RRÊT DE LA COUR (première chambre)

25 février 2021 (*)

« Renvoi préjudiciel – Reconnaissance des qualifications professionnelles – Directive 2005/36/CE – Article 4 septies, paragraphe 6 – Réglementation nationale – Admission de la possibilité d’un accès partiel à l’une des professions relevant du mécanisme de la reconnaissance automatique des qualifications professionnelles »

Dans l’affaire C-940/19,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par le Conseil d’État (France), par décision du 19 décembre 2019, parvenue à la Cour le 30 décembre 2019, dans la procédure

Les chirurgiens-dentistes de France, anciennement la confédération nationale des syndicats dentaires,

Confédération des syndicats médicaux français,

Fédération des syndicats pharmaceutiques de France,

Syndicat des biologistes,

Syndicat des laboratoires de biologie clinique,

Syndicat des médecins libéraux,

Union dentaire,

Conseil national de l’ordre des chirurgiens-dentistes,

Conseil national de l’ordre des masseurs-kinésithérapeutes,

Conseil national de l’ordre des infirmiers,

contre

Ministre des Solidarités et de la Santé,

Ministre de l’Enseignement supérieur, de la Recherche et de l’Innovation,

Premier ministre,

LA COUR (première chambre),

composée de M. J.-C. Bonichot, président de chambre, M. L. Bay Larsen (rapporteur),

M^{me} C. Toader, MM. M. Safjan et N. Jääskinen, juges,

avocat général : M. G. Hogan,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

- pour les chirurgiens-dentistes de France, la confédération des syndicats médicaux français, la fédération des syndicats pharmaceutiques de France, le syndicat des biologistes, le syndicat des laboratoires de biologie clinique, le syndicat des médecins libéraux et l’union dentaire, par M^e V. Pellegrain, avocate,
- pour le conseil national de l’ordre des chirurgiens-dentistes, par M^e F. Thiriez, avocat,
- pour le conseil national de l’ordre des infirmiers, par M^e O. Smallwood, avocat,
- pour le gouvernement français, par M^{mes} A.-L. Desjonquères, N. Vincent et A. Daniel, en

qualité d'agents,

- pour le gouvernement tchèque, par MM. M. Smolek et J. Vlácil ainsi que par M^{me} I. Gavrilová, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement autrichien, par M. A. Posch et M^{me} J. Schmoll, en qualité d'agents,
- pour la Commission européenne, par M^{me} L. Armati et M. H. Støvlbæk ainsi que par M^{me} C. Vrignon, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 1^{er} octobre 2020,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 4 septies, paragraphe 6, de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 septembre 2005, relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (JO 2005, L 255, p. 22), telle que modifiée par la directive 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil, du 20 novembre 2013 (JO 2013, L 354, p. 132) (ci-après la « directive 2005/36 modifiée »).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant les chirurgiens-dentistes de France, anciennement la confédération nationale des syndicats dentaires, la confédération des syndicats médicaux français, la fédération des syndicats pharmaceutiques de France, le syndicat des biologistes, le syndicat des laboratoires de biologie clinique, syndicat des médecins libéraux et l'Union dentaire, ainsi que le conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes, le conseil national de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes et le conseil national de l'ordre des infirmiers (ci-après, ensemble, les « chirurgiens-dentistes de France e.a. »), à la ministre des Solidarités et de la Santé, à la ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, ainsi qu'au Premier ministre, au sujet d'une demande tendant à l'annulation d'actes réglementaires visant certains aspects de l'accès partiel aux professions de santé.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

La directive 2013/55

3 Aux termes du considérant 1 de la directive 2013/55, la directive 2005/36, dans sa version initiale, prévoit une reconnaissance automatique pour un nombre limité de professions, fondée sur l'harmonisation des exigences minimales de formation.

4 Le considérant 7 de la directive 2013/55 est ainsi libellé :

« La directive 2005/36/CE ne s'applique qu'aux professionnels qui veulent exercer la même profession dans un autre État membre. Il existe des cas où, dans l'État membre d'accueil, les activités concernées relèvent d'une profession dont le champ d'activité est plus grand que dans l'État membre d'origine. Si les différences entre les domaines d'activité sont si grandes qu'il est nécessaire d'exiger du professionnel qu'il suive un programme complet d'enseignement et de formation pour pallier ses lacunes et si ce professionnel le demande, l'État membre d'accueil devrait, dans ces conditions particulières, lui accorder un accès partiel. Toutefois, en cas de raisons impérieuses d'intérêt général, définies comme telles par la Cour de justice de l'Union européenne dans sa jurisprudence relative aux articles 49 et 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, susceptible de continuer à évoluer, un État membre devrait être en mesure de refuser l'accès partiel. Cela peut être le cas, en particulier, pour les professions de santé, si elles ont des implications en matière de santé publique ou de sécurité des patients. L'octroi d'un accès partiel devrait être sans préjudice du droit des partenaires sociaux à s'organiser. »

