



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. PRIIT PIKAMÄE

présentées le 14 septembre 2023¹

Affaire C-75/22

**Commission européenne
contre**

République tchèque

« Manquement d'État – Directives 2005/36/CE et 2013/55/UE – Reconnaissance des qualifications professionnelles – Article 3, paragraphe 1, sous g) et h) – Stage d'adaptation – Épreuve d'aptitude – Détermination du statut du stagiaire migrant et du demandeur qui souhaite se préparer à l'épreuve d'aptitude – Article 6, sous b) – Prestataires de services – Dispense de l'obligation d'inscription à un organisme de sécurité sociale de droit public dans l'État membre d'accueil – Article 45, paragraphe 2 – Pharmaciens – Exercice autonome d'activités – Expérience professionnelle complémentaire »

I. Introduction

1. Dans la présente affaire, la Commission européenne a introduit un recours en manquement au titre de l'article 258 TFUE contre la République tchèque au motif que celle-ci n'a pas transposé correctement plusieurs dispositions de la directive 2005/36/CE², telle que modifiée par la directive 2013/55/UE³ (ci-après la « directive 2005/36 »).

2. La Commission formule huit griefs. Conformément à la demande de la Cour, les présentes conclusions seront ciblées sur les premier, deuxième, quatrième et cinquième griefs.

3. Par le premier grief, la Commission soutient que la République tchèque n'a pas transposé correctement l'article 3, paragraphe 1, sous g) et h), de la directive 2005/36 en ce que celui-ci fait obligation aux autorités compétentes de l'État membre de déterminer le statut des personnes effectuant un stage d'adaptation ou souhaitant se préparer à une épreuve d'aptitude.

¹ Langue originale : le français.

² Directive du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (JO 2005, L 255, p. 22).

³ Directive du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 (JO 2013, L 354, p. 132).

4. Par le deuxième grief, la Commission reproche à la République tchèque de ne pas avoir transposé l'article 6, sous b), de la directive 2005/36, s'agissant, d'une part, de la dispense pour les prestataires de services établis dans un autre État membre de l'obligation d'inscription à un organisme de sécurité sociale de droit public dans l'État membre d'accueil et, d'autre part, de l'obligation d'information de cet organisme par les prestataires de services.

5. Le quatrième grief est tiré de la non-transposition des dispositions de l'article 21, paragraphe 6, et de l'article 31, paragraphe 3, de la directive 2005/36 relatives au titre professionnel d'infirmier responsable de soins généraux.

6. Par le cinquième grief, la Commission soutient que la République tchèque n'a pas garanti aux titulaires d'une formation professionnelle en pharmacie l'accès aux activités visées à l'article 45, paragraphe 2, sous c), en partie e), et f), de la directive 2005/36.

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

7. Sont pertinents pour la présente affaire les articles 3, 6, 21, 31, 44 et 45 de la directive 2005/36.

B. Le droit tchèque

1. La loi sur la reconnaissance des qualifications professionnelles

8. L'article 13 du zákon č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie a některých příslušníků jiných států a o změně některých zákonů (loi n° 18/2004 Rec. relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et d'autres aptitudes des ressortissants des États membres de l'Union européenne ainsi que de certains ressortissants d'autres États et portant modification de certaines lois, ci-après la « loi n° 18/2004 ») dispose :

« (1) Par “période d'adaptation”, on entend la période d'exercice d'activités réglementées en République tchèque par un demandeur sous la supervision d'une personne physique professionnellement qualifiée dans le but de compléter les connaissances des domaines théoriques et pratiques qui font partie du contenu de l'enseignement et de la formation conduisant à la délivrance d'un certificat de formation requis en République tchèque et dont la connaissance est nécessaire à l'exercice des activités réglementées. Le stage d'adaptation peut également inclure des études ou une formation complémentaire visant à compléter des qualifications professionnelles.

(2) L'autorité de reconnaissance établit une liste des domaines dont les connaissances sont nécessaires à l'exercice d'une activité réglementée et qui, selon le document soumis, ne font pas partie des qualifications professionnelles du demandeur. Ces domaines peuvent comprendre à la fois les connaissances théoriques et les compétences pratiques requises pour l'exercice de l'activité réglementée.

(3) L'autorité de reconnaissance détermine dans la décision visée à l'article 24 les conditions d'exécution de la période d'adaptation, à savoir :

- a) la durée de la période d'adaptation ;
- b) les domaines visés au paragraphe 2 dont le demandeur est tenu de compléter la connaissance au cours de la période d'adaptation,
- c) la méthode d'évaluation de la période d'adaptation.

(4) La durée du stage d'adaptation ne peut excéder trois ans. Si le demandeur a l'intention d'exercer une activité réglementée en République tchèque, si la preuve de la qualification de premier niveau est requise pour son exécution, la durée de la période d'adaptation ne doit pas dépasser deux ans.

(5) Sur la base de la déclaration de la personne professionnellement qualifiée visée au paragraphe 1, l'autorité responsable de la reconnaissance évalue si l'objectif du stage d'adaptation a été atteint après l'expiration de la période déterminée conformément au paragraphe 3, sous a) ou si le demandeur le demande après la moitié de cette période et par la suite tous les six mois. L'objectif du stage d'adaptation est atteint si le demandeur démontre sa connaissance des domaines visés au paragraphe 3, sous b). Dans ce cas, l'autorité de reconnaissance reconnaît les qualifications professionnelles du demandeur. »

9. L'article 14 de cette loi prévoit :

« (1) Une épreuve d'aptitude est un examen des connaissances, aptitudes et aptitudes professionnelles du demandeur visant à évaluer son aptitude à exercer une activité réglementée en République tchèque. L'épreuve d'aptitude se déroule devant une autorité de reconnaissance, une autre autorité administrative, dans une université ou un autre établissement d'enseignement de l'objectif visé concerné (ci-après dénommé "établissement d'examen").

(2) L'autorité de reconnaissance établit une liste des domaines dont les connaissances sont nécessaires à l'exercice d'une activité réglementée et qui, selon le document soumis, ne font pas partie des qualifications professionnelles du demandeur. Ces domaines peuvent comprendre à la fois les connaissances théoriques et les compétences pratiques requises pour l'exercice de l'activité réglementée.

(3) L'autorité de reconnaissance détermine dans la décision visée à l'article 24 les conditions d'exécution de l'épreuve d'aptitude, à savoir :

- a) les domaines visés au paragraphe 2 qui feront l'objet d'une épreuve d'aptitude, et
- b) la procédure et la méthode d'évaluation de l'épreuve d'aptitude.

(4) L'autorité responsable de la reconnaissance veille à ce que le demandeur ait la possibilité de se présenter à l'épreuve d'aptitude dans les six mois suivant la décision visée au paragraphe 3.

(5) L'épreuve d'aptitude se compose généralement d'une partie écrite et d'une partie orale. L'épreuve d'aptitude est généralement passée en langue tchèque et son contenu tient compte du fait que le demandeur est une personne qualifiée pour exercer la profession dans [l'État membre

d'origine]. Les frais liés à l'épreuve d'aptitude sont à la charge du candidat et ne doivent pas dépasser 6 500 [couronnes tchèques] (CZK) [4].

(6) L'établissement d'examen évalue si le candidat a réussi ou échoué à l'épreuve d'aptitude. Le candidat a réussi l'épreuve s'il démontre qu'il connaît les domaines visés au paragraphe 3, sous a). Dans ce cas, l'autorité de reconnaissance reconnaît les qualifications professionnelles du demandeur. »

10. L'article 15 de ladite loi énonce :

« Un règlement d'application ou un règlement professionnel peut stipuler, pour des activités réglementées individuelles ou un groupe d'activités réglementées, compte tenu de leurs particularités, la méthode de détermination de la durée du stage d'adaptation et les conditions d'exécution et d'évaluation du stage d'adaptation et de l'épreuve d'aptitude, y compris la forme, le contenu et la portée de l'épreuve d'aptitude. »

11. Aux termes de l'article 36a de cette même loi :

« (1) Le demandeur qui est ressortissant d'un État membre [...] et qui exerce conformément à la législation de l'État membre d'origine l'activité en question, qui est une activité réglementée en République tchèque, est également autorisé à exercer cette activité à titre temporaire ou occasionnel sur le territoire de la République tchèque sans avoir à respecter l'obligation d'inscription, d'enregistrement, d'autorisation ni d'adhésion à un organisme professionnel conformément à la réglementation spécifique et sans avoir à demander la reconnaissance de ses qualifications professionnelles [...]

(2) Si l'activité en question n'est pas réglementée dans l'État membre d'origine, le demandeur doit prouver qu'il a exercé l'activité en question dans un ou plusieurs États membres pendant au moins un an au cours des dix années précédentes ou justifier d'une formation réglementée qui le prépare à l'activité en question dans l'État membre d'origine [...].

(3) Si un document sur l'assurance responsabilité civile pour les dommages causés dans l'exercice d'une activité réglementée est requis pour l'exercice d'une activité réglementée en République tchèque, le demandeur est tenu de prouver qu'il est assuré dans la mesure et dans les conditions requises par une réglementation légale spéciale.

(4) Le demandeur a l'obligation, avant de commencer à exercer l'activité réglementée sur le territoire de la République tchèque, d'en informer par écrit l'autorité de reconnaissance. L'information contient :

- a) le(s) nom(s) et prénom(s) du demandeur, sa date de naissance et sa citoyenneté,
- b) le nom de l'activité réglementée à exercer et une indication indiquant si l'activité est réglementée dans l'État membre d'origine, ou une indication de l'activité dont le contenu est le plus proche,
- c) une indication des qualifications professionnelles et, dans les cas visés au paragraphe 2, également de l'exercice de l'activité ou de la formation réglementée,

⁴ Environ 270 euros.

- d) les données relatives à un employeur établi dans un autre État membre de l'Union européenne, si le demandeur est détaché en République tchèque dans le cadre de la prestation de services par cet employeur :
1. le(s) prénom(s) et nom(s), date de naissance, État membre d'établissement, adresse du siège d'activité économique si l'employeur est une personne physique, ou
 2. le nom, le siège statutaire et l'État d'établissement où l'employeur est une personne morale.
- (5) L'auteur de la demande joint à l'avis visé au paragraphe 4 :
- a) une carte d'identité, un document attestant la nationalité du soumissionnaire et, le cas échéant, un document confirmant le statut juridique visé à l'article 1^{er}, paragraphe 2 ; les dispositions de l'article 22, paragraphe 6, première et deuxième phrases, et du paragraphe 7, s'appliquent mutatis mutandis,
 - b) un document attestant que le demandeur est établi dans l'État membre d'origine et exerce l'activité en question conformément à la législation de cet État membre et que son autorisation d'exercer l'activité en question dans l'État membre d'origine n'a pas été retirée ou temporairement suspendue ; les dispositions de l'article 22, paragraphe 7, s'appliquent mutatis mutandis,
 - c) la preuve des qualifications professionnelles ; les dispositions de l'article 22, paragraphes 4, 5, 6, première et troisième phrases, paragraphes 7 et 8, s'appliquent mutatis mutandis,
 - d) le document visé au paragraphe 2, si l'activité en question n'est pas réglementée dans l'État membre d'origine ; les dispositions de l'article 22, paragraphes 4, 5, 6, première et troisième phrases, paragraphes 7 et 8, s'appliquent mutatis mutandis,
 - e) un document conformément au paragraphe 3, si nécessaire pour l'exercice d'une activité réglementée en République tchèque une preuve d'assurance responsabilité civile pour les dommages causés dans l'exercice d'une activité réglementée ; les dispositions des paragraphes 7 et 8 de l'article 22 s'appliquent mutatis mutandis.
- (6) Le ministère informe de l'exécution de l'obligation de notification d'une manière qui permet l'accès à distance.
- (7) Si la notification ou les documents qui y sont joints ne satisfont pas aux exigences du code de procédure administrative ou des paragraphes 4 et 5, l'autorité de reconnaissance aide le demandeur à remédier aux irrégularités sur place ou l'invite immédiatement à y remédier. Dans le même temps, il l'avertira que jusqu'à ce que les déficiences soient éliminées, ou jusqu'au délai spécifié à l'article 36b, paragraphe 6, si une loi spéciale stipule une condition pour la vérification des qualifications professionnelles, il n'est pas autorisé à exercer une activité réglementée en République tchèque.
- (8) Le demandeur est tenu d'informer immédiatement l'autorité de reconnaissance de tous les changements dans tous les faits indiqués dans la notification ou les documents joints à la notification, y compris les faits qui pourraient être la raison de la résiliation de l'autorisation d'exercer temporairement ou occasionnellement des activités réglementées sur le territoire de la République tchèque. Si le demandeur a l'intention d'exercer temporairement ou

occasionnellement une activité réglementée en République tchèque après douze mois à compter de la date de soumission d'une notification complète, il est tenu de soumettre à nouveau cette notification, sauf dans les cas visés à l'article 24c, paragraphe 3. Lorsqu'il soumet à nouveau la notification, le demandeur est tenu de présenter les documents visés au paragraphe 5, sous b) à e), uniquement en cas de modification des faits exposés dans la notification initiale ou dans les documents annexés à cette notification.

