès aux professions. Médecins. Reconnaissance des diplômes.

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure

Mme C...D...a demandé au tribunal administratif de Lyon d'annuler la décision du 3 juillet 2015 par laquelle la directrice de l'agence régionale de santé (ARS) de Rhône-Alpes a refusé de l'autoriser à faire usage du titre d'ostéopathe en France, ainsi que la décision par laquelle le ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes a implicitement rejeté son recours hiérarchique du 10 août 2015, et d'enjoindre à cette autorité de l'inscrire sur la liste établie en application de l'article 5 du décret n° 2007-435 du 25 mars 2007 relatif aux actes et aux conditions d'exercice de l'ostéopathie dans un délai de trente jours à compter de la notification du jugement à intervenir et sous astreinte de 100 euros par jour de retard.

Par un jugement n° 1509823 du 1er juin 2016, le tribunal administratif de Lyon a annulé la décision de la directrice générale de l'ARS de Rhône-Alpes du 3 juillet 2015 ainsi que la décision du ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes rejetant implicitement le recours hiérarchique du 10 août 2015, et a enjoint à la directrice générale de l'ARS de Rhône-Alpes de délivrer à Mme D...l'autorisation de faire usage du titre professionnel d'ostéopathe, dans le délai de deux mois à compter de la notification du jugement.

Procédure devant la cour

I) Par un recours, enregistré le 27 juillet 2016 sous le n° 16LY02786, le ministre des affaires sociales et de la santé demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement du tribunal administratif de Lyon du 1er juin 2016 ;

2°) de rejeter la demande présentée par Mme D...;

Il soutient que :

- la profession et la formation d'ostéopathe ne sont pas règlementées en Belgique ;
- en application de l'article 6 du décret 2007-435 relatif aux actes et aux conditions d'exercice de l'ostéopathie, transposant l'article 13 de la directive n° 2005/36 du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, il appartient à l'intéressée de faire la preuve de deux ans d'exercice en ostéopathie sur le territoire belge pour être recevable à la procédure

d'autorisation d'user du titre d'ostéopathe ;

- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne fait pas de la liberté de circulation un droit absolu ;
- il n'appartenait pas au tribunal administratif de Lyon de se substituer à la commission régionale d'examen des demandes d'autorisation d'user du titre d'ostéopathe pour enjoindre à la directrice générale de l'ARS de délivrer l'autorisation.

Par un mémoire, enregistré le 8 septembre 2016, MmeD..., représentée par Me Thalineau, avocat, conclut au rejet de la requête, à ce que la cour ordonne, sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, son inscription sur la liste établie en application de l'article 5 du décret n° 2007-435 du 25 mars 2007 relatif aux actes et aux conditions d'exercice de l'ostéopathie, sous astreinte de 200 euros par jour de retard, à compter d'un délai de 15 jours après la notification de l'arrêt, ainsi qu'à ce que la somme de 2 000 euros soit mise à la charge de l'Etat sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- elle était titulaire d'une décision implicite d'autorisation d'user du titre d'ostéopathe en application de la loi n° 2000-321 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et de la directive n° 2006/123 du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur ;
- la décision de retrait de l'autorisation implicite d'autorisation d'user du titre d'ostéopathe du 3 juillet 2015 a été prise au terme d'une procédure irrégulière, puisque aucun accusé réception de sa demande d'autorisation n'a été délivré à MmeD... qui, de surcroît, n'a pu faire valoir ses observations devant la commission régionale d'examen des demandes d'autorisation d'user du titre d'ostéopathe en application du principe du contradictoire ;
- elle est insuffisamment motivée dès lors qu'elle retire une décision créatrice de droits ;
- la directive n° 2005/36 du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles est d'application directe puisque le décret n° 2007-435 du 25 mars 2007 relatif aux actes et aux conditions d'exercice de l'ostéopathie ne transpose pas la directive en droit interne ;

