

Commentaire sous CJUE, 20 décembre 2017, *Sabine Simma Federspiel*, aff.

C-419/16, EU:C:2017:997

Julie TEYSSÉDRE

Doctorante en droit de l'Union européenne - IRDEIC

Le 20 décembre dernier, la Cour de justice a rendu un arrêt préjudiciel au terme duquel elle a estimé que la directive 75/363/CEE, telle que modifiée par la directive 82/76/CEE, la directive 93/16/CEE et les articles 45 et 49 TFUE ne s'opposaient pas, en principe, à une réglementation nationale en vertu de laquelle l'octroi d'une allocation destinée à financer une formation, dispensée dans un autre État membre, et conduisant à l'obtention du titre de médecin spécialiste, est subordonné à la condition que le bénéficiaire exerce son activité dans ce premier État membre pendant une durée de cinq ans au cours d'une période de dix ans à l'issue de la spécialisation ou, à défaut, qu'il rembourse jusqu'à 70 % du montant de l'allocation perçue, majorée des intérêts.

M^{me} Simma Federspiel, ressortissante italienne, a suivi une formation de médecin spécialiste en neurologie et en psychiatrie dans une clinique située en Autriche. A cette fin, elle avait perçu de la part de la province autonome de Bolzano, en Italie, une allocation d'études dont le bénéfice était subordonné à son engagement à travailler auprès du service public de santé de la province autonome pendant une durée de cinq ans au cours d'une période de dix ans, à compter de la date d'acquisition de sa spécialisation, ou à rembourser, en cas de non-respect total de cet engagement, jusqu'à 70 % du montant de ladite allocation. Or, si M^{me} Simma Federspiel est revenue résider quelques mois en Italie, elle est rapidement retournée en Autriche afin d'exercer sa profession de médecin. La province autonome lui a donc demandé de rembourser 70 % du montant de l'allocation qui lui avait été octroyée, majorée des intérêts. La requérante a alors saisi le tribunal de Bolzano afin d'obtenir l'annulation des actes lui imposant un remboursement, en excipant l'illégalité de la loi provinciale sur le fondement de laquelle ces actes avaient été adoptés. S'interrogeant sur la compatibilité de la réglementation nationale au droit de l'Union, la juridiction nationale a décidé de surseoir à statuer et a interrogé la Cour de justice sur l'interprétation de l'article 2, paragraphe 1, sous c), de la directive 75/363/CEE et de l'article 45 TFUE.

Même s'il ne faisait aucun doute que la question préjudicielle était recevable dès lors que la situation n'était pas purement interne, le juge ne s'est pas positionné sur ce point, faisant le choix de répondre directement aux questions qui lui avaient été adressées. Il a tout d'abord considéré que dans le contexte de l'affaire, l'article 2, paragraphe 1, sous c), de la directive 75/363/CEE et l'article 24, paragraphe 1, sous c), de la directive 93/16/CEE, qui déterminent les règles que les États membres doivent respecter dans le cadre de l'organisation de leurs programmes respectifs de formation des médecins, ne pouvaient être interprétés comme faisant obstacle à la réglementation nationale contestée. Selon la Cour en effet, les obligations

d'exercice de la profession dans l'État d'origine et, éventuellement, le remboursement de l'allocation, qui n'interviennent qu'à l'issue de la spécialisation, n'étaient pas de nature à affecter le respect de l'obligation de rémunération, au cours de la spécialisation, posée par les directives¹. L'avocat général relevait à cet égard qu'aboutir à une interprétation contraire aurait pour conséquence d'« *étendre artificiellement la portée de la directive 75/363 au-delà de ce qui était souhaité par le législateur* »².