(9) L'autorité de reconnaissance enregistre les données relatives au demandeur et les faits qu'il a notifiés dans un registre distinct. Chaque notification est fournie par l'autorité de reconnaissance avec un numéro d'enregistrement, la date de notification, la date de remise de la notification complète à l'autorité de reconnaissance et une indication de la validité de la notification. »

2. *La loi relative à l'assurance maladie publique*

12. L'article 11, paragraphe 1, du zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (loi n° 48/1997 Rec., relative à l'assurance maladie publique, et modifiant et complétant certains actes connexes, ci-après la « loi n° 48/1997 ») dispose :

« (1) L'assuré a le droit :

- a) au choix de la caisse d'assurance maladie [...];
- b) au choix du prestataire de services de santé sur le territoire de la République tchèque [...] qui a un lien contractuel avec la caisse d'assurance maladie correspondante [...];
- c) à l'accès dans le temps et dans l'espace aux services remboursés fournis par les prestataires contractuels de la caisse d'assurance maladie correspondante ;
- d) à la fourniture de services remboursés dans l'étendue et aux conditions définies par la présente loi, étant entendu que le prestataire ne peut recevoir de la part de l'assuré aucun paiement en contrepartie de ces services remboursés ;

[...] »

13. L'article 17, paragraphe 1, de cette loi prévoit :

« Pour assurer les prestations en nature dans le cadre de fourniture de services remboursés aux assurés, la caisse d'assurance maladie (Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky) et les autres caisses d'assurance maladie concluent [...] des contrats avec les prestataires sur la fourniture et le remboursement des services remboursés. [...] Les contrats ne sont pas exigés en cas de dispense de

- a) soins d'urgence à l'assuré,

[...] »

3. La loi sur les conditions d'acquisition et de reconnaissance des compétences professionnelles et des compétences spécialisées pour l'exercice des professions de médecin, de dentiste et de pharmacien

14. L'article 2, sous g), du zákon č. 95/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta (loi n° 95/2004 Rec., sur les conditions d'acquisition et de reconnaissance des compétences professionnelles et des compétences spécialisées pour l'exercice des professions de médecin, de dentiste et de pharmacien, ci-après la « loi n° 95/2004 ») énonce :

« Par “exercice autonome de l'activité” de pharmacien, on entend l'exercice des activités pour lesquelles [...] le pharmacien est habilité sans surveillance professionnelle et sur la base de sa propre évaluation et appréciation de l'état de santé du patient et des circonstances y afférentes. »

15. L'article 10, paragraphe 2, de cette loi prévoit :

« Après l'acquisition des compétences professionnelles, [...] le pharmacien a le droit d'exercer de façon autonome les activités que comporte la prestation de soins pharmaceutiques conformément à la loi sur les services de santé, excepté les activités dont l'exercice autonome est subordonné à l'acquisition de compétences spécialisées au sens de l'article 11. Le pharmacien est également habilité à exercer des activités qui ne relèvent pas de la prestation de soins de santé, et ceci dans le cadre de la fabrication et du contrôle des médicaments ainsi que du stockage et de la distribution des médicaments chez un distributeur de médicaments conformément à la loi [n° 378/2007 Rec.] sur les médicaments. »

16. L'article 11 de ladite loi est rédigé en ces termes :

« (1) La qualification spécialisée de pharmacien est acquise par :

- a) la réussite d'une formation spécialisée sanctionnée par une épreuve certificative [...], sur la base de laquelle le ministère délivre au pharmacien un diplôme de spécialisation dans le domaine de spécialisation concerné, ou
- b) l'obtention d'une expérience professionnelle complémentaire selon le programme de formation correspondant dans un établissement agréé pour le domaine de formation spécialisée correspondant ou pour le domaine d'expérience professionnelle complémentaire correspondant, qui délivrera au demandeur une attestation de son accomplissement.

(2) Les domaines de formation spécialisée des pharmaciens, les titres de qualification ainsi que la durée de la formation spécialisée sont décrits à l'annexe n° 1 de la présente loi. [...]

(3) La demande d'inscription au titre de l'expérience professionnelle complémentaire est présentée par un candidat à un établissement accrédité dans la profession dans laquelle doit avoir lieu l'expérience professionnelle complémentaire. La demande comprend les preuves des compétences professionnelles acquises et, le cas échéant, des compétences spécialisées acquises, ainsi que la carte professionnelle visée à l'article 23 [...].

[...]

(5) Le ministère délivre le diplôme d'aptitude spécialisée acquise à la demande d'un candidat qui a acquis l'expérience professionnelle complémentaire visée au paragraphe 1, sous b). La demande de diplôme de compétence spécialisée doit être accompagnée d'une attestation délivrée par l'établissement accrédité visée au paragraphe 1, sous b).

[...]

(7) L'acquisition de compétences spécialisées au sens du paragraphe 1, sous a), est une condition [...] pour l'exercice autonome des activités

a) liées à la protection de la santé publique,

b) dans des établissements de transfusion,

c) dans le domaine des technologies pharmaceutiques,

d) dans le domaine des méthodes de laboratoire et d'analyse en matière de santé, et

e) dans le domaine des médicaments radio-pharmaceutiques.

(8) L'acquisition de compétences spécialisées au sens du paragraphe 1 dans le domaine de la pharmacie d'officine pratique est une condition pour l'exercice autonome des activités liées à la gestion d'une pharmacie [...]

(9) L'acquisition de compétences spécialisées dans le domaine de la pharmacie clinique au sens du paragraphe 1, sous a), est une condition pour l'exercice autonome des activités de pharmacien clinique.

(10) L'acquisition de compétences spécialisées particulières dans le domaine de la pharmacie hospitalière est une condition pour l'exercice autonome des activités liées à la gestion d'une pharmacie dotée de locaux spécialisés pour la préparation de formes pharmaceutiques particulièrement complexes : au sens de la présente loi, on entend par "formes pharmaceutiques particulièrement complexes", les médicaments stériles destinés à l'application parentérale préparés dans des locaux spécialisés dans les pharmacies.

(11) L'acquisition de compétences spécialisées au sens du paragraphe 1, sous a), dans le domaine des médicaments radio-pharmaceutiques ou des technologies pharmaceutiques, ou l'acquisition de compétences spécialisées particulières dans le domaine de la pharmacie hospitalière est une condition pour l'exercice autonome des activités de préparation des formes pharmaceutiques particulièrement complexes.

(12) Avant l'acquisition de compétences spécialisées, le pharmacien exerce les activités mentionnées aux paragraphes 7 à 11 sous la surveillance professionnelle d'un professionnel de santé titulaire des compétences spécialisées correspondantes. »

III. La procédure précontentieuse

17. La directive 2013/55 modifiant la directive 2005/36 devait être transposée au plus tard le 18 janvier 2016⁵.

18. Le 25 janvier 2019, la Commission a adressé à la République tchèque une lettre de mise en demeure relative aux mesures adoptées par cet État membre pour la transposition de la directive 2005/36. Le 22 mars 2019, la République tchèque a répondu à cette mise en demeure.

19. Après avoir examiné cette réponse, la Commission a, le 28 novembre 2019, transmis à la République tchèque un avis motivé. Cet État membre a répondu à cet avis le 28 janvier 2020.

20. Le 18 février 2021, la Commission a communiqué à la République tchèque un avis motivé complémentaire auquel cet État a répondu le 16 avril 2021.

IV. La procédure devant la Cour et les conclusions des parties

21. Considérant que, en dépit de ses explications, la République tchèque n'avait pas transposé correctement plusieurs dispositions de la directive 2005/36, la Commission a, par requête du 4 février 2022, introduit le présent recours.

22. La République tchèque a déposé un mémoire en défense le 25 avril 2022.

23. La Commission et la République tchèque ont ensuite déposé un mémoire en réplique et un mémoire en duplique respectivement les 7 juin 2022 et 29 juillet 2022.

24. La Commission demande à la Cour de :

- constater qu'en n'ayant pas correctement transposé l'article 3, paragraphe 1, sous g) et h), l'article 6, sous b), l'article 7, paragraphe 3, l'article 21, paragraphe 6, l'article 31, paragraphe 3, l'article 45, paragraphe 2, sous c), en partie e), et f), l'article 45, paragraphe 3, l'article 50, paragraphe 1, lu en combinaison avec l'annexe VII, point 1, sous d) et e), et l'article 51, paragraphe 1, de la directive 2005/36, la République tchèque a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions de cette directive ;
- condamner la République tchèque aux dépens.

25. La République tchèque conclut à ce qu'il plaise à la Cour de :

- rejeter la partie du recours concernant les premier, deuxième, troisième, quatrième, cinquième et septième moyens comme étant irrecevable ;
- rejeter le recours pour le surplus comme étant non fondé, et
- condamner la Commission aux dépens.

⁵ À cet égard, l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2013/55 dispose : « Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive le 18 janvier 2016. »

26. À titre subsidiaire, la République tchèque demande à la Cour de :

- rejeter le recours comme étant non fondé, et
- condamner la Commission aux dépens.

V. Analyse juridique

A. Observations liminaires

27. La République tchèque conteste la recevabilité des griefs faisant l'objet des présentes conclusions. À cet égard, elle présente, en substance, plusieurs fins de non-recevoir tenant, d'une part, au manque de cohérence et de précision des griefs présentés par la Commission tant lors de la procédure précontentieuse que lors de la procédure contentieuse et, d'autre part, à la modification de l'objet du litige.

28. Afin de permettre à la Cour de statuer sur ces fins de non-recevoir, il me semble nécessaire de rappeler les traits essentiels de la jurisprudence qu'elle a développée sur ces points.

1. Sur l'obligation de présenter les griefs de façon cohérente et détaillée

29. S'agissant, d'une part, de la procédure précontentieuse, il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour que cette procédure a pour but de donner à l'État membre concerné l'occasion à la fois de se conformer à ses obligations découlant du droit de l'Union et de faire utilement valoir ses moyens de défense à l'encontre des griefs formulés par la Commission⁶. La régularité de ladite procédure constitue une garantie essentielle voulue par le traité FUE non seulement pour la protection des droits de l'État membre en cause, mais également pour assurer que la procédure contentieuse éventuelle ait pour objet un litige clairement défini⁷.

30. Par ailleurs, si l'avis motivé doit contenir un exposé cohérent et détaillé des raisons ayant amené la Commission à la conviction que l'État membre intéressé a manqué à l'une des obligations qui lui incombent en vertu du traité, la lettre de mise en demeure ne saurait être soumise à des exigences de précision aussi strictes que celles auxquelles doit satisfaire l'avis motivé, celle-ci ne pouvant nécessairement consister qu'en un premier résumé succinct des griefs. Il s'ensuit que rien n'empêche la Commission de détailler, dans l'avis motivé, les griefs qu'elle a déjà fait valoir de façon plus globale dans la lettre de mise en demeure⁸.

