Recueil de la jurisprudence

ORDONNANCE DU TRIBUNAL (cinquième chambre)

25 septembre 2019*

« Recours en carence, en indemnité et en annulation – Libre circulation des travailleurs – Liberté professionnelle – Accord entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes – Prétendue violation de cet accord par des dispositions législatives et réglementaires suisses régissant l'exercice de la profession de médecin – Demande d'adoption de mesures à l'encontre de la Suisse et demande d'indemnisation à raison des préjudices subis – Réponse du SEAE – Recours pour partie manifestement irrecevable et pour partie manifestement dénué de tout fondement en droit »

Dans l'affaire T-99/19,

Nathaniel Magnan, demeurant à Aix-en-Provence (France), représenté par M^e^ J. Fayolle, avocat,

partie requérante,

contre

Commission européenne, représentée par M. H. Støvlbæk et M^mes^ J. Hottiaux et M. Šimerdová, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet, premièrement, une demande fondée sur l'article 265 TFUE et tendant à faire constater que la Commission s'est illégalement abstenue d'adopter des mesures à l'encontre de la Confédération suisse à la suite d'une prétendue violation de l'accord entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (JO 2002, L 114, p. 6), signé à Luxembourg le 21 juin 1999, deuxièmement, une demande fondée sur l'article 263 TFUE et tendant à l'annulation de la décision de la Commission refusant d'adopter des mesures à l'encontre de la Confédération suisse, contenue dans le courrier du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) du 20 décembre 2018, et, troisièmement, une demande fondée sur les articles 268 et 340 TFUE et tendant à obtenir la réparation du préjudice que le requérant aurait prétendument subi depuis 2013 en raison d'une violation de l'accord entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes ainsi que le versement d'une astreinte,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre),

composé de MM. D. Gratsias (rapporteur), président, A. Dittrich et M^me^ R. Frendo, juges,

greffier : M. E. Coulon,

rend la présente

* Langue de procédure : le français.

Ordonnance

Antécédents du litige

1 Le requérant, M. Nathaniel Magnan, est un médecin généraliste de nationalité française.

2 Le 20 juillet 2013, le requérant a demandé aux autorités cantonales de Genève (Suisse) l'autorisation de pouvoir exercer sa profession dans ce canton.

3 Par deux arrêtés du 1er octobre 2013, les autorités cantonales de Genève ont autorisé le requérant à exercer sa profession sous sa propre responsabilité, mais ne l'ont pas autorisé à l'exercer à la charge de l'assurance-maladie obligatoire. Cette dernière décision se fonde sur l'article 55a de la loi fédérale suisse du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie, dit « clause de besoin » (ci-après la « clause de besoin »), et sur l'ordonnance du Conseil fédéral suisse du 3 juillet 2013 sur la limitation de l'admission des fournisseurs de prestations à pratiquer à la charge de l'assurance-maladie obligatoire. La clause de besoin prévoit la possibilité, pour le Conseil fédéral suisse, de faire dépendre de l'établissement de la preuve d'un besoin l'admission, notamment, des médecins à exercer à la charge de l'assurance-maladie obligatoire, à l'exception des personnes ayant exercé pendant au moins trois ans dans un établissement suisse reconnu de formation postgrade. Par une ordonnance du 3 juillet 2013, le Conseil fédéral suisse a mis en œuvre cette faculté en prévoyant que les praticiens visés par la clause de besoin n'étaient admis à pratiquer à la charge de l'assurance obligatoire que si le nombre maximal de praticiens, dans leur ensemble, fixé en annexe par canton et par spécialité, n'était pas atteint.

4 Le 15 novembre 2013, le requérant a introduit un recours contre la décision de ne pas l'autoriser à exercer la profession de médecin généraliste à la charge de l'assurance-maladie obligatoire devant le Tribunal administratif fédéral suisse (ci-après le « TAF »). Par arrêt du 19 mars 2018, cette juridiction a rejeté sur le fond ledit recours. Elle a considéré, en particulier, que, à supposer que la clause de besoin instaurât une discrimination indirecte à l'égard des médecins ressortissants des États membres, elle était justifiée par des motifs de santé publique, conformément à la jurisprudence des juridictions de l'Union européenne (paragraphe 9.7 de l'arrêt). Par ailleurs, elle a indiqué que les décisions en matière d'assurance-maladie rendues par elle ne pouvant être attaquées devant le Tribunal fédéral, son arrêt était définitif (paragraphe 12 de l'arrêt).

5 En mai 2018, le requérant a informé la Commission européenne de cette situation. L'administrateur compétent de la Commission (au sein de l'unité E5 « Qualifications professionnelles et compétences » de la direction générale (DG) « Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME ») a répondu au requérant par courriels des 30 mai et 7 juin 2018. Il lui a indiqué que la Commission était informée de la situation en Suisse et qu'elle était en train de travailler avec les autorités suisses en vue de trouver une solution, raison pour laquelle il n'était pas en mesure de lui communiquer la position officielle de la Commission concernant l'arrêt du TAF du 19 mars 2018. En particulier, selon ses informations, les autorités suisses examinaient des modifications de certaines parties de la loi fédérale suisse sur l'assurance-maladie.