La directive 2005/36 modifiée

5 Les considérants 1 et 19 de la directive 2005/36 modifiée énoncent :

« (1) En vertu de l'article 3, paragraphe 1, point c), du traité, l'abolition entre les États membres des obstacles à la libre circulation des personnes et des services constitue un des objectifs de la Communauté. Pour les ressortissants des États membres, il s'agit notamment du droit d'exercer une profession, à titre salarié ou non salarié, dans un autre État membre que celui où ils ont acquis leurs qualifications professionnelles. En outre, l'article 47, paragraphe 1, du traité prévoit que des directives visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres sont arrêtées.

[...]

(19) La libre circulation et la reconnaissance mutuelle des titres de formation de médecin, d'infirmier responsable des soins généraux, de praticien de l'art dentaire, de vétérinaire, de sage-femme, de pharmacien et d'architecte devraient se fonder sur le principe fondamental de la reconnaissance automatique des titres de formation sur la base d'une coordination des conditions minimales de formation. [...] »

6 L'article 1^{er} de cette directive, intitulé « Objet », prévoit :

« 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.

La présente directive établit également des règles concernant l'accès partiel à une profession réglementée et la reconnaissance des stages professionnels effectués dans un autre État membre. »

7 L'article 4 de ladite directive, intitulé « Effets de la reconnaissance », dispose :

« 1. La reconnaissance des qualifications professionnelles par l'État membre d'accueil permet aux bénéficiaires d'accéder dans cet État membre à la même profession que celle pour laquelle ils sont qualifiés dans l'État membre d'origine et de l'y exercer dans les mêmes conditions que les nationaux.

2. Aux fins de la présente directive, la profession que veut exercer le demandeur dans l'État membre d'accueil est la même que celle pour laquelle il est qualifié dans son État membre d'origine si les activités couvertes sont comparables.

3. Par dérogation au paragraphe 1, un accès partiel à une profession est accordé dans l'État membre d'accueil dans les conditions établies à l'article 4 *septies*. »

8 L'article 4 *septies* de la directive 2005/36 modifiée, intitulé « Accès partiel », est ainsi libellé :

« 1. L'autorité compétente de l'État membre d'accueil accorde un accès partiel au cas par cas à une activité professionnelle sur son territoire, uniquement lorsque toutes les conditions suivantes sont remplies :

a) le professionnel est pleinement qualifié pour exercer dans l'État membre d'origine l'activité professionnelle pour laquelle un accès partiel est sollicité dans l'État membre d'accueil ;

b) les différences entre l'activité professionnelle légalement exercée dans l'État membre d'origine et la profession réglementée dans l'État membre d'accueil sont si importantes que l'application de mesures de compensation reviendrait à imposer au demandeur de suivre le programme complet d'enseignement et de formation requis dans l'État membre d'accueil pour avoir pleinement accès à la profession réglementée dans l'État membre d'accueil ;

c) l'activité professionnelle peut objectivement être séparée d'autres activités relevant de la profession réglementée dans l'État membre d'accueil.

Aux fins du point c), l'autorité compétente de l'État membre d'accueil tient compte du fait que l'activité professionnelle peut ou ne peut pas être exercée de manière autonome dans l'État membre d'origine.

2. L'accès partiel peut être refusé si ce refus est justifié par des raisons impérieuses d'intérêt général, s'il est propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et s'il ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

3. Les demandes aux fins d'établissement dans un État membre d'accueil sont examinées conformément au titre III, chapitres I et IV.

4. Les demandes aux fins de prestation de services temporaires et occasionnels dans l'État membre d'accueil concernant des activités professionnelles qui ont des implications en matière de santé ou de sécurité publiques sont examinées conformément au titre II.

5. Par dérogation à l'article 7, paragraphe 4, sixième alinéa, et à l'article 52, paragraphe 1, l'activité professionnelle est exercée sous le titre professionnel de l'État membre d'origine lorsque l'accès partiel a été accordé. L'État membre d'accueil peut exiger que ce titre professionnel soit utilisé dans les langues de l'État membre d'accueil. Les professionnels qui bénéficient d'un accès partiel indiquent clairement aux destinataires des services le champ de leurs activités professionnelles.