31. S'agissant, d'autre part, de la procédure contentieuse, il y a lieu de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour, le recours doit présenter les griefs de façon cohérente et précise, afin de permettre à l'État membre et à la Cour d'appréhender exactement la portée de la violation du droit de l'Union reprochée, condition nécessaire pour que cet État puisse faire valoir utilement ses

⁶ Voir, notamment, arrêts du 8 décembre 2005, *Commission/Luxembourg* (C-33/04, EU:C:2005:750, point 70) ; du 31 mai 2018, *Commission/Pologne* (C-526/16, non publié, EU:C:2018:356, point 49), et du 18 octobre 2018, *Commission/Roumanie* (C-301/17, non publié, EU:C:2018:846, point 32).

⁷ Voir arrêt du 19 septembre 2017, *Commission/Irlande (Taxe d'immatriculation)* (C-552/15, EU:C:2017:698, points 28 et 29 ainsi que jurisprudence citée).

⁸ Arrêt du 26 avril 2018, *Commission/Bulgarie* (C-97/17, EU:C:2018:285, points 18 et 19 ainsi que jurisprudence citée).

moyens de défense et pour que la Cour puisse vérifier l'existence du manquement allégué⁹. En particulier, la requête de la Commission doit contenir un exposé cohérent et détaillé des raisons l'ayant amenée à la conviction que l'État membre intéressé a manqué à l'une des obligations qui lui incombent en vertu des traités¹⁰.

2. Sur l'obligation de ne pas modifier l'objet du litige

32. Sur ce point, il y a lieu de souligner que, dans le cadre d'un recours introduit au titre de l'article 258 TFUE, la lettre de mise en demeure adressée par la Commission à l'État membre, puis l'avis motivé émis par cette dernière délimitent l'objet du litige, lequel ne peut plus, dès lors, être étendu. En effet, la possibilité pour l'État membre concerné de présenter ses observations constitue, même s'il estime ne pas devoir en faire usage, une garantie essentielle voulue par le traité, et son observation est une forme substantielle de la régularité de la procédure constatant un manquement d'un État membre. Par conséquent, l'avis motivé et le recours de la Commission doivent reposer sur les mêmes griefs que ceux de la lettre de mise en demeure qui engage la procédure précontentieuse¹¹. Si tel n'est pas le cas, une pareille irrégularité ne peut pas être considérée comme effacée par le fait que l'État membre défendeur a formulé des observations sur l'avis motivé¹².

33. Cela étant, s'il est vrai que l'objet du recours est circonscrit par la procédure précontentieuse et que, par conséquent, l'avis motivé de la Commission et le recours doivent être fondés sur des griefs identiques¹³, cette exigence ne saurait toutefois aller jusqu'à imposer en toute hypothèse une coïncidence parfaite dans leur formulation, dès lors que l'objet du litige n'a pas été étendu ou modifié¹⁴. Ainsi, la Commission peut préciser ses griefs initiaux dans sa requête, à la condition, cependant, qu'elle ne modifie pas l'objet du litige¹⁵.

34. C'est à la lumière de cette jurisprudence qu'il conviendra d'analyser les fins de non-recevoir invoquées par la République tchèque.

B. Sur le premier grief, tiré de la non-transposition de l'article 3, paragraphe 1, sous g) et h), de la directive 2005/36

1. Sur la recevabilité du grief

a) Arguments des parties

35. La République tchèque invoque deux fins de non-recevoir.

⁹ Arrêt du 8 mars 2022, Commission/Royaume-Uni (Lutte contre la fraude à la sous-évaluation) (C-213/19, EU:C:2022:167, point 133 et jurisprudence citée).

¹⁰ Voir arrêt du 11 juillet 2018, Commission/Belgique (C-356/15, EU:C:2018:555, point 34 et jurisprudence citée).

¹¹ Arrêt du 22 septembre 2016, Commission/République tchèque (C-525/14, EU:C:2016:714, point 17 et jurisprudence citée).

¹² Arrêt du 25 avril 2013, Commission/Espagne (C-64/11, non publié, EU:C:2013:264, point 14 et jurisprudence citée).

¹³ Arrêt du 2 mars 2023, Commission/Pologne (Gestion et bonne pratique forestières) (C-432/21, EU:C:2023:139, point 32 et jurisprudence citée).

¹⁴ Arrêt du 21 décembre 2016, Commission/Portugal (C-503/14, EU:C:2016:979, point 16 et jurisprudence citée).

¹⁵ Arrêt du 30 avril 2020, Commission/Roumanie (Dépassement des valeurs limites pour les PM10) (C-638/18, non publié, EU:C:2020:334, point 49 et jurisprudence citée).

36. En premier lieu, la République tchèque soutient que le grief formulé dans la requête ne correspond pas à celui figurant dans l'avis motivé. À ce titre, elle fait valoir que l'avis motivé portait exclusivement sur le fait que la réglementation tchèque devait expliquer le statut des personnes concernées, alors que, dans la requête, la Commission reproche désormais à la République tchèque de ne pas avoir introduit dans le droit national l'obligation pour les autorités compétentes de déterminer le statut des personnes concernées.

37. En second lieu, la République tchèque affirme que le grief n'est pas clairement formulé. Elle relève que, au point 23 de la requête, la Commission laisse entendre qu'un acte déterminant ce statut devrait être délivré par l'autorité compétente à chaque personne concernée, alors que, au point 22 de la requête, elle semble admettre que le statut de ces personnes pourrait être prévu par la loi.

38. Pour sa part, la Commission considère que le grief est recevable. Elle fait valoir que l'objet du litige, tel que défini dans la mise en demeure puis dans l'avis motivé, n'a pas été étendu ou modifié dans la requête. Elle ajoute que ce grief se rapporte clairement à la non-transposition de l'article 3, paragraphe 1, sous g) et h), de la directive 2005/36 s'agissant de l'obligation pour les autorités compétentes de déterminer le statut juridique des personnes effectuant un stage d'adaptation ou souhaitant se préparer à une épreuve d'aptitude.

b) Appréciation

39. En ce qui concerne la première fin de non-recevoir, il ressort, d'une part, de l'avis motivé¹⁶ que la Commission considère que les dispositions du droit tchèque mettant en œuvre la directive 2005/36 n'expliquent pas le statut juridique des personnes effectuant un stage d'adaptation ou se préparant à une épreuve d'aptitude et ne fournissent pas davantage une base juridique permettant aux autorités compétentes d'expliquer ce statut. Elle ajoute que ledit statut doit être suffisamment clair et précis pour permettre aux personnes concernées de connaître leurs droits. D'autre part, selon la requête déposée par la Commission, les dispositions pertinentes du droit tchèque ne permettent pas de déterminer de manière suffisamment claire et précise le statut juridique des personnes concernées.

40. Il résulte à mon sens de cette comparaison que, tant dans l'avis motivé que dans la requête, la Commission reproche à la législation tchèque de ne pas préciser suffisamment le statut juridique des personnes effectuant un stage d'adaptation ou se préparant à une épreuve d'aptitude. Il s'en déduit, à mon sens, que, au stade de la procédure contentieuse, la Commission n'a pas modifié l'objet du litige, de sorte que le moyen d'irrecevabilité invoqué n'est pas fondé.

41. S'agissant de la seconde fin de non-recevoir tirée de l'obligation de présenter le grief de façon cohérente et précise, je considère que la Commission n'a pas méconnu cette exigence dès lors que, ainsi que je l'ai déjà indiqué, il ressort de la requête que la Commission soutient, sans équivoque, que le droit tchèque ne permet pas de déterminer le statut juridique des personnes concernées. Aussi ce moyen d'irrecevabilité doit-il être écarté.

¹⁶ Voir point 3.1 de l'avis motivé et, plus particulièrement, les développements figurant à la page 155 de cet avis.

2. Sur le bien-fondé du grief

a) Arguments des parties

42. La Commission soutient que les dispositions du droit tchèque, à savoir les articles 13 à 15 de la loi n° 18/2004, ne précisent pas le statut juridique des personnes effectuant un stage d'adaptation ou se préparant à une épreuve d'aptitude.

43. Elle fait valoir que l'objectif principal des dispositions de l'article 3, paragraphe 1, sous g) et h), de la directive 2005/36 est de garantir aux intéressés un statut juridique sûr et suffisamment clair leur permettant, dans l'État membre où ils se rendent, de ne pas être exposés à une décision arbitraire.

44. Elle relève que la République tchèque ne fait état d'aucune disposition nationale permettant de déterminer clairement le statut des personnes concernées.

45. Pour sa part, la République tchèque considère que ce grief n'est pas fondé.

46. Elle rappelle que les États membres ne sont pas obligés de transposer littéralement une disposition d'une directive. Elle relève que l'article 3, paragraphe 1, sous g) et h), de la directive 2005/36 ne mentionne pas les droits et les obligations concrets qui doivent être reconnus aux personnes concernées ni n'impose qu'un statut spécifique doive leur être reconnu, de sorte qu'il n'est pas interdit, comme le prévoit le droit tchèque, que le statut de ces personnes fasse l'objet d'une législation générale.

47. La République tchèque ajoute que la directive 2005/36 n'exige pas qu'une législation nationale prévoie un régime uniforme applicable aux personnes effectuant un stage d'adaptation ou se préparant à une épreuve d'aptitude. Une telle exigence reposerait sur la présomption incorrecte que ces personnes constituent un groupe homogène qui pourrait faire l'objet d'un statut spécifique unique alors que le statut des intéressés dépend nécessairement de leur situation personnelle. Or, elle estime que le droit tchèque contient des critères clairs et précis permettant aux personnes concernées d'identifier leur statut en fonction des circonstances concrètes de leur séjour.

b) Appréciation

48. L'examen de ce grief implique, dans un premier temps, de préciser l'objet et la portée exacts de l'obligation prévue à l'article 3, paragraphe 1, sous g) et h), de la directive 2005/36.

49. À cet égard, je rappelle que, selon une jurisprudence constante de la Cour, il convient, pour déterminer le sens et la portée d'une disposition du droit de l'Union, de tenir compte non seulement du libellé de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie¹⁷.

50. En ce qui concerne les objectifs poursuivis par la directive 2005/36, il ressort des articles 1 et 4 de cette directive que l'objet essentiel de la reconnaissance mutuelle est de permettre au titulaire d'une qualification professionnelle lui ouvrant l'accès à une profession réglementée dans son État

¹⁷ Arrêt du 22 décembre 2022, *Les Entreprises du Médicament* (C-20/22, EU:C:2022:1028, point 18 et jurisprudence citée).

membre d'origine d'accéder, dans l'État membre d'accueil, à la même profession que celle pour laquelle il est qualifié dans l'État membre d'origine et de l'y exercer dans les mêmes conditions que les nationaux¹⁸.

51. Ensuite, les articles 10 à 14 de la directive 2005/36 instituent un régime général de reconnaissance des titres de formation. Dans le cadre de ce système, l'article 13, paragraphe 1, de cette directive prévoit que l'autorité compétente de l'État membre d'accueil doit permettre aux demandeurs d'accéder à une profession réglementée et de l'exercer, dans les mêmes conditions que pour ses nationaux, s'ils possèdent une attestation de compétences ou un titre de formation, tel que visé à l'article 11 de ladite directive, qui a été délivré par une autorité compétente d'un autre État membre à cette même fin. Cela étant, l'État membre d'accueil peut procéder à une comparaison entre les exigences de formation prévues par sa réglementation et celles requises dans l'État membre d'origine. À l'issue de cet examen, l'État membre d'accueil a, en vertu de l'article 14, paragraphe 1, de la même directive, la possibilité d'imposer, dans des situations limitativement prévues¹⁹, des mesures de compensation consistant soit en un « stage d'adaptation », dont la durée est de trois ans au maximum, soit en une « épreuve d'aptitude ». Il en découle que cette possibilité, dont l'article 14, paragraphe 5, de la directive 2005/36 précise qu'elle doit être utilisée dans le respect du principe de proportionnalité, ne trouve à s'appliquer que dans la mesure où le principe d'équivalence des qualifications ne peut être mis en œuvre.