6 Le 23 août 2018, deux compagnies d'assurances suisses chargées de l'assurance-maladie obligatoire ont introduit une requête en conciliation devant le Tribunal arbitral des assurances du canton de Genève (Suisse) à l'encontre de l'association SOS médecins de Genève, visant au paiement d'une somme correspondant aux remboursements des factures de plusieurs médecins membres de cette association, qui n'avaient pas été autorisés à pratiquer à la charge de l'assurance-maladie obligatoire. Par courriel du 19 octobre 2018, le médecin directeur de SOS médecins de Genève a annoncé qu'il était contraint de suspendre l'activité de ces médecins, dont le requérant. Ceux-ci ont été réintégrés ultérieurement le 8 novembre 2018, à la suite de l'audience qui s'est tenue dans le cadre de la procédure de conciliation susmentionnée. Le 3 juillet 2019, le Tribunal arbitral des assurances du canton de Genève a rendu un

arrêt, par lequel il a condamné ladite association au paiement d'une somme correspondant aux factures remboursées aux médecins membres de l'association qu'il a considérés comme n'étant pas autorisés à pratiquer à la charge de l'assurance-maladie obligatoire.

7 Le 22 octobre 2018, le requérant a adressé à la Commission un courrier de mise en demeure, par lequel il lui a demandé, d'une part, de « prendre toutes les mesures juridiques permises » par l'accord entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (JO 2002, L 114, p. 6, ci-après l'« ALCP »), à l'encontre de la Confédération suisse, en vue de faire cesser la discrimination envers les médecins ressortissants de l'Union immédiatement, et, d'autre part, de réparer le préjudice économique qu'il aurait subi depuis 2013, correspondant à un montant de 1 281 444 francs suisses (CHF) (environ 1 121 650 euros). Il y affirmait qu'il subissait, depuis 2013, une discrimination indirecte, du fait de l'impossibilité, pour lui, de s'installer comme médecin généraliste dans le canton de Genève et que ses activités au sein de SOS médecins de Genève avaient été suspendues depuis le 19 octobre 2018. Il soutenait que cette discrimination était contraire à la jurisprudence des juridictions de l'Union et qu'il n'avait pas de possibilité de recours, au niveau national ou supranational, contre l'arrêt du TAF. Il soutenait que, face à la violation de l'ALCP qui résultait de cette discrimination s'appliquant à tous les médecins ressortissants de l'Union, la Commission en tant que garante des traités et de l'application du droit de l'Union, conformément à l'article 17, paragraphe 1, TUE, avait un devoir d'agir et qu'elle n'avait pris aucune mesure à cet égard depuis 2013.

8 Le 20 décembre 2018, le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) a adressé un courrier au requérant en réponse au courrier de ce dernier, en date du 22 octobre 2018, adressé à la Commission. Dans ledit courrier, le SEAE assurait le requérant que ce service et la Commission mettaient tout en œuvre pour garantir une application correcte de l'ALCP et le respect des droits des citoyens de l'Union en Suisse. Il y affirmait que la question de la restriction de l'accès des médecins au marché du travail en Suisse, et en particulier dans le canton de Genève, faisait l'objet de discussions continues avec les autorités suisses depuis 2013, mais que ces dernières et les autorités de l'Union divergeaient au sujet de l'interprétation de l'ALCP et de l'appréciation juridique de la clause de besoin. Il précisait que, en l'absence de mécanisme de règlement des différends, les autorités de l'Union n'avaient pas les moyens de favoriser une solution faute d'accord entre les parties et que, conscientes de cette lacune, elles avaient demandé aux autorités suisses de négocier un accord-cadre institutionnel permettant de recourir à l'arbitrage et à la saisine de la Cour de justice de l'Union européenne pour les questions relatives aux notions du droit de l'Union, afin de garantir une interprétation uniforme des accords passés avec la Confédération suisse et de garantir des droits et obligations identiques. Il ajoutait que les autorités de l'Union suivaient avec attention le processus d'élaboration d'une nouvelle loi par les autorités suisses, visant à remplacer la clause de besoin.

Procédure et conclusions des parties

9 Le 18 février 2019, le requérant a déposé le présent recours.

10 Le 9 avril 2019, le Tribunal a transmis à la Commission la requête, en l'invitant à répondre à une question dans le cadre du mémoire en défense.