6. Le présent article ne s'applique pas aux professionnels qui bénéficient de la reconnaissance automatique de leurs qualifications professionnelles conformément au titre III, chapitres II, III et III *bis*. »

9 Figurant sous le titre III, chapitre III, de la directive 2005/36 modifiée, lequel est relatif à la « [r]econnaissance sur la base de la coordination des conditions minimales de formation », l'article 21, paragraphe 1, premier alinéa, de cette directive, intitulé « Principe de reconnaissance automatique » prévoit que « [c]haque État membre reconnaît les titres de formation de médecin, donnant accès aux activités professionnelles de médecin avec formation de base et de médecin spécialiste et les titres de formation d'infirmier responsable de soins généraux, de praticien de l'art dentaire, de praticien de l'art dentaire spécialiste, de vétérinaire, de pharmacien et d'architecte, visés respectivement à l'annexe V, points 5.1.1, 5.1.2, 5.2.2, 5.3.2, 5.3.3, 5.4.2, 5.6.2 et 5.7.1, qui sont conformes aux conditions minimales de formation visées respectivement aux articles 24, 25, 31, 34, 35, 38, 44 et 46, en leur donnant, en ce qui concerne l'accès aux activités professionnelles et leur exercice, le même effet sur son territoire qu'aux titres de formation qu'il délivre ».

Le droit français

10 L'article L. 4002-3 du code de la santé publique ouvre la possibilité d'un accès partiel à l'ensemble des professions de santé régies par la quatrième partie du même code, y compris, par conséquent, aux professions auxquelles s'applique le mécanisme de la reconnaissance automatique des qualifications professionnelles.

11 Le décret n° 2017-1520 du 2 novembre 2017, relatif à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la santé, a été pris pour l'application, notamment, de l'article L. 4002-3 du code de la santé publique.

12 Les arrêtés de la ministre des Solidarités et de la Santé des 4 et 8 décembre 2017 ont été pris pour l'application du décret n° 2017-1520 du 2 novembre 2017.

Le litige au principal et la question préjudicielle

13 Les chirurgiens-dentistes de France e.a. ont, par plusieurs requêtes, saisi le Conseil d'État (France) de recours en excès de pouvoir, tendant, selon les cas, à l'annulation, totale ou partielle, du décret n° 2017-1520 du 2 novembre 2017, et/ou à l'annulation des arrêtés de la ministre des Solidarités et de la Santé du 4 décembre 2017 et/ou du 8 décembre 2017.

14 S'agissant dudit décret, les chirurgiens-dentistes de France e.a. l'ayant attaqué ont fait valoir, notamment, que l'article L. 4002-3 du code de la santé publique, qui est le fondement légal de ce décret, était incompatible, en tant qu'il s'applique aux professions de médecin, de chirurgien-dentiste, de sage-femme et d'infirmier, avec l'article 4 septies, paragraphe 6, de la directive 2005/36 modifiée, de sorte que ce même décret inclurait, par suite, illégalement dans le champ de l'accès partiel, les professions relevant du titre III, chapitre III, de cette directive.

15 En ce qui concerne les deux arrêtés en cause au principal, il a été soutenu, en particulier, qu'ils sont illégaux en tant qu'ils portent sur les professions relevant du titre III, chapitre III, de la directive 2005/36 modifiée, ces professions étant exclues du mécanisme de l'accès partiel prévu à l'article 4 septies, paragraphe 6, de ladite directive.

16 Selon la juridiction de renvoi, le décret n° 2017-1520 du 2 novembre 2017 étant pris sur le fondement des dispositions de l'article L. 4002-3 du code de la santé publique, la question de savoir si l'article 4 septies, paragraphe 6, de la directive 2005/36 modifiée doit s'entendre comme ayant exclu qu'un État membre instaure la possibilité d'un accès partiel à l'une des professions auxquelles s'applique le mécanisme de la reconnaissance automatique des qualifications professionnelles prévu par les dispositions du titre III, chapitre III, de cette directive, est déterminante pour la solution du litige et présente une difficulté sérieuse. Quant à la légalité des deux arrêtés attaqués, elle dépendrait de celle dudit décret, qui constitue leur base légale.