52. C'est dans ce contexte que les expressions « stage d'adaptation » et « épreuve d'aptitude » sont respectivement définies aux points g) et h) de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2005/36. Plus particulièrement, il ressort de ces points que les modalités de ces mesures de compensation ainsi que les statuts dont jouissent le stagiaire et le demandeur qui souhaite se préparer à l'épreuve d'aptitude sont « déterminés » par les autorités compétentes²⁰ de l'État membre d'accueil. Il me paraît résulter de l'emploi du mot « déterminer » que ces autorités sont tenues de « définir avec précision »²¹ le statut des personnes concernées par ces dispositions.

53. S'agissant du stage d'adaptation, l'article 3, paragraphe 1, sous g), de la directive 2005/36 énonce, en outre, que le « statut dont jouit le stagiaire dans l'État membre d'accueil, notamment en matière de droit de séjour ainsi que d'obligations, de droits et avantages sociaux, d'indemnités et de rémunération, est fixé par les autorités compétentes dudit État membre conformément au droit communautaire applicable ». À mon sens, cet ajout s'explique par la durée et les caractéristiques du stage d'adaptation qui, aux termes de ce même article, implique « l'exercice d'une profession réglementée qui est effectuée dans l'État membre d'accueil sous la responsabilité d'un professionnel qualifié et qui est accompagné éventuellement d'une formation complémentaire ». En effet, le statut des personnes concernées ne revêt pas nécessairement la même teneur, celui des demandeurs accomplissant un stage d'adaptation recouvrant nécessairement un champ plus vaste que le statut des demandeurs se préparant à une épreuve

¹⁸ Arrêt du 3 mars 2022, *Sosiaali- ja terveystieteiden valvontavirasto (Formation médicale de base)* (C-634/20, EU:C:2022:149, point 34 et jurisprudence citée).

¹⁹ Il ressort, en substance, de cet article que l'État membre est fondé à exiger des mesures de compensation si la formation porte sur des matières substantiellement différentes de celles couvertes par le titre de formation requis dans l'État membre d'accueil ou si le champ des activités professionnelles ouvert à la profession est plus large dans l'État membre d'accueil que dans l'État membre d'origine.

²⁰ Selon l'article 3, paragraphe 1, sous d), de la directive 2005/36, il convient d'entendre par « autorité compétente » : « toute autorité ou instance habilitée spécifiquement par un État membre à délivrer ou à recevoir des titres de formation et autres documents ou informations, ainsi qu'à recevoir des demandes et à prendre des décisions, visées dans la présente directive ».

²¹ Cette définition du mot « déterminer » est celle donnée par la neuvième édition (en cours de publication) du *Dictionnaire de l'Académie française*. Les autres versions linguistiques de la directive 2005/36 sont homogènes quant à cette exigence. Voir, s'agissant respectivement des points g) et h) de l'article 3, paragraphe 1, de cette directive, en langues allemande « festgelegt » ; estonienne « kehtestab » et « määrab » ; anglaise « shall be laid down » et « shall be determined » ; italienne « sono determinati » et « sono determinate » et tchèque « stanoví ».

d'aptitude. Cela étant, cette différence de contenu ne me semble pas induire une différence de nature, les autorités compétentes étant tenues de déterminer avec le même degré de précision aussi bien le statut des stagiaires migrants que celui des candidats à l'épreuve d'aptitude.

54. Je déduis de l'ensemble de ces éléments que les autorités compétentes sont non seulement tenues de définir le statut des personnes concernées, mais également d'en garantir la précision et la clarté, afin de permettre à celles-ci de connaître avec certitude leur situation juridique, et ce, notamment, dans le but de faciliter l'exécution correcte des mesures compensatoires nécessaires à leur établissement dans l'État membre d'accueil. Par ailleurs, cette double exigence s'impose indépendamment de la méthode choisie par les États membres, qui demeurent libres de déterminer ce statut soit par l'élaboration de dispositions spécifiques, soit par le renvoi à des lois générales. Cependant, quelle que soit la méthode retenue, il est nécessaire que les mesures nationales permettent d'atteindre le résultat prescrit par la directive²².

55. C'est à la lumière de l'ensemble de ces considérations qu'il convient d'examiner, dans un second temps, le bien-fondé du grief invoqué par la Commission.

56. Sur ce point, il y a lieu de souligner qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour que, lorsque la Commission a fourni suffisamment d'éléments faisant apparaître que les dispositions nationales adoptées par l'État membre défendeur ne sont pas de nature à garantir la mise en œuvre effective d'une directive, il incombe à cet État membre de contester de manière substantielle et détaillée les éléments ainsi présentés et les conséquences qui en découlent²³.

57. En l'occurrence, il est constant que les articles 13 à 15 de la loi n° 18/2004 prévoient les modalités du stage d'adaptation et de l'épreuve d'aptitude. En revanche, ces articles ne contiennent, ainsi que le soutient la Commission, aucune disposition relative au statut des personnes concernées et ne renvoient pas davantage à d'autres réglementations pour la détermination de ce statut.

58. Au regard des éléments communiqués par la Commission, la République tchèque se prévaut de règles nationales présentant un caractère général dont l'application dépend de la catégorie dont relève, au regard de leur situation individuelle, le stagiaire migrant et le demandeur qui souhaite se préparer à une épreuve d'aptitude.

59. Cela étant, quand bien même la pluralité des situations envisageables serait susceptible de rendre difficile l'adoption d'un statut uniforme, une telle justification ne saurait dispenser les autorités compétentes de leur obligation de déterminer la situation juridique des personnes concernées de telle manière que celles-ci disposent d'informations claires et précises sur ce point.

60. Or, j'estime que, en l'absence de toute règle nationale permettant d'identifier aisément le statut de ces personnes, la seule existence de ces dispositions d'ordre général ne suffit pas à assurer la transposition correcte de l'obligation prévue à l'article 3, paragraphe 1, sous g) et h), de la directive 2005/36.

²² À cet égard, je rappelle que si les instances nationales sont compétentes quant à la forme et aux moyens d'atteindre le résultat prescrit par une directive, les mesures de transposition doivent, afin de satisfaire à l'exigence de sécurité juridique, être suffisamment précises et claires. Voir, en ce sens, arrêt du 12 mai 2022, U.I. (Représentant en douane indirect) (C-714/20, EU:C:2022:374, points 57 à 59 ainsi que jurisprudence citée).

²³ Arrêt du 6 mai 2010, Commission/Pologne (C-311/09, non publié, EU:C:2010:257, point 34 et jurisprudence citée).

61. Dans ces conditions, je suggère à la Cour d'accueillir le premier grief invoqué par la Commission.

C. Sur le deuxième grief, tiré de la non-transposition de l'article 6, sous b), de la directive 2005/36

1. Sur la recevabilité du grief

a) Arguments des parties

62. La République tchèque invoque deux fins de non-recevoir.

63. S'agissant de la non-transposition de l'article 6, sous b), de la directive 2005/36, la République tchèque soutient que ce manquement n'a pas été invoqué, même de manière concise, dans la mise en demeure et qu'il n'a pas été exposé de manière cohérente et détaillée dans l'avis motivé. Elle ajoute que ni dans la mise en demeure ni dans l'avis motivé la Commission n'a indiqué les dispositions du droit tchèque en cause et que ce n'est qu'au stade de la requête qu'elle a eu la possibilité de comprendre que l'obligation d'inscription à un organisme de sécurité sociale dans l'État membre d'accueil devait également se comprendre comme l'obligation pour le prestataire de conclure un contrat avec une caisse d'assurance maladie publique. Elle en déduit que la Commission n'a pas respecté son obligation de préciser, dès la procédure précontentieuse, le grief et en a élargi l'objet au stade du recours.

64. Par ailleurs, la République tchèque souligne que l'obligation d'informer préalablement ou, en cas d'urgence, ultérieurement l'organisme de sécurité sociale des prestations de services fournies est prévue à l'article 6, second alinéa, de cette directive. Or, elle observe que la violation de cette disposition n'a été invoquée ni dans la mise en demeure ni dans l'avis motivé et n'est pas davantage mentionnée dans la requête et son petitum. Elle ajoute que la substance même de ce manquement n'a pas été abordée dans la mise en demeure, de sorte que la Commission a élargi l'objet du grief. Elle affirme enfin que l'avis motivé ne présente pas ce grief de manière claire et cohérente et en déduit que la requête est irrecevable sur ce point.

65. Pour sa part, la Commission considère que ledit grief est recevable.

66. Elle soutient que le contenu du grief est resté le même depuis la mise en demeure. Elle prétend que les éléments de réponse fournis par la République tchèque sur la mise en demeure démontrent que celle-ci avait compris l'objet du grief. La Commission affirme que, en l'absence de tout renvoi par cet État membre au droit tchèque, elle a dû rechercher elle-même les dispositions pertinentes du droit national, de sorte que la mention de ces dispositions au seul stade de la requête ne saurait être analysée comme une modification du grief.

67. La Commission admet que, s'agissant de l'obligation pour le prestataire de services d'informer l'organisme de sécurité sociale, elle aurait dû viser le « second alinéa de l'article 6 » de la directive 2005/36. Cependant, elle relève que dans la mise en demeure et l'avis motivé, elle a rappelé la teneur de cette disposition, et que dans ses observations, la République tchèque a concrètement répondu à ce grief.

b) Appréciation

68. S'agissant de la première fin de non-recevoir, je relève d'abord que, dans la lettre de mise en demeure, la Commission a indiqué que l'article 6, sous b), de la directive 2005/36 relatif à l'exemption des prestataires de services étrangers des exigences en matière d'enregistrement auprès d'un organisme de sécurité sociale n'a pas été transposé dans la législation nationale tchèque²⁴.

69. J'observe ensuite que dans son avis motivé, la Commission a examiné les réponses de la République tchèque et a détaillé ce grief en précisant que l'article 6, sous b), de la directive 2005/36 prévoit que cet enregistrement n'est pas requis et que de simples informations du prestataire de services d'un organisme public de sécurité sociale remplacent une telle inscription pour la liquidation de comptes auprès de l'assureur. La Commission a indiqué que cette disposition implique que le fait qu'un médecin a fourni des services médicaux dans un autre État membre à un patient relevant du régime public d'assurance maladie ne peut avoir pour conséquence le refus du remboursement des soins au patient ou au médecin au motif que ce dernier n'est pas inscrit à l'assurance maladie publique dans l'État membre d'accueil. Elle a ensuite considéré que le droit tchèque ne répond pas à ces exigences²⁵.

70. Il découle de ces éléments que, contrairement à ce que la République tchèque soutient, le grief a été invoqué dans la mise en demeure et a été suffisamment détaillé dans l'avis motivé.

71. Par ailleurs, il ne peut être davantage soutenu que la Commission aurait élargi l'objet du grief au stade de la procédure contentieuse. En effet, la Commission s'est, à la suite des réponses à l'avis motivé communiquées par la République tchèque, bornée à se référer à de nouvelles dispositions du droit tchèque pour soutenir que le grief, dont elle n'a pas modifié la teneur, est fondé.

72. Au regard de l'ensemble de ces éléments, je considère que la première fin de non-recevoir invoquée par la République tchèque ne peut être accueillie.

73. S'agissant de la seconde fin de non-recevoir, il suffit de constater que, dans la mise en demeure²⁶, la Commission a rappelé, en substance, l'obligation d'information par le prestataire de services de l'organisme de sécurité sociale et a invité la République tchèque à s'y conformer. Par ailleurs, dans l'avis motivé²⁷, la Commission a repris ce grief et a souligné que la législation nationale tchèque n'aurait dû imposer à ces prestataires que cette seule obligation.

74. Il en découle, à mon sens, que la Commission a respecté, au stade de la procédure précontentieuse, les exigences tenant à la présentation dudit grief et qu'il ne peut lui être davantage reproché de ne l'avoir invoqué que dans sa requête.

²⁴ Voir point 2.2.2 de la mise en demeure.

²⁵ Voir point 3.3 de l'avis motivé.

²⁶ Voir point 2.2.2 de la mise en demeure.

²⁷ Voir point 3.3 de l'avis motivé.