- la procédure d'examen préalable de la recevabilité des demandes de reconnaissances des qualifications professionnelles dont elle a fait l'objet ne trouve ni fondement légal, ni fondement réglementaire ;
- les décisions contestées méconnaissent l'obligation de mettre en oeuvre la directive n° 2005/36 par des dispositions contraignantes garantissant le principe d'égalité de traitement, dès lors que les demandeurs titulaires de la même formation sont traités différemment selon les régions dans lesquelles ils adressent leur demande d'autorisation ;
- la profession et la formation d'ostéopathe étant réglementées en Belgique, les décisions contestées méconnaissent le champ d'application de la directive n° 2005/36 dès lors qu'elle est titulaire des diplômes obtenus au terme d'un cursus universitaire satisfaisant aux exigences de cette directive pour user du titre d'ostéopathe en France ;
- les décisions contestées méconnaissent la liberté d'entreprendre, la liberté d'établissement et le droit au travail ;
- elles méconnaissent la jurisprudence européenne en se dispensant de prendre en considération les acquis professionnels présentés par MmeD... ;
- elles sont illégales, compte tenu de l'incompatibilité de l'article 11 du décret n° 2007-435 du 25 mars 2007 relatif aux actes et aux conditions d'exercice de l'ostéopathie avec les dispositions du 6 de l'article 14 et du 1 de l'article 13 de la directive 2006/123 du fait de la présence de concurrents ;

II) Par un recours enregistré le 27 juillet 2016 sous le n° 16LY02787 et un mémoire enregistré le 3 octobre 2016, le ministre des affaires sociales et de la santé demande à la cour d'ordonner le sursis à exécution du jugement du tribunal administratif de Lyon du 1er juin 2016 ;

Il soutient que :

- si l'autorisation est attribuée, celle-ci deviendrait définitive au bout de 4 mois ;
- en l'absence d'arrêté d'exécution de la loi du 29 avril 1999 relative aux pratiques non conventionnelles, la profession et la formation d'ostéopathe en Belgique ne sont pas réglementées ;
- en application de l'article 6 du décret 2007-435 relatif aux actes et aux conditions d'exercice de l'ostéopathie, transposant l'article 13 de la directive n°2005/36 du 7 septembre 2005 relative à la

reconnaissance des qualifications professionnelles, il appartient à l'intéressée de faire la preuve de deux ans d'exercice en ostéopathie sur le territoire belge pour être recevable à la procédure d'autorisation d'user du titre d'ostéopathe ;

- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne fait pas de la liberté de circulation un droit absolu ;

- l'ostéopathie est une activité de soins de santé excluant l'application de la directive 2006/123 du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur ;

- le principe silence vaut accord n'est pas applicable à l'ostéopathie en application du décret n° 2014-1287 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du délai de deux mois de naissance des décisions implicites d'acceptation sur le fondement du II de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;

- l'article 7 du décret n° 2007-435 relatif aux actes et aux conditions d'exercice de l'ostéopathie est applicable à MmeD... ;

- il n'appartenait pas au tribunal administratif de Lyon de se substituer à la commission régionale d'examen des demandes d'autorisation d'user du titre d'ostéopathe pour enjoindre à la directrice générale de l'ARS de délivrer l'autorisation.

Par mémoires enregistrés les 30 août et 17 octobre 2016, MmeD..., représentée par Me Thalineau, avocat, conclut au rejet de la requête, demande à la cour d'ordonner à l'Etat de mettre en oeuvre le jugement du tribunal administratif de Lyon du 1er juin 2016 sous astreinte de 500 euros par jour de retard à compter de la notification de l'arrêt de la cour, et à ce que la somme de 2 000 euros soit mise à la charge de l'Etat sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient :

- que la décision de sursis confirmerait le retrait de la décision d'autorisation implicite dont elle se prévaut ;

- que par les même moyens que ceux exposés en réponse aux conclusions d'appel du ministre, la demande de sursis ne repose sur aucune argumentation sérieuse ;

- qu'il y a urgence pour elle à débiter l'exercice de sa profession ;

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

- la directive n° 2005/36 du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles ;

- la directive n° 2006/123 du parlement européen et du conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur ;

- le code de santé publique ;

- la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 modifiée relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public ;

- la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;

- la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et la qualité du système de santé ;

- le décret 2001-492 du 6 juin 2001 pris pour l'application du chapitre II du titre III de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à l'accusé de réception des demandes présentées aux autorités administratives ;

- le décret 2007-435 du 25 mars 2007 relatif aux actes et aux conditions d'exercice de l'ostéopathie ;

- le décret 2014-1286 du 23 octobre 2014 ;

- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Seillet, président,

- les conclusions de Mme Vigier-Carrière, rapporteur public,

- et les observations de Mme Hmida, avocat de Mme D....