Dans un second temps, la Cour s'est interrogée sur la compatibilité de la réglementation nationale au droit primaire, et alors que la juridiction nationale l'avait interrogée sur l'interprétation de l'article 45 TFUE, la Cour, assez curieusement, s'est positionnée à l'égard des articles 45 et 49 TFUE. S'il n'est pas rare que celle-ci élargisse les questions préjudicielles à des dispositions du droit de l'Union auxquelles ne s'était pas référé le juge national³, est plus inattendu le fait de se reporter simultanément à deux libertés de circulation. Traditionnellement en effet, la Cour considère que les droits attachés à l'exercice d'une profession sont indépendants les uns des autres et que la situation d'un ressortissant de l'Union européenne qui se déplace dans un État membre, afin d'y exercer une activité économique, « *relève soit du chapitre du traité relatif à la libre circulation du travailleur, soit de celui relatif au droit d'établissement, soit de celui relatif aux services, qui s'excluent l'un l'autre* »⁴. Elle a d'ailleurs identifié des critères permettant d'apprécier, dans les affaires qui lui sont soumises, quelle liberté de circulation doit être invoquée⁵. En l'espèce, elle a pourtant relevé que l'ordonnance de renvoi ne permettait pas d'identifier si la profession de médecin était exercée en tant qu'activité salariée ou libérale et que, par conséquent, la réglementation devait être examinée au regard des articles 45 et 49 TFUE. Nous estimons qu'une telle prise de position est contestable dès lors qu'elle introduit une brèche dans l'édifice jurisprudentiel qu'elle a édifié depuis plusieurs décennies, et que les relations de coopération qui doivent présider à la mise en œuvre du renvoi préjudiciel supposaient de se positionner à l'aune du seul article 45 TFUE. Le juge national, en tant que juge de droit commun du droit de l'Union, dispose d'une compétence exclusive pour qualifier les faits et si en l'espèce cette qualification semblait lacunaire, le fait d'interroger la Cour sur le seul article 45 TFUE, aurait dû conduire cette dernière à considérer comme liés le périmètre de la question posée et la qualification des faits.

Adoptant par la suite un raisonnement plus conforme à sa jurisprudence traditionnelle, la Cour a relevé que la réglementation nationale était susceptible de gêner et de rendre moins attrayant l'exercice par les ressortissants de l'Union des libertés fondamentales garanties par les articles

¹ La Cour, dans son arrêt *Carbonari*, avait estimé que cette obligation de rémunération était inconditionnelle et suffisamment précise. CJCE, 25 février 1999, *Carbonari e.a.*, aff. C-131/97, EU:C:1999:98, pt. 44.

² N. Wahl, conclusions présentées le 13 septembre 2017 sur CJUE, 20 décembre 2017, *Sabine Simma Federspiel*, aff. C-419/16, EU:C:2017: 677, pt. 56.

³ Sur ce point V. M. Blanquet et G. Isaac, *Droit général de l'Union européenne*, 10ème éd., Paris, Sirey, 2012, p. 659.

⁴ CJCE, 30 novembre 1995, *Gebhard*, aff. C-55/94, EU:C:1995: 411, pt. 20.

⁵ Sur ce point V. N. De Grove-Valdeyron, *Droit du marché intérieur européen*, 5ème éd., Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2017, p. 133 et s.

45 et 49 TFUE et qu'elle constituait à ce titre une restriction à la libre circulation des travailleurs et à la liberté d'établissement. Puis, après avoir relevé que cette réglementation s'appliquait sans discrimination tenant à la nationalité, elle a recherché si l'entrave pouvait être justifiée par l'objectif invoqué: celui de garantir à la population de la province une assistance médicale spécialisée de qualité élevée, équilibrée et accessible à tous, tout en préservant l'équilibre financier de la sécurité sociale. Dans la plus pure orthodoxie « communautaire », elle a ensuite souligné que, s'il appartenait aux États membres de décider du niveau auquel ils entendent assurer la protection de la santé publique, certaines conditions devaient néanmoins être remplies pour que la restriction soit justifiée. A ce titre, elle a relevé que la réglementation nationale poursuivait de manière appropriée l'objectif invoqué, que son caractère nécessaire ne semblait pas devoir être remis en cause et enfin, qu'aucun élément du dossier ne permettait d'identifier l'existence d'une mesure alternative pouvant atteindre l'objectif invoqué⁶. Une fois ce constat dressé, elle a rappelé, dans une logique ici beaucoup plus conforme à l'esprit de coopération du renvoi préjudiciel, qu'il appartenait néanmoins au juge national d'analyser le caractère proportionné de la réglementation.

Cet arrêt, qui atteste de la stabilité de la jurisprudence de la Cour en matière de restrictions à la liberté professionnelle justifiées par un motif lié à la santé publique, interroge néanmoins le devenir de la dissociation systématique des droits attachés à l'exercice d'une activité professionnelle.

⁶ Dans cette affaire la Cour n'a pas recherché si la législation de la province poursuivait de manière cohérente et systématique l'objectif invoqué. Mais l'espèce ne se prêtait pas à une telle analyse dès lors que la loi dispose d'un caractère général.