2. Sur le bien-fondé du grief

a) Arguments des parties

75. Selon la Commission, l'article 36a de la loi n° 18/2004 invoqué par les autorités tchèques ne suffit pas à transposer correctement l'article 6, sous b), de la directive 2005/36 dès lors que le droit tchèque²⁸ subordonnerait le remboursement de l'assuré à l'existence d'un lien contractuel entre le prestataire de services et une caisse d'assurance maladie tchèque.

76. La Commission fait valoir que l'article 6, sous b), de la directive 2005/36 impose à l'État membre d'accueil de dispenser les prestataires de services établis dans un autre État membre de s'inscrire « à un organisme de sécurité sociale de droit public, pour régler avec un organisme assureur les comptes afférents aux activités exercées au profit des assurés sociaux » et que, en conséquence, cette disposition interdit donc également aux États membres de subordonner à une telle affiliation le remboursement, au médecin et au patient, des soins effectués dans ce cadre. Elle estime que l'objectif de cet article est de prohiber toute restriction injustifiée à la libre prestation de services. Elle souligne que, avant l'entrée en vigueur de la directive 2005/36, le refus de remboursement de soins dispensés sans autorisation préalable aux patients par des prestataires de services établis dans un autre État membre a été jugé contraire à l'article 56 TFUE²⁹.

77. Elle fait valoir qu'il faut considérer cette notion d'« inscription » comme une notion autonome du droit de l'Union qu'il convient d'interpréter en tenant compte du contexte de cette disposition et de l'objectif poursuivi par la réglementation en cause, qui est d'assurer le respect de la libre prestation de services.

78. Ainsi, ladite notion engloberait non seulement l'inscription, au sens propre du terme, à l'organisme identifié par l'État membre comme étant son organisme principal de sécurité sociale, mais engloberait également les autres exigences administratives ou légales produisant des effets semblables à l'inscription, qui devraient être éventuellement respectées auprès d'autres organismes de l'État membre qui contribuent, d'une manière ou d'une autre, au fonctionnement du système de sécurité sociale.

79. La Commission relève que, selon les informations dont elle dispose, le système d'assurance maladie tchèque serait organisé de telle manière que lorsque les médecins n'ont pas conclu de contrat avec la caisse d'assurance maladie de l'assuré, les patients ne sont pas remboursés des soins dispensés alors même qu'ils versent des cotisations à leur caisse d'assurance. Dès lors, à l'exception des cas de soins d'urgence, le patient serait obligé de régler les soins au médecin sans pouvoir être remboursé par sa caisse d'assurance maladie.

80. Elle observe que la conclusion de ces contrats avec la caisse d'assurance maladie fait l'objet d'un processus complexe et que l'obtention d'un tel contrat n'est pas automatique, mais fait l'objet d'une procédure de sélection exigeante, de sorte qu'un contrat ad hoc ne pourrait être conclu dans le cadre de la libre prestation de services relevant de l'article 56 TFUE.

²⁸ La Commission se réfère à l'article 11, paragraphe 1, et à l'article 17, paragraphe 1, de la loi n° 48/1997.

²⁹ La Commission se réfère aux arrêts du 28 avril 1998, Decker (C-120/95, EU:C:1998:167), et du 28 avril 1998, Kohll (C-158/96, EU:C:1998:171).

81. Elle en déduit que cette obligation de conclure un contrat avec la caisse d'assurance maladie du patient doit être considérée comme une obligation relevant de la notion d'« inscription » pour pouvoir régler les comptes avec des organismes assureurs au sens de l'article 6, sous b), de la directive 2005/36.

82. La Commission admet que le droit de l'Union n'empêche pas, en principe, un État membre de subordonner le remboursement d'un traitement au respect de certaines exigences, mais estime que l'article 6, sous b), de la directive 2005/36 s'oppose aux exigences administratives qui, tout comme l'inscription, rendent par elles-mêmes absolument impossible tout remboursement des prestations fournies dans le cadre d'une prestation de services.

83. Elle ajoute que, en application de la jurisprudence de la Cour³⁰, le système tchèque de remboursement des soins viole également l'article 56 TFUE, dont l'article 6, sous b), de la directive 2005/36 est l'expression, et que la réalisation des libertés fondamentales garanties par ce traité oblige les États membres à adapter leurs systèmes de sécurité sociale.

84. Elle soutient que la notion d'« organisme de sécurité sociale de droit public » au sens de l'article 6, sous b), de la directive 2005/36 est plus large que celle d'« organisme assureur » et qu'elle vise également les caisses d'assurance maladie, puisqu'elles sont chargées du remboursement des services médicaux fournis aux patients dans le cadre de l'assurance maladie.

85. La République tchèque soutient que le deuxième grief n'est pas fondé.

86. Elle considère que l'obligation de conclure un contrat avec une caisse d'assurance maladie, prévue par le droit tchèque, ne peut pas être assimilée à une obligation d'inscription à un organisme de sécurité sociale de droit public au sens de l'article 6, sous b), de la directive 2005/36 et renvoie à cet égard à l'arrêt Commission/Espagne³¹.

87. Elle fait valoir que l'analyse de la Commission n'est pas étayée par le libellé de l'article 6 de la directive 2005/36, qui distingue, d'une part, l'*organisme de sécurité sociale de droit public* auprès duquel une inscription ne saurait être exigée, et, d'autre part, l'*organisme assureur* auquel les prestations sont facturées. Or, la caisse d'assurance maladie en cause serait un organisme assureur au sens de cette disposition et non l'organisme de sécurité sociale de droit public au sens de celle-ci.

88. Elle observe qu'un régime de sécurité sociale dans le cadre duquel les soins autres que les soins urgents sont remboursés uniquement aux partenaires contractuels est tout à fait courant dans l'Union et permet d'assurer à ce régime sa stabilité financière, sa qualité et la proximité des soins médicaux.

89. Elle renvoie également au considérant 38 de la directive 2005/36, qui, selon elle, conforte son analyse selon laquelle cette directive ne concerne pas la prestation de services de santé et leur remboursement.

³⁰ La Commission se réfère aux arrêts du 16 mai 2006, Watts (C-372/04, EU:C:2006:325), et du 27 octobre 2011, Commission/Portugal (C-255/09, EU:C:2011:695).

³¹ Arrêt du 16 mai 2002 (C-232/99, ci-après l'« arrêt Commission/Espagne », EU:C:2002:291).

b) Appréciation

90. Préalablement à l'examen du bien-fondé de ce grief, il convient d'en circonscrire exactement l'objet. À cet égard, il convient de relever que, en substance, la Commission reproche à la République tchèque de ne pas avoir transposé l'article 6, sous b), de la directive 2005/36, s'agissant, d'une part, de la dispense pour les prestataires de services établis dans un autre État membre de l'obligation d'inscription à un organisme de sécurité sociale de droit public dans l'État membre d'accueil, et, d'autre part, de l'obligation d'information de cet organisme par le prestataire de services.

91. Il en découle, à mon sens, que, dans le cadre du présent recours en manquement d'État, la compatibilité des mesures nationales prises par la République tchèque ne peut être appréciée qu'au regard de ce seul article et non au regard d'autres dispositions du droit de l'Union, tel que l'article 56 TFUE. J'en déduis que les arguments développés par la Commission sur le fondement de ce dernier article ne sont pas pertinents.

92. Ceci posé, il convient, pour appréhender le sens et la portée des dispositions de l'article 6, sous b), de la directive 2005/36, de rappeler préalablement les objectifs de cette directive et le système qu'elle établit en matière de prestation de services.

93. S'agissant des objectifs de la directive 2005/36, il ressort du considérant 4 de cette directive qu'elle tend à faciliter la libre prestation de services en instaurant des règles spécifiques en vue d'étendre la possibilité d'exercer des activités professionnelles sous le titre professionnel d'origine.

94. Dans ce cadre, la directive 2005/36 établit, en son titre II³², une procédure de reconnaissance simplifiée en faveur des prestataires de services. Ce système, qui repose sur le principe de libre prestation des services³³, est lié aux spécificités de cette prestation qui, selon l'article 5, paragraphe 2, de cette directive, correspond à l'exercice temporaire et occasionnel d'une profession dans l'État membre d'accueil³⁴.

95. Cela étant, ladite directive concilie le principe de libre prestation de services avec les intérêts de l'État membre d'accueil. Ainsi, tout en dispensant le prestataire du mécanisme de reconnaissance des qualifications, cette même directive autorise les États membres, en vertu de son article 7, paragraphe 1, à exiger une déclaration préalable³⁵ à la première prestation de services dont l'objet est, notamment, dans le cas des professions ayant des implications en matière de santé et de sécurité publiques, de procéder à un contrôle limité des qualifications professionnelles du prestataire. À l'issue de ce contrôle, l'autorité compétente doit, au plus tard un mois à compter de la réception de la déclaration³⁶, prendre la décision de permettre la prestation de services ou d'imposer une épreuve d'aptitude.

³² Ce titre englobe les articles 5 à 9 de la directive 2005/36.

³³ Cette expression correspond à l'intitulé de l'article 5 de la directive 2005/36.

³⁴ Selon le second alinéa de cet article, le « caractère temporaire et occasionnel de la prestation est apprécié au cas par cas, notamment en fonction de la durée de la prestation, de sa fréquence, de sa périodicité et de sa continuité ».

³⁵ Selon l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2005/36, les États membres peuvent exiger que la déclaration soit accompagnée de documents. Sans citer l'ensemble des documents énumérés limitativement à cet article, leur production a pour objet de permettre aux États de contrôler les qualifications ou l'expérience professionnelles du prestataire et de s'assurer, notamment dans le domaine de la santé publique, que celui-ci présente des garanties suffisantes tenant notamment à sa probité et à sa connaissance de la langue de l'État membre d'accueil.

³⁶ Cela étant, cette décision peut être reportée dans les conditions prévues à l'article 7, paragraphe 4, de la directive 2005/36.

96. C'est dans le cadre de ce système que, afin de limiter les entraves à la libre prestation de services, l'article 6 de la directive 2005/36 prévoit que l'État membre d'accueil dispense les prestataires de services établis dans un autre État membre des exigences imposées aux professionnels établis sur son territoire relatives à, en son point a), « l'autorisation, l'inscription ou l'affiliation à une organisation professionnelle ou à un organisme professionnel » et à, en son point b), « l'inscription à un organisme de sécurité sociale de droit public, pour régler avec un organisme assureur les comptes afférents aux activités exercées au profit des assurés sociaux ». Cet article précise que, « [t]outefois, le prestataire de services informe préalablement, ou, en cas d'urgence, ultérieurement, l'organisme visé au point b) de sa prestation de services ».

97. L'arrêt Commission/Espagne, dont se prévaut la République tchèque, est susceptible d'éclairer l'interprétation de l'article 6, sous b), de la directive 2005/36. Dans cette affaire, la Commission, qui avait saisi la Cour d'un recours en manquement, faisait grief au Royaume d'Espagne de ne pas avoir transposé l'article 18 de la directive 93/16/CEE³⁷, dont les dispositions sont équivalentes³⁸ à celles de l'article 6, sous b), de la directive 2005/36. L'argumentation de la Commission se fondait essentiellement sur la circonstance que la réglementation de cet État membre subordonnait le remboursement de prestations de santé à l'affiliation d'un médecin au système national de santé.

98. Pour rejeter ce grief, la Cour a, d'abord, retenu que ni l'article 18 de la directive 93/16 ni aucune autre disposition de cette directive ne visent à éliminer la totalité des obstacles qui pourraient exister dans les États membres en ce qui concerne le remboursement de prestations médicales par un organisme assureur auquel le médecin établi dans un autre État membre n'appartient pas³⁹. La Cour a, ensuite, relevé qu'une telle obligation dépasserait le cadre d'une directive de reconnaissance mutuelle des diplômes et ne serait pas non plus conforme au vingt-deuxième considérant de la directive 93/16, duquel il ressort que celle-ci n'affecte pas la compétence des États membres d'organiser leur régime national de sécurité sociale⁴⁰.

99. Il résulte ainsi de cet arrêt que la Cour opère une distinction entre, d'une part, l'obligation faite à l'État membre d'accueil de dispenser le prestataire de services de l'inscription à un organisme de sécurité sociale de droit public et, d'autre part, l'organisation par cet État de son système de remboursement des prestations de santé.