1. Considérant qu'il est constant que Mme D...est titulaire, depuis juin 2014, d'un diplôme de bachelier en sciences de la motricité, d'un master en sciences de la motricité à finalité ostéopathie et d'un master complémentaire en ostéopathie délivrés par l'université libre de Bruxelles ; que, le 5 novembre 2014, elle a présenté auprès de l'agence régionale de santé (ARS) Rhône-Alpes une demande d'autorisation d'exercer en France du titre d'ostéopathe ; que, par une décision du 3 juillet 2015, prise après avis défavorable de la commission régionale des ostéopathes, la directrice générale de l'ARS Rhône-Alpes a refusé de lui délivrer cette autorisation ; que, par décision implicite, résultant du silence gardé sur son recours hiérarchique du 10 août 2015, le ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes a confirmé la décision de refus ; que, par jugement du 1er juin 2016, le tribunal administratif de Lyon a annulé la décision de la directrice générale de l'ARS Rhône-Alpes ensemble celle du ministre des affaires sociales, et a enjoint à la directrice générale de l'ARS Rhône-Alpes de délivrer à Mme D...l'autorisation de faire usage du titre professionnel d'ostéopathe, dans le délai de deux mois à compter de la notification du jugement ; que le ministre des affaires sociales et de la santé relève appel de ce jugement et demande à la cour d'en ordonner le sursis à exécution ;

2. Considérant que les recours n° 16LY02786 et n° 16LY02787 présentés par le ministre des affaires sociales et de la santé ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a lieu de les joindre pour qu'ils fassent l'objet d'un même arrêt ;

Sur la légalité des décisions en litige :

3. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article premier de la directive 2005/36/ CE du 7 septembre 2005 : " La présente directive établit les règles selon lesquelles un État membre qui subordonne l'accès à une profession réglementée ou son exercice, sur son territoire, à la possession de qualifications professionnelles déterminées (ci-après dénommé "État membre d'accueil") reconnaît, pour l'accès à cette profession et son exercice, les qualifications professionnelles acquises dans un ou plusieurs autres États membres (ci-après dénommé(s) "État membre d'origine") et qui permettent au titulaire desdites qualifications d'y exercer la même profession. (...) " ; qu'aux termes de l'article 3 de ladite directive : " 1. Aux fins de la présente directive, on entend par : / a) "profession réglementée": une activité ou un ensemble d'activités professionnelles dont l'accès, l'exercice ou une des modalités d'exercice est subordonné