17 Dans ces conditions, le Conseil d'État a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« Le [paragraphe] 6 de l'article 4 septies de la directive 2005/36 [modifiée] exclut-il qu'un État membre instaure la possibilité d'un accès partiel à l'une des professions auxquelles s'applique le mécanisme de la reconnaissance automatique des qualifications professionnelles prévu par les dispositions du chapitre III du titre III de la même directive ? »

Sur la question préjudicielle

18 Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 4 septies, paragraphe 6, de la directive 2005/36 modifiée doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une législation admettant la possibilité d'un accès partiel à l'une des professions relevant du mécanisme de la reconnaissance automatique des qualifications professionnelles prévu par les dispositions du titre III, chapitre III, de cette directive.

19 À cet égard, selon une jurisprudence constante de la Cour, dans la mesure où les dispositions du droit de l'Union ne renvoient pas au droit des États membres pour déterminer leur sens et leur portée, celles-ci doivent trouver, dans toute l'Union, une interprétation autonome et uniforme, qui doit être recherchée en tenant compte non seulement des termes de celles-ci, mais également du contexte de ces dispositions et de l'objectif poursuivi par la réglementation en cause (arrêt du 21 octobre 2020, Möbel Kraft, C-529/19, EU:C:2020:846, point 21 et jurisprudence citée).

20 Ainsi qu'il ressort du considérant 19 de la directive 2005/36 modifiée, celle-ci prévoit, s'agissant des titres de formation de médecin, d'infirmier responsable des soins généraux, de praticien de l'art dentaire, de vétérinaire, de sage-femme, de pharmacien et d'architecte, un système de reconnaissance automatique des titres de formation fondé sur la coordination des conditions minimales de formation (voir, en ce sens, arrêt du 30 avril 2014, Ordre des architectes, C-365/13, EU:C:2014:280, point 20).

21 En vertu de l'article 4 septies, paragraphe 6, de la directive 2005/36 modifiée, cet article ne s'applique pas aux professionnels qui bénéficient de la reconnaissance automatique de leurs qualifications professionnelles conformément au titre III, chapitres II, III et III bis, de cette directive.

22 Ainsi, il ressort du libellé de ladite disposition que sont exclus de l'accès partiel prévu à l'article 4 septies, paragraphes 1 à 5, de la directive 2005/36 modifiée les professionnels qui

bénéficient de la reconnaissance automatique de leurs qualifications professionnelles conformément au titre III, chapitres II, III et III bis, de cette directive, et non pas les professions qui sont concernées par une telle reconnaissance automatique.

23 Le libellé de l'article 4 septies, paragraphe 6, de la directive 2005/36 modifiée indique donc bien qu'il se réfère à des individus.

24 Une telle interprétation textuelle de ladite disposition est en accord avec le contexte et l'objectif de cette directive.

25 À cet égard, force est de constater que tant la genèse de la directive 2005/36 que l'économie de cette dernière confirment que le législateur de l'Union a entendu distinguer l'emploi des termes « professions » et « professionnels ».

26 En effet, d'une part, il résulte de l'examen du dossier soumis à la Cour que, alors que la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2005/36, émanant de la Commission [COM(2011) 883 final], ne comportait pas de disposition telle que celle qui figure à l'actuel article 4 septies, paragraphe 6, de la directive 2005/36, le Parlement européen a proposé un amendement visant à exclure de l'accès partiel les professions qui bénéficient de la reconnaissance automatique.

27 Or, à la suite d'un accord intervenu entre les institutions participant au processus législatif, c'est le terme « professionnels » qui a été retenu.

28 D'autre part, s'agissant de l'économie de la reconnaissance automatique, si l'article 4 septies, paragraphe 6, de la directive 2005/36 modifiée se réfère aux « professionnels » qui en bénéficient, d'autres dispositions de cette directive, telles que celles mentionnées par M. l'avocat général au point 23 et à la note en bas de page 4 de ses conclusions, visent, au contraire, les « professions » qui en bénéficient ou pas.

29 En outre, il importe de rappeler que, aux termes du considérant 7 de la directive 2013/55, en cas de raisons impérieuses d'intérêt général, un État membre devrait être en mesure de refuser l'accès partiel, en particulier pour les professions de santé, si elles ont des implications en matière de santé publique ou de sécurité des patients. Les professions de santé incluent, notamment, des professions concernées par la reconnaissance automatique des qualifications professionnelles, telles que celles de médecin, d'infirmier responsable des soins généraux, de praticien de l'art dentaire, de vétérinaire, de sage-femme et de pharmacien, qui sont visées à l'article 21 de la directive 2005/36 modifiée et qui bénéficient de la reconnaissance automatique. Dès lors, la possibilité que l'accès partiel auxdites professions soit refusé suppose que, en principe, l'accès partiel à celles-ci n'est pas exclu.