100. Or, il me semble que, contrairement à ce que soutient la Commission, le raisonnement suivi par la Cour dans l'arrêt Commission/Espagne demeure pertinent pour apprécier le bien-fondé du présent grief.

101. À cet égard, il ressort du libellé de l'article 6, sous b), de la directive 2005/36 que le remboursement des prestations médicales dispensées par un prestataire de services ne peut être subordonné à l'inscription de celui-ci à un organisme de sécurité sociale de droit public. Il ne résulte donc nullement des termes de cette disposition que, au-delà de la dispense qu'elle prévoit, le prestataire ne serait pas tenu d'accomplir les formalités de facturation des prestations de santé

³⁷ Directive du Conseil du 5 avril 1993 visant à faciliter la libre circulation des médecins et la reconnaissance mutuelle de leurs diplômes, certificats et autres titres (JO 1993, L 165, p. 1).

³⁸ Aux termes de l'article 18 de la directive 93/16, « [l]orsque, dans un État membre d'accueil, pour régler avec un organisme assureur les comptes afférents aux activités exercées au profit d'assurés sociaux, il faut être inscrit à un organisme de sécurité sociale de droit public, cet État membre, en cas de prestation de services entraînant le déplacement du bénéficiaire, dispense de cette exigence les ressortissants des États membres établis dans un autre État membre. Toutefois, le bénéficiaire informe préalablement ou, en cas d'urgence, ultérieurement, cet organisme de sa prestation de services ».

³⁹ Arrêt Commission/Espagne, point 52.

⁴⁰ Arrêt Commission/Espagne, point 53.

inhérentes à l'organisation du système de sécurité sociale de l'État membre d'accueil. Il s'en déduit, à mon sens, que ladite disposition ne régit pas les modalités de remboursement des prestations de santé prévues par la réglementation nationale d'un État membre.

102. Une telle interprétation est, au demeurant, corroborée par la lecture du considérant 38 de la directive 2005/36 aux termes duquel « [l]es dispositions de la présente directive n'ont pas d'incidence sur la compétence des États membres en ce qui concerne l'organisation de leur régime national de sécurité sociale et la détermination des activités qui doivent être exercées dans le cadre de ce régime ». Suivant cette logique, cette directive ne prévoit aucun mécanisme général organisant les rapports entre la reconnaissance des qualifications et les systèmes nationaux de sécurité sociale. Il me paraît donc difficile de considérer que l'exercice d'une profession dans l'État membre d'accueil, fût-il temporaire et occasionnel, implique le droit d'obtenir, sans devoir accomplir les formalités prévues par la réglementation nationale, la prise en charge des prestations de santé par les assurances sociales de cet État membre.

103. Dans ces conditions, je doute, ainsi que la Cour l'a déjà relevé dans l'arrêt Commission/Espagne, que, en édictant l'article 6, sous b), de la directive 2005/36, le législateur de l'Union ait entendu conférer à la dispense d'inscription à un organisme de sécurité sociale de droit public une portée telle qu'elle aurait une incidence sur l'organisation du système de sécurité sociale d'un État membre. En d'autres termes, je considère que cette disposition ne peut recevoir une interprétation aussi extensive et n'a en réalité d'autre objet, dans le cadre du système établi par cette directive, que d'écarter la formalité d'inscription que ladite disposition prévoit expressément.

104. À la lumière de l'ensemble de ces considérations, j'estime que la Commission n'est pas fondée à soutenir que l'obligation pour l'État membre d'accueil de dispenser les prestataires de services de l'inscription à un organisme de sécurité sociale de droit public implique celle de dispenser les prestataires de services de devoir conclure un contrat avec la caisse d'assurance maladie du patient.

105. En conséquence, je propose à la Cour de rejeter le deuxième grief tiré de la non-transposition de l'article 6, sous b), de la directive 2005/36.

D. Sur le quatrième grief, tiré de la non-transposition de l'article 21, paragraphe 6, et de l'article 31, paragraphe 3, de la directive 2005/36

1. Sur la recevabilité du grief

a) Arguments des parties

106. La République tchèque invoque trois fins de non-recevoir.

107. En premier lieu, elle soutient que le quatrième grief ne figurait nullement dans le dispositif de l'avis motivé et qu'une telle omission ne peut être réparée dès lors qu'elle a pour conséquence une divergence fondamentale entre ce dispositif et les conclusions de la requête. Elle ajoute que cette irrégularité, à laquelle il n'a pas été remédié dans l'avis motivé complémentaire, l'a privée de toute certitude quant à l'étendue précise de la violation du droit de l'Union alléguée par la Commission.

108. En deuxième lieu, la République tchèque fait valoir que, dans la requête, la Commission a modifié l'objet du grief par rapport à la procédure précontentieuse. Sur ce point, elle prétend que, au stade de l'avis motivé et de la mise en demeure, ce grief ne portait que sur la dénomination de la profession d'« infirmier praticien » prévue par le droit tchèque, qui créerait un risque de confusion avec la profession d'infirmier généraliste, laquelle correspondrait à celle d'« infirmier responsable de soins généraux » visée par la directive 2005/36. Elle en conclut que ledit grief est distinct de celui avancé dans la requête, en ce qu'il porte désormais sur l'étendue exacte des activités des infirmiers praticiens.

109. En troisième lieu, le quatrième grief n'aurait pas été formulé de façon cohérente et précise, notamment en ce que, au point 115 de la requête, la Commission récapitule l'analyse de ce grief par la seule référence à la *dénomination* de la profession d'infirmier praticien, sans mentionner la question relative au chevauchement des activités de ces professions.

110. Pour sa part, la Commission considère que ledit grief est recevable.

111. S'agissant de la première fin de non-recevoir, elle considère que l'omission du grief dans le dispositif de l'avis motivé, qu'elle qualifie d'« erreur administrative », n'a pas eu d'incidence sur les droits de la défense de la République tchèque dès lors que celle-ci a présenté des observations sur ce grief.

112. En ce qui concerne les deuxième et troisième fins de non-recevoir, la Commission soutient qu'elle n'a ni modifié ni étendu l'objet dudit grief, tel qu'il avait été défini dans l'avis motivé, dès lors que, dès la mise en demeure, elle a invoqué un manquement à l'obligation visée à l'article 21, paragraphe 6, et à l'article 31, paragraphe 3, de la directive 2005/36. Elle souligne que, au stade de la procédure précontentieuse, elle a indiqué que cette directive ne s'opposait pas à ce que certaines activités de la profession d'infirmier puissent également être exercées par d'autres personnes moins qualifiées, mais qu'il ne devait y avoir aucune ambiguïté quant aux différents niveaux de formation et de compétences des professionnels concernés.

113. En outre, dans leur réponse, les autorités tchèques auraient bien fait valoir les différences entre les activités des professions d'« infirmier généraliste » et d'« infirmier praticien » et auraient donc parfaitement compris que la Commission reprochait la coexistence de celles-ci.

b) Appréciation

114. Ainsi que je l'ai déjà indiqué, la Cour juge de façon constante que l'avis motivé et le recours de la Commission doivent reposer sur les mêmes griefs que ceux de la lettre de mise en demeure qui engage la procédure précontentieuse. Même si une telle exigence ne saurait aller jusqu'à imposer en toute hypothèse une coïncidence parfaite dans leur formulation, il n'en reste pas moins que l'objet du litige ne peut être étendu ou modifié lors de la procédure contentieuse⁴¹.

115. En l'occurrence, il ressort de la mise en demeure⁴² et de l'avis motivé⁴³ que, au stade de la procédure précontentieuse, la Commission a indiqué que le droit tchèque prévoit une profession d'« infirmier généraliste », dont les titulaires peuvent se prévaloir du titre professionnel d'« infirmier responsable de soins généraux », tel que défini par la directive 2005/36. La

⁴¹ Voir points 32 et 33 des présentes conclusions.

⁴² Voir point 2.4.3 de la mise en demeure.

⁴³ Voir point 3.5.3.1 de l'avis motivé, étant précisé que ce grief n'est pas abordé dans l'avis motivé complémentaire.

Commission a relevé que le droit tchèque a également institué la profession d'« infirmier praticien » et que l'accès à ce titre professionnel implique une formation dont le niveau ne correspond pas aux exigences minimales prévues à l'article 31, paragraphe 3, de cette directive. La Commission a soutenu que les termes « généraliste » et « praticien » induisent, pour les patients et les professionnels des États membres, un risque de confusion entre ces deux professions. Elle en a déduit qu'il est nécessaire de modifier le titre professionnel d'« infirmier praticien », en y ajoutant le mot « assistant », ainsi que les conditions de formation de cette profession.

116. Au stade de la procédure contentieuse, la Commission fait valoir que le grief qu'elle invoque se fonde essentiellement sur la circonstance que les activités des deux professions d'« infirmier généraliste » et d'« infirmier praticien » sont, dans une large mesure, très comparables, de sorte que, sauf à remettre en cause l'efficacité de la directive 2005/36 et à en contourner les exigences, la République tchèque ne pouvait créer une profession parallèle. Au soutien de cette argumentation, la Commission procède à une analyse comparative et détaillée des activités dévolues à chacune de ces professions.

117. Il en découle que, même s'il tend au constat identique de la violation de l'article 21, paragraphe 6, et de l'article 31, paragraphe 3, de la directive 2005/36, le grief, tel que présenté dans la requête, porte désormais, pour l'essentiel, sur la nature exacte des activités des infirmiers praticiens et l'examen approfondi de leur comparabilité avec celles des infirmiers généralistes, alors que la mise en demeure et l'avis motivé portaient sur le risque de confusion induit par la dénomination de ces deux professions.

118. Il me semble que, ce faisant, la Commission ne s'est pas bornée à préciser ce grief, mais en a substantiellement modifié l'objet en déplaçant le débat vers une question qui n'a pas fait l'objet d'échanges entre les parties lors de la procédure précontentieuse. Dans ces conditions, il apparaît que la République tchèque a été privée de la possibilité de faire utilement valoir ses moyens de défense à l'encontre du grief invoqué par la Commission.

119. Au surplus, il convient d'observer que le grief avancé dans la requête présente un caractère particulièrement technique en ce qu'il implique un examen approfondi des activités confiées respectivement aux professions d'« infirmier généraliste » et d'« infirmier praticien ». Or, il me semble que dans la mesure où ce point n'a pas été débattu lors de la procédure précontentieuse, la Cour ne disposera pas des éléments lui permettant de se prononcer en toute connaissance de cause.

120. En conséquence, je propose à la Cour de déclarer irrecevable le quatrième grief.

2. Sur le bien-fondé du grief

121. Ainsi que je l'ai expliqué, le vice affectant la régularité de la procédure empêche d'apprécier la réalité de ce grief. Dans ces conditions, il ne m'apparaît pas possible de conclure sur son bien-fondé.

E. Sur le cinquième grief, tiré de la non-transposition de l'article 45, paragraphe 2, de la directive 2005/36

1. Sur la recevabilité du grief

a) Arguments des parties

122. Au soutien des fins de non-recevoir qu'elle invoque, la République tchèque fait valoir que la Commission n'a pas indiqué de manière cohérente et précise la violation alléguée du droit de l'Union.

123. En particulier, la Commission n'aurait pas identifié clairement dans l'avis motivé les dispositions du droit tchèque qu'elle considérait contraires à l'article 45, paragraphe 2, de la directive 2005/36 ni même la consistance exacte du manquement qu'elle reprochait à la République tchèque.

124. Par ailleurs, la requête elle-même ne permettrait pas non plus de définir précisément la portée du manquement en ce qu'elle vise parfois l'article 45, paragraphe 2, de la directive 2005/36 dans son ensemble et, parfois, les seuls points c), e) et f), de cette disposition.

125. En outre, au stade du recours, la Commission n'invoquerait plus les dispositions du droit tchèque qu'elle avait visées dans la mise en demeure et se réfère désormais à d'autres dispositions de ce droit. La République tchèque en déduit que la Commission a élargi l'objet de ce grief.