directement ou indirectement, en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives, à la possession de qualifications professionnelles déterminées ; l'utilisation d'un titre professionnel limitée par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives aux détenteurs d'une qualification professionnelle donnée constitue notamment une modalité d'exercice. (...) e) " formation réglementée " : toute formation qui vise spécifiquement l'exercice d'une profession déterminée et qui consiste en un cycle d'études complété, le cas échéant, par une formation professionnelle, un stage professionnel ou une pratique professionnelle (...) " ; qu'aux termes de l'article 13 de la directive : " 1. Lorsque, dans un État membre d'accueil, l'accès à une profession réglementée ou son exercice est subordonné à la possession de qualifications professionnelles déterminées, l'autorité compétente de cet État membre accorde l'accès à cette profession et son exercice dans les mêmes conditions que pour les nationaux aux demandeurs qui possèdent l'attestation de compétences ou le titre de formation qui est prescrit par un autre État membre pour accéder à cette même profession sur son territoire ou l'y exercer (...). 2. L'accès à la profession et son exercice, visés au paragraphe 1, doivent également être accordés aux demandeurs qui ont exercé à temps plein la profession visée audit paragraphe pendant deux ans au cours des dix années précédentes dans un autre État membre qui ne réglemente pas cette profession, à condition qu'ils détiennent une ou plusieurs attestations de compétences ou un ou plusieurs titres de formation (...). Toutefois, les deux ans d'expérience professionnelle visés au premier alinéa ne peuvent pas être exigés lorsque le ou les titres de formation détenus par le demandeur sanctionnent une formation réglementée au sens de l'article 3, paragraphe 1, point e), des niveaux de qualification décrits à l'article 11, points b), c), d) ou e). Sont considérées comme formations réglementées du niveau décrit à l'article 11, point c), celles qui sont visées à l'annexe III (...). " ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article 6 du décret 2007-435 du 25 mars 2007 relatif aux actes et aux conditions d'exercice de l'ostéopathie, et qui assure la transposition en droit interne de la directive 2005/36/CE : " Le directeur général de l'agence régionale de santé de la région dans le ressort de laquelle se situe le lieu d'établissement de l'intéressé peut, après avis de la commission régionale mentionnée à l'article 11, autoriser individuellement à user du titre d'ostéopathe 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 ont suivi avec succès un cycle d'études postsecondaires et qui,

sans posséder l'un des diplômes prévus à l'article 4, sont titulaires : 1° D'un titre de formation délivré par un Etat, membre ou partie, et requis par l'autorité compétente d'un Etat, membre ou partie, qui réglemente l'accès à cette activité professionnelle ou son exercice, et permettant d'exercer légalement celle-ci dans cet Etat ; 2° Ou, lorsque les intéressés ont exercé dans un Etat, membre ou partie, qui ne réglemente pas l'accès à cette activité professionnelle ou son exercice, d'un titre de formation délivré par un Etat, membre ou partie, attestant de la préparation à l'exercice de cette activité professionnelle, accompagné d'une attestation justifiant, dans cet Etat, de son exercice à temps plein pendant deux ans au cours des dix dernières années ou à temps partiel pendant une durée correspondante au cours de la même période. Cette condition n'est pas applicable lorsque la formation conduisant à cette activité professionnelle est réglementée ; (...) " ;

5. Considérant qu'il résulte de la combinaison des dispositions précitées que, lorsque la profession d'ostéopathe est réglementée dans l'Etat membre d'origine, son exercice en France n'est subordonnée qu'à la seule justification de titres de formations permettant d'exercer légalement celle-ci dans l'Etat d'origine ; qu'en revanche, lorsque la profession n'est pas réglementée dans l'Etat membre d'origine, l'exercice en France peut être admis à la condition, pour la personne intéressée, de justifier à la fois de titres de formations ou d'attestations de compétences délivrés dans l'Etat membre d'origine, et d'une pratique de la discipline dans cet Etat membre, à temps plein pendant deux ans au moins au cours des dix dernières années, ou à temps partiel pendant une durée correspondante au cours de la même période ; que cette condition d'exercice d'une activité professionnelle n'est toutefois pas applicable lorsque la formation conduisant à ladite activité est réglementée dans l'Etat membre d'origine ;

6. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, si l'exercice en Belgique de l'activité d'ostéopathie suppose une formation préalable, il n'est toutefois pas subordonné à la possession de qualifications professionnelles déterminées en vertu de dispositions législatives réglementaires ou administratives ; qu'il ne s'agit pas, dès lors, d'une profession réglementée au sens des stipulations précitées de l'article 3 de la directive 2005/36/CE ; que par conséquent, pour être admise à exercer en France cette profession, MmeD..., qui disposait d'une compétence théorique acquise en Belgique, devait soit justifier d'une pratique de la discipline de deux ans au cours des dix dernières années soit démontrer que le titre de formation qu'elle détient sanctionne une formation

réglementée au sens de l'article 3, paragraphe 1, point e) de la directive 2005/36/ CE du 7 septembre 2005 ;