30 Un tel accès partiel répond, d'une part, à l'objectif général de l'abolition entre les États membres des obstacles à la libre circulation des personnes et des services, tel qu'énoncé au considérant 1 de la directive 2005/36 modifiée. D'autre part, il répond également à l'objectif plus spécifique qui se dégage du considérant 7 de la directive 2013/55, à savoir aller au-delà de la directive 2005/36, laquelle ne s'appliquait qu'aux professionnels voulant exercer la même profession dans un autre État membre, et accorder au professionnel qui le demande un accès partiel lorsque, dans l'État membre d'accueil, les activités concernées relèvent d'une profession dont le champ d'activité est plus grand que dans l'État membre d'origine et que les différences entre les domaines d'activité sont si grandes qu'il est nécessaire d'exiger du professionnel qu'il suive un programme complet d'enseignement et de formation pour pallier ses lacunes.

31 À défaut d'une possibilité d'accès partiel aux professions de santé énumérées au point 28 du présent arrêt, à savoir les professions figurant sous le titre III, chapitre III, de la directive 2005/36 modifiée, bon nombre de professionnels de santé qualifiés dans un État membre pour y exercer certaines activités relevant d'une desdites professions, mais ne correspondant pas, dans l'État membre d'accueil, à une profession existante, continueraient d'être confrontés à des obstacles à la

mobilité.

32 Par ailleurs, ainsi que le relève, en substance, M. l'avocat général, au point 33 de ses conclusions, l'autorisation d'un accès partiel aux activités comprises dans les professions concernées par la reconnaissance automatique conformément, notamment, au titre III, chapitre III, de la directive 2005/36 modifiée, n'est pas de nature à porter atteinte à l'harmonisation des exigences minimales de formation requises pour ces professions, telle qu'énoncée au considérant 1 de la directive 2013/55.

33 En effet, il ressort de l'article 4 septies, paragraphe 5, de la directive 2005/36 modifiée que les activités autorisées dans le cadre de l'accès partiel à une profession réglementée sont exercées sous le titre professionnel de l'État membre d'origine, traduit, le cas échéant, dans les langues de l'État membre d'accueil, et sous la condition que le professionnel concerné indique clairement aux destinataires des services le champ de ses activités professionnelles. Aussi, le fait de n'être habilité qu'à exercer une partie des activités comprises dans une profession concernée par une reconnaissance automatique ne remet pas en cause le système mis en place par cette directive et en vertu duquel seules les personnes satisfaisant aux exigences minimales de formation requises par cette dernière pour une profession concernée par une reconnaissance automatique peuvent effectivement bénéficier d'une telle reconnaissance et exercer la totalité des activités qu'une telle profession inclut.

34 Par suite, l'article 4 septies, paragraphe 6, de la directive 2005/36 modifiée implique donc, ainsi que l'a fait valoir en substance la Commission dans ses observations écrites, que les professionnels qui bénéficient de la reconnaissance automatique de leurs qualifications professionnelles conformément, notamment, au titre III, chapitre III, de cette directive, ont accès à la totalité des activités couvertes par la profession correspondante dans l'État membre d'accueil et qu'ils ne sont dès lors pas concernés par l'accès partiel. En revanche, cette disposition n'implique pas que les professions visées audit titre III, chapitre III, ne sont pas concernées par l'accès partiel.

35 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la question posée que l'article 4 septies, paragraphe 6, de la directive 2005/36 modifiée doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une législation admettant la possibilité d'un accès partiel à l'une des professions relevant du mécanisme de la reconnaissance automatique des qualifications professionnelles prévu par les dispositions du titre III, chapitre III, de cette directive.

Sur les dépens

36 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) dit pour droit :

L'article 4 septies, paragraphe 6, de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 septembre 2005, relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, telle que modifiée par la directive 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil, du 20 novembre 2013, doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une législation admettant la possibilité d'un accès partiel à l'une des professions relevant du mécanisme de la reconnaissance automatique des qualifications professionnelles prévu par les dispositions du titre III, chapitre III, de cette directive, telle que modifiée.

Safjan

Jääskinen

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 25 février 2021.

Le greffier

Le président de la I^{ère} chambre

A. Calot Escobar

J.-C. Bonichot