126. Pour sa part, la Commission considère que le cinquième grief est recevable.

127. Elle fait valoir que, dès la mise en demeure, elle avait reproché à la République tchèque de ne pas avoir suffisamment transposé l'article 45, paragraphe 2, de la directive 2005/36 et qu'elle avait visé le décret n° 187/2009 Sb.⁴⁴ au motif qu'il ne transposait pas certaines obligations du droit de l'Union et non pas qu'il violait celui-ci. Ainsi, il importerait peu que ce texte ne soit plus cité dans la requête.

128. Elle se serait référée ensuite à la loi n° 95/2004 dans l'avis motivé compte tenu des observations sur la mise en demeure transmises par la République tchèque.

129. La Commission ajoute que, à la suite des observations de cet État membre sur la mise en demeure, elle a finalement limité la portée du grief à l'article 45, paragraphe 2, sous c), en partie e), et f), de la directive 2005/36 dans l'avis motivé et que telle est également la portée de ce grief dans sa requête.

⁴⁴ Vyhláška č. 187/2009 Sb., o minimálních požadavcích na studijní programy všeobecné lékařství, zubní lékařství, farmacie a na vzdělávací program všeobecné praktické lékařství (décret n° 187/2009 Sb., relatif aux exigences minimales pour les programmes d'études de médecine générale, dentisterie et pour le programme de formation de la médecine praticienne générale)

b) Appréciation

130. En ce qui concerne la fin de non-recevoir tirée de la modification de l'objet du litige, je constate que la Commission a indiqué, dans la mise en demeure⁴⁵, que le droit tchèque, à savoir l'article 4, paragraphe 2, du décret n° 187/2009 Sb., ne transpose pas l'article 45, paragraphe 2, de la directive 2005/36 en ce qu'il ne mentionne pas les activités visées aux points c), f) et h) à j), de cette disposition et ne mentionne qu'une partie des activités visées au point e) de ladite disposition.

131. Dans ses observations sur la mise en demeure⁴⁶, la République tchèque a indiqué que l'article 4, paragraphe 2, du décret n° 187/2009 réglemente les exigences minimales pour acquérir les compétences professionnelles pour l'exercice de la profession de pharmacien. Elle a ajouté que l'article 10, paragraphe 2, de la loi n° 95/2004 régit les activités qu'un pharmacien a le droit d'exercer de façon autonome.

132. Dans l'avis motivé⁴⁷, la Commission a examiné les dispositions pertinentes de ces deux lois et a observé que le droit tchèque subordonne à l'acquisition d'une formation complémentaire spécialisée l'exercice autonome par un pharmacien des activités visées aux points c), f) et d'une partie des activités visées au point e) de l'article 45, paragraphe 2, de la directive 2005/36. Elle en a déduit que, en ne mentionnant pas ces activités parmi celles que peut exercer un pharmacien disposant d'une formation de base, la République tchèque a manqué aux obligations découlant de cet article. Cette argumentation a ensuite été reprise et développée dans la requête.

133. Il résulte de ces éléments que, dès la mise en demeure, la Commission a soutenu que le droit tchèque ne garantit pas l'accès des pharmaciens à une partie des activités visées à l'article 45, paragraphe 2, de la directive 2005/36. Par la suite, la Commission a, dans l'avis motivé et la requête, développé ce grief au regard des dispositions de droit national citées par la République tchèque dans ses observations sur la mise en demeure. Il me semble que, en se référant à de nouvelles dispositions du droit tchèque, la Commission n'a pas élargi le grief, tel que présenté dans la mise en demeure, mais en a précisé l'objet dans le cadre des échanges contradictoires inhérents au déroulement régulier de la procédure contradictoire.

134. Je considère également qu'il ne peut être davantage reproché à la Commission de ne pas avoir exposé, tant au stade de la procédure précontentieuse que du recours juridictionnel, le grief de manière précise et cohérente. En effet, il découle des développements qui précèdent que, tant dans l'avis motivé que dans la requête, la Commission a présenté les raisons pour lesquelles elle estime que les dispositions du droit tchèque, qu'elle a précisément identifiées, contreviennent aux obligations découlant de l'article 45, paragraphe 2, sous c), en partie e), et f), de la directive 2005/36.

135. Dans ces conditions, je considère que la République tchèque n'est pas fondée à soutenir que le cinquième grief est irrecevable.

⁴⁵ Voir point 2.4.6 de la mise en demeure.

⁴⁶ Voir point 2.4.6 des observations sur la mise en demeure.

⁴⁷ Voir point 3.5.1 de l'avis motivé.

2. Sur le bien-fondé du grief

a) Arguments des parties

136. La Commission expose que l'article 45, paragraphe 2, de la directive 2005/36 exige que les États membres garantissent aux pharmaciens qui remplissent les conditions de base de qualification professionnelle fixées à l'article 44 de cette directive l'accès aux activités mentionnées à l'article 45, paragraphe 2, de ladite directive, sous la seule réserve, le cas échéant, du respect de l'exigence d'une expérience professionnelle complémentaire. Il en découle qu'un État membre ne saurait imposer d'autre restriction à l'exercice de ces activités que celle tenant à cette exigence d'expérience professionnelle complémentaire.

137. La Commission soutient que la République tchèque n'a pas transposé cette disposition pour certaines des activités visées à l'article 45, paragraphe 2, de la directive 2005/36, en subordonnant l'exercice autonome de ces activités à des compétences spécialisées complémentaires. Plus précisément, la Commission relève notamment que les dispositions de la loi tchèque figurant à l'article 11, paragraphes 7 à 11, de la loi n° 95/2004 imposent l'obtention d'une formation spécialisée complémentaire pour l'exercice autonome des activités suivantes :

- les technologies pharmaceutiques,
- les méthodes de laboratoire et d'analyse en matière de santé,
- les médicaments radio-pharmaceutiques,
- la pharmacie d'officine pratique,
- la pharmacie clinique,
- la pharmacie hospitalière.

138. La Commission observe également qu'il ressort de l'article 11, paragraphe 12, de cette loi que, préalablement à l'obtention de ces compétences spécialisées, un pharmacien ne pourra exercer les activités visées aux paragraphes 7 à 11 de cette disposition que sous la surveillance professionnelle d'un professionnel de santé déjà titulaire desdites compétences.

139. Selon la Commission, lesdites activités correspondent à celles mentionnées à l'article 45, paragraphe 2, sous c), en partie e), et f), de la directive 2005/36.

140. La Commission fait valoir que les conditions tenant à une formation spécialisée complémentaire ou à une surveillance professionnelle imposées par le droit tchèque ne sont pas conformes à l'objectif et à l'économie de la section 7 intitulée « Pharmacien » de la directive 2005/36. Elle considère, en effet, que les pharmaciens dont la formation professionnelle remplit les conditions minimales d'harmonisation doivent avoir la capacité d'exercer toutes les activités mentionnées à l'article 45, paragraphe 2, de cette directive, sous la seule réserve, le cas échéant, de disposer d'une expérience professionnelle complémentaire. Elle en déduit que les restrictions supplémentaires imposées par le droit tchèque constituent une violation de cet article ainsi qu'un obstacle à la libre circulation.

141. Pour sa part, la République tchèque considère que ce grief n'est pas fondé.

142. En premier lieu, elle soutient que l'article 45, paragraphe 2, de la directive 2005/36 ne couvre pas les activités pour lesquelles le droit tchèque exige des qualifications spécialisées de la part des pharmaciens. Elle fait valoir qu'en utilisant dans cette disposition les termes « au moins », le législateur de l'Union a admis qu'il peut y avoir d'autres activités, qui requièrent une spécialisation particulière, auxquelles les pharmaciens possédant une qualification de base au sens de la directive 2005/36 ne peuvent avoir accès. Elle indique que, dans des domaines très spécialisés de la pharmacie, le manque d'expérience et l'absence de surveillance professionnelle sont susceptibles d'avoir de vastes répercussions sur la vie et la santé d'un grand nombre de personnes.

143. La République tchèque estime que les activités visées à l'article 11, paragraphes 7 à 11, de la loi n° 95/2004, dont elle fait une présentation détaillée, relèvent de cette catégorie et ne correspondent pas aux activités « usuelles » énumérées à l'article 45, paragraphe 2, sous c), e) et f), de la directive 2005/36.

144. En deuxième lieu, la République tchèque fait valoir que ces qualifications spécialisées concernent uniquement l'exercice autonome des activités en question et qu'en vertu de l'article 11, paragraphe 12, de la loi n° 95/2004, chaque pharmacien peut exercer toutes les activités pour lesquelles les qualifications spécialisées sont nécessaires, sous la surveillance professionnelle d'un professionnel de santé possédant ces qualifications. Or, une telle approche serait pleinement conforme à l'article 45, paragraphe 2, de la directive 2005/36 dès lors que cette disposition impose seulement que les titulaires d'un titre de formation professionnelle en pharmacie aient accès à certaines activités et à leur exercice. En revanche, cette disposition n'exigerait pas que les activités qu'elle vise soient nécessairement exercées de manière autonome.

145. En troisième lieu, la République tchèque relève qu'en application de l'article 45, paragraphe 2, de la directive 2005/36, les États membres peuvent exiger, pour ouvrir l'accès à certaines activités de pharmacien, l'acquisition d'une expérience professionnelle complémentaire. À cet égard, elle observe qu'en vertu de l'article 11, paragraphe 1, de la loi n° 95/2004, les compétences spécialisées en cause peuvent être acquises soit par une formation de spécialisation, soit par une expérience professionnelle complémentaire. Elle en déduit que cette disposition laisse le choix entre deux méthodes d'acquisition des compétences spécialisées, de sorte qu'un pharmacien n'est pas obligé de suivre une formation de spécialisation pour pouvoir exercer les activités requérant des compétences spécialisées.

b) Appréciation

146. À titre liminaire, il convient de rappeler que la directive 2005/36 établit au chapitre III de son titre III un système de reconnaissance mutuelle automatique applicable à sept professions, dont celle de pharmacien⁴⁸. Ce régime repose, d'une part, sur la définition d'exigences minimales de formation que tous les États membres doivent respecter et, d'autre part, sur la reconnaissance automatique de tous les diplômes répondant à ces exigences.

⁴⁸ Les dispositions propres aux pharmaciens figurent à la section 7 de ce chapitre.

147. Dans ce cadre, les articles 44 et 45⁴⁹ de cette directive définissent les normes de formation applicables aux pharmaciens et les activités ouvertes à ceux-ci sur la base de ces qualifications. Plus précisément, l'article 45, paragraphe 2, de ladite directive prévoit que « [l]es États membres veillent à ce que les titulaires d'un titre de formation universitaire ou d'un niveau reconnu équivalent en pharmacie remplissant les exigences de l'article 44 soient au moins habilités à accéder aux activités visées ci-après et à les exercer, sous réserve, le cas échéant, de l'exigence d'une expérience professionnelle complémentaire ». Ces activités incluent au point c) de cette disposition le contrôle des médicaments dans un laboratoire de contrôle des médicaments, au point e) l'approvisionnement, la préparation, le contrôle, le stockage, la distribution et la dispensation de médicaments sûrs et efficaces de la qualité requise dans les pharmacies ouvertes au public⁵⁰, et au point f) la préparation, le contrôle, le stockage et la dispensation de médicaments sûrs et efficaces de la qualité requise dans les hôpitaux.

148. En l'occurrence, l'article 11 de la loi n° 95/2004 subordonne à l'acquisition de compétences spécialisées l'exercice autonome de certaines activités de pharmacien, de sorte que, avant cette acquisition, le pharmacien ne peut exercer ces activités que sous la surveillance d'un professionnel de santé titulaire de ces compétences.

149. Afin d'apprécier le bien-fondé de ce grief, il est nécessaire, dans un premier temps, de vérifier si la condition tenant à l'acquisition de compétences spécialisées requise par le droit tchèque est conforme aux prescriptions de l'article 45, paragraphe 2, de la directive 2005/36, qui ne permet aux États membres de subordonner l'accès aux activités de pharmacien qu'à une expérience professionnelle complémentaire.