7. Considérant que, s'il n'est pas contesté par l'intéressée qu'elle ne satisfaisait pas à la condition de deux années d'exercice de l'ostéopathie dans un Etat membre ou partie, elle justifie, ainsi qu'il a été dit au point 1, être titulaire, depuis juin 2014, d'un diplôme de bachelier en sciences de la motricité, d'un master en sciences de la motricité à finalité ostéopathie et d'un master complémentaire en ostéopathie délivrés par l'université libre de Bruxelles ; que cette formation universitaire, d'une durée totale de six années et qui vise spécifiquement l'exercice de la profession d'ostéopathe, doit être regardée comme une formation réglementée ; qu'ainsi la directrice générale de l'ARS Rhône-Alpes n'a pu, sans méconnaître les dispositions précitées de l'article 13 de la directive 2005/36/ CE du 7 septembre 2005 et celles de l'article 6 décret 2007-435 du 25 mars 2007 relatif aux actes et aux conditions d'exercice de l'ostéopathie, qui assurent la transposition en droit interne de ladite directive, refuser d'autoriser Mme D... à faire usage du titre d'ostéopathe, au motif qu'elle ne justifiait pas d'une activité professionnelle de l'ostéopathie à temps plein pendant deux ans au cours des dix dernières années ou à temps partiel pendant une durée correspondante au cours de la même période, en dépit de la circonstance que l'attestation produite par l'intéressée émanait d'une direction de " l'enseignement non obligatoire " à Bruxelles ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes n'est pas fondé à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Lyon a annulé la décision de la directrice générale de l'ARS Rhône-Alpes du 3 juillet 2015 ensemble la décision ministérielle rejetant implicitement le recours hiérarchique du 10 août 2015 ;

Sur les conclusions de Mme D...aux fins d'injonction :

9. Considérant que l'annulation, pour le motif retenu, de la décision du 3 juillet 2015 par laquelle la directrice générale de l'ARS Rhône-Alpes a refusé de délivrer à Mme D...l'autorisation d'user en France du titre d'ostéopathe, ensemble la décision ministérielle de rejet de son recours hiérarchique implique nécessairement, contrairement à ce que soutient le ministre des affaires sociales et de la santé, la délivrance de l'autorisation sollicitée ; qu'il n'y a pas lieu d'assortir

l'injonction prononcée par le tribunal d'une astreinte ;

Sur les conclusions à fin de sursis à exécution :

10. Considérant que le présent arrêt statue sur les conclusions du ministre des affaires sociales et de la santé tendant à l'annulation du jugement n° 1509823 du 1er juin 2016 du tribunal administratif de Lyon ; qu'il n'y a, par suite, plus lieu de statuer sur les conclusions de la requête n° 16LY02787 concluant à ce qu'il soit sursis à l'exécution de ce jugement ;

Sur les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

11. Considérant qu'il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par Mme D...et non compris dans les dépens ;

DÉCIDE :

Article 1er : Le recours n° 16LY02786 du ministre des affaires sociales et de la santé est rejeté.

Article 2 : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions du recours n° 16LY02787 du ministre des affaires sociales et de la santé présentées à fins de sursis à exécution du jugement du tribunal administratif de Lyon.

Article 3 : L'Etat versera la somme de 1 500 euros à Mme D...au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de Mme D...est rejeté.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié au ministre des affaires sociales et de la santé et à Mme C...D.... Copie en sera adressée à la directrice de l'agence régionale de santé Auvergne-Rhône-Alpes.

Délibéré après l'audience du 9 mars 2017 à laquelle siégeaient :

M. Seillet, président,

Mme B...et MmeA..., premiers conseillers.

Lu en audience publique, le 30 mars 2017.

N° 16LY02786... 7

RÉFÉRENCE

Cour administrative d'appel de Lyon, 6ème chambre - formation à 3, 30 mars 2017. Base open data des décisions de la juridiction administrative, tenue par le Conseil d'État. Diffusée via Légifrance : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000034381462>. Données sous Licence Ouverte 2.0. Dernière mise à jour de cette fiche le 3 septembre 2026.

Reproduction non opposable : seule la décision notifiée par la juridiction fait foi.