150. À ce titre, il y a lieu de relever que selon l'article 3, sous f), de la directive 2005/36, il faut entendre par « expérience professionnelle » l'exercice effectif et licite de la profession concernée dans un État membre⁵¹. À mon avis, il s'évince de cette définition que cette expérience doit présenter un caractère concret et réel de nature à permettre au pharmacien d'exercer, à l'issue de cette pratique, l'activité concernée.

151. En outre, ainsi qu'il ressort du libellé de l'article 45, paragraphe 2, de la directive 2005/36, ladite expérience ne peut constituer qu'un complément de la formation préalablement acquise par un pharmacien dans les conditions requises par cette directive. En effet, sauf à contourner le système de reconnaissance mutuelle des qualifications régissant la profession de pharmacien, un État membre ne saurait imposer une expérience professionnelle revêtant, en réalité, la nature d'une formation diplômante supplémentaire.

152. Or, j'observe que, en vertu de l'article 11, paragraphe 1, de la loi n° 95/2004, les compétences spécialisées du pharmacien sont acquises soit par la réussite d'une formation spécialisée sanctionnée par une épreuve certificative, soit par l'obtention d'une expérience professionnelle complémentaire.

⁴⁹ Les articles 44 et 45 de la directive 2005/36 ont repris les articles 1 et 2 de la directive 85/432/CEE du Conseil, du 16 septembre 1985, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certaines activités du domaine de la pharmacie (JO 1985, L 253, p. 34). Plus largement, les dispositions de la directive 2005/36 visent à consolider et simplifier le régime issu de la directive 85/432. Voir, en ce sens, Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles [COM/2002/0119 final] (JO 2002, C 181 E, p. 183).

⁵⁰ Il y a lieu de préciser que, s'agissant de l'article 45, paragraphe 2, sous e), de la directive 2005/36, la Commission ne vise, au soutien de son recours, que les activités d'approvisionnement et de distribution de médicaments.

⁵¹ Voir, en ce sens, arrêt du 5 avril 2011, Toki (C-424/09, EU:C:2011:210, point 28).

153. À l'évidence, la première condition consistant en la réussite d'une formation spécialisée ne répond pas à la définition de l'« expérience professionnelle complémentaire » que je propose à la Cour d'adopter.

154. S'agissant de la seconde de ces conditions, je considère que, en dépit de sa dénomination, elle ne répond pas davantage à cette définition. À ce titre, je relève que, selon l'article 11 de la loi n° 95/2004⁵², la demande d'inscription au titre de l'expérience professionnelle complémentaire doit être présentée à un établissement accrédité et que, à l'issue de cette période de formation certifiée par une attestation, le ministère délivre un diplôme d'aptitude spécialisée. Il me semble que, compte tenu, de ces conditions, l'expérience professionnelle complémentaire, telle que régie par le droit tchèque, s'analyse en une formation spécialisée complémentaire.

155. Cela étant, ce seul constat ne suffit pas à caractériser le bien-fondé du grief allégué par la Commission.

156. En effet, il est nécessaire, dans un second temps, de déterminer dans quelle mesure un État membre d'accueil est fondé à imposer, pour certaines des activités professionnelles des pharmaciens, l'acquisition de compétences spécialisées allant au-delà de l'exigence d'une expérience professionnelle complémentaire au sens de l'article 45, paragraphe 2, de la directive 2005/36.

157. Sur ce point, j'estime que l'analyse littérale de cette disposition offre un élément d'interprétation utile. En effet, il ressort de son libellé que, pour autant qu'ils satisfont aux exigences de formation requises par la directive 2005/36, les pharmaciens doivent au moins être habilités à accéder aux activités que ladite disposition vise. Il me paraît découler, sans ambiguïté, de l'emploi des termes « au moins » que l'article 45, paragraphe 2, de cette directive impose seulement aux États membres de garantir l'accès aux activités qu'il vise, sous réserve, le cas échéant, d'une expérience professionnelle complémentaire⁵³. Il s'en évince, corrélativement, que ces États ont toute latitude pour subordonner à des exigences renforcées de formation l'accès à d'autres activités qui ne sont pas mentionnées à cette disposition⁵⁴.

158. Une telle interprétation est, au demeurant, corroborée par la lecture du considérant 25 de la directive 2005/36 dont il ressort que, au-delà d'un champ minimal d'activités auxquelles les pharmaciens, qui remplissent les conditions de formation de base, doivent avoir accès, les États membres demeurent libres de prévoir des conditions de formation complémentaires pour l'accès à des activités ne relevant pas de ce champ minimal⁵⁵.

⁵² Je me réfère notamment aux paragraphes 3 et 5 de cette disposition.

⁵³ Sauf à priver de toute effectivité ces dispositions, une telle garantie induit nécessairement que le pharmacien, qui satisfait aux exigences minimales de qualifications professionnelles, puisse exercer en toute autonomie les activités mentionnées à l'article 45, paragraphe 2, de la directive 2005/36.

⁵⁴ Il convient de noter que, selon l'article 3 de la directive 85/432, la Commission devait présenter au Conseil de l'Union européenne des propositions appropriées concernant les spécialisations en pharmacie, et notamment celle en pharmacie hospitalière. Il s'en déduit que, au-delà des exigences de formation de base et du champ d'activités ouvertes sur la base de ces qualifications régies par les articles 1^{er} et 2 de cette directive, le législateur avait réservé l'existence de formations spécialisées. Dans la mesure où ces dernières dispositions sont reprises en substance aux articles 44 et 45 de la directive 2005/36, il me semble que le système issu de cette directive ne vise, à l'instar de celui issu de la directive 85/432, qu'à créer un champ minimal d'activités auxquelles les pharmaciens présentant les qualifications de base doivent avoir accès.

⁵⁵ Aux termes du considérant 25 de la directive 2005/36, « [l]es titulaires des titres de formation de pharmacien sont des spécialistes dans le domaine des médicaments et devraient avoir accès, en principe, dans tous les États membres, à un champ minimal d'activités dans ce domaine ». Cela étant, « [l]es dispositions de la présente directive ne portent pas atteinte à la possibilité pour les États membres d'exiger des conditions de formation complémentaires pour l'accès à des activités non incluses dans le champ minimal d'activités coordonné. De ce fait, l'État membre d'accueil qui exige de telles conditions devrait pouvoir les imposer aux ressortissants titulaires des titres de formation qui font l'objet d'une reconnaissance automatique au sens de la présente directive ».

159. En outre, je relève que le considérant 44 de cette directive énonce que « [l]a présente directive est sans préjudice des mesures nécessaires en vue de garantir un niveau élevé de protection de la santé et des consommateurs ». Cette formulation me semble traduire la volonté du législateur de l'Union de laisser aux États membres la possibilité d'imposer, afin d'atteindre cet objectif, une formation spécialisée pour certaines activités requérant un haut degré d'expertise.

160. C'est à la lumière de ces éléments d'interprétation qu'il convient de vérifier si les activités pour lesquelles la réglementation tchèque exige l'acquisition de compétences spécialisées ressortent du champ d'application de l'article 45, paragraphe 2, sous c), en partie e), et f), de la directive 2005/36.

161. S'agissant, en premier lieu, du domaine des méthodes de laboratoire et d'analyse en matière de santé relevant de l'article 11, paragraphe 7, de la loi n° 95/2004, j'observe que l'article 45, paragraphe 2, sous c), de la directive 2005/36, sur lequel la Commission se fonde, vise le contrôle des médicaments dans un laboratoire de contrôle des médicaments. Or, il s'infère tant de l'intitulé de ce domaine que des éclaircissements donnés par la République tchèque que ces méthodes visent les techniques se rapportant aux examens réalisés en laboratoire. Dans la mesure où ce domaine est distinct du contrôle des médicaments dans un laboratoire de contrôle des médicaments, il ne ressort pas, à mon sens, du champ minimal d'activités prévu à l'article 45, paragraphe 2, de cette directive.

162. S'agissant, en deuxième lieu, du domaine de la pharmacie clinique, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, il incombe à la Commission d'établir l'existence du manquement allégué et d'apporter à la Cour les éléments nécessaires à la vérification par celle-ci de l'existence de ce manquement, sans pouvoir se fonder sur une présomption quelconque⁵⁶. En l'occurrence, force est de constater que la Commission n'expose pas en quoi ce domaine relèverait de l'une ou l'autre des activités visées à l'article 45, paragraphe 2, de la directive 2005/36 et se borne à soutenir que les arguments de la République tchèque ne se fondent sur aucune référence pertinente à la législation tchèque. Il s'ensuit que l'existence dudit manquement n'est pas démontrée à suffisance de droit.

163. S'agissant, en troisième lieu, de la pharmacie hospitalière, des technologies pharmaceutiques et des médicaments radio-pharmaceutiques, j'observe que, selon l'article 11, paragraphes 10 et 11, de la loi n° 95/2004, ces activités sont liées à la préparation de formes pharmaceutiques particulièrement complexes, lesquelles sont entendues, au sens de cette loi, comme des médicaments stériles destinés à l'application parentérale préparés dans des locaux spécialisés dans les pharmacies. De mon point de vue, sauf à procéder à une lecture par trop extensive de l'article 45, paragraphe 2, sous f), de la directive 2005/36⁵⁷, de telles activités ne peuvent être assimilées à la préparation de médicaments sûrs et efficaces de la qualité requise dans les hôpitaux. En effet, contrairement à ce que soutient la Commission, la circonstance que ce point n'établit pas de distinction selon le degré de complexité des médicaments préparés dans les hôpitaux ne me paraît pas constituer un critère d'interprétation déterminant. Suivant la logique que je propose à la Cour de suivre, cette différence me semble, à l'opposé, pleinement justifier que la préparation de formes pharmaceutiques revêtant, au regard de leur définition, un niveau élevé de technicité ne soit pas incluse dans le champ minimal d'activités prévu à l'article 45, paragraphe 2, de ladite directive.

⁵⁶ Arrêt du 17 décembre 2020, Commission/Hongrie (Accueil des demandeurs de protection internationale) (C-808/18, EU:C:2020:1029, point 112 et jurisprudence citée).

⁵⁷ À ce sujet, je rappelle que, en ce qui concerne le point e) de l'article 45, paragraphe 2, de cette directive, la Commission ne vise pas, au soutien de son recours, l'activité de préparation de médicaments.

164. S'agissant, en quatrième lieu, du domaine de la pharmacie d'officine pratique, il convient de se référer au libellé de l'article 11, paragraphe 8, de la loi n° 95/2004 selon lequel l'acquisition de compétences spécialisées dans ce domaine est une condition pour l'exercice autonome d'activités de gestion d'une pharmacie. Or, il est indéniable que l'approvisionnement et la distribution de médicaments dans des pharmacies ouvertes au public, tels que visés à l'article 45, paragraphe 2, sous e), de la directive 2005/36, supposent nécessairement l'accomplissement d'activités de gestion d'une pharmacie et constituent une composante essentielle de celles-ci. Dans ces conditions, j'estime que ledit domaine, qui relève, en outre, de l'exercice usuel de la profession de pharmacien, entre dans le cadre des activités visées à l'article 45 de cette directive.

165. Pour l'ensemble des raisons qui précèdent, je propose de n'accueillir le cinquième grief que sur ce dernier point.

F. Synthèse de l'analyse

166. L'analyse du recours me conduit à la conclusion que le premier grief et, en partie, le cinquième grief sont fondés. Il convient de rejeter le recours pour le surplus.

VI. Conclusion

167. À la lumière des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de statuer sur les premier, deuxième, quatrième et cinquième griefs comme suit :

1) La République tchèque :

- en n'ayant pas adopté les mesures nécessaires pour déterminer le statut du stagiaire migrant et le statut du demandeur qui souhaite se préparer à l'épreuve d'aptitude, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 3, paragraphe 1, sous g) et h), 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, et,
- en subordonnant à l'acquisition de compétences spécialisées l'exercice autonome des activités liées à la gestion d'une pharmacie, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 45, paragraphe 2, sous e), de la directive 2005/36, telle que modifiée par la directive 2013/55.

2) Le recours est rejeté pour le surplus.