11 Le 20 juin 2019, la Commission a déposé une exception d'irrecevabilité et a répondu à la question du Tribunal.

12 Le 6 août 2019, le requérant a présenté des observations sur l'exception d'irrecevabilité.

13 Le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

– d'une part, constater, sur le fondement de l'article 265 TFUE, que la Commission s'est illégalement abstenue de prendre, depuis 2013, toutes les mesures adaptées à l'encontre de la Confédération suisse et condamner la Commission, sur le fondement des articles 268 et 340 TFUE, à lui verser la somme de 1 141 198,10 euros, au titre des préjudices subis depuis 2013, et une astreinte de 500 euros par jour jusqu'au respect par les autorités suisses de l'ALCP ou jusqu'au retrait d'une des parties à cet accord ;

– d'autre part, annuler, sur le fondement de l'article 263 TFUE, la décision en date du 20 décembre 2018 de refus implicite de prendre, en urgence, des mesures juridiques et matérielles contre la Confédération suisse en raison de la violation de l'ALCP et la décision de refus implicite d'indemniser les préjudices subis du fait de cette violation.

14 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

– rejeter le recours comme manifestement irrecevable ;

– condamner le requérant aux dépens.

En droit

15 Aux termes de l'article 126 de son règlement de procédure, lorsqu'un recours est manifestement irrecevable ou manifestement dépourvu de tout fondement en droit, le Tribunal peut, sur proposition du juge rapporteur, à tout moment décider de statuer par voie d'ordonnance motivée, sans poursuivre la procédure.

16 En l'espèce, le Tribunal s'estime suffisamment éclairé par les pièces du dossier et décide de statuer sans poursuivre la procédure.

17 À titre liminaire, il y a lieu de constater que le présent recours doit s'interpréter comme contenant, à titre principal, des conclusions en carence visant à ce que le Tribunal constate, sur le fondement de l'article 265 TFUE, l'inaction fautive de la Commission et des conclusions visant à ce qu'il la condamne, sur le fondement des articles 268 et 340 TFUE, à indemniser le requérant et à lui verser une astreinte au titre des préjudices subis. Les conclusions à fin d'annulation de « la décision en date du 20 décembre 2018 de refus implicite de prendre, en urgence, des mesures juridiques et matérielles contre la [Confédération suisse] en raison de la violation de l'ALCP » doivent s'analyser comme étant présentées à titre subsidiaire, dans la mesure où elles reposent sur la prémisse que la Commission a statué sur les demandes du requérant et non, comme les conclusions présentées à titre principal, sur la prémisse qu'elle s'est abstenue de le faire. Quant aux conclusions, présentées également à titre subsidiaire, à fin d'annulation de « la décision de refus implicite d'indemniser les préjudices subis par le requérant du fait de cette violation », elles doivent être requalifiées comme des conclusions à fin de condamnation de l'Union sur le fondement des articles 268 et 340 TFUE.

Sur les conclusions en carence et les conclusions indemnitaires afférentes

Sur les conclusions en carence

18 Le requérant soutient que la clause de besoin instaure une discrimination indirecte entre les médecins suisses, qui sont principalement formés en Suisse et ne sont donc pas concernés par ladite clause, et les médecins ressortissants d'un État membre, qui sont formés principalement dans l'Union et qui sont directement concernés par l'interdiction de pratiquer à la charge de l'assurance-maladie obligatoire

suisse. Cette clause de besoin instaurerait, en outre, une discrimination entre les médecins ayant exercé pendant au moins trois ans dans un établissement suisse reconnu de formation postgrade et les autres. L'instauration de cette clause constituerait une violation des articles 2, 7 et 13 de l'ALCP et de l'article 55 de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 septembre 2005, relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (JO 2005, L 255, p. 22), ainsi qu'une méconnaissance de la jurisprudence de la Cour, dont la Confédération suisse se serait engagée à tenir compte, en vertu de l'article 16, paragraphe 2, de l'ALCP. En outre, les autorités suisses ne respecteraient pas le principe de réciprocité. Le requérant affirme que les motifs de l'arrêt du TAF du 19 mars 2018 justifiant la discrimination en cause au regard d'objectifs de santé publique sont entachés d'erreur de droit au regard de la jurisprudence de la Cour et ne sont pas valides sur le plan scientifique. La clause de besoin violerait, en tout état de cause, le principe de proportionnalité. Le requérant ajoute que la discrimination en cause est aggravée à son égard par le fait que son expérience au sein de SOS médecins de Genève ne peut pas être prise en compte en vue d'une exemption de la clause de besoin et par l'application, au sein des administrations publiques du canton de Genève, d'une directive imposant de privilégier l'embauche des demandeurs d'emploi locaux par rapport aux travailleurs frontaliers. Du fait de l'incertitude quant à la possibilité de continuer à exercer au sein de SOS médecins de Genève, il serait placé dans une situation d'insécurité juridique.

19 En ce qui concerne la carence alléguée de la Commission, le requérant fait valoir que le courrier en date du 20 décembre 2018 traduirait un refus implicite d'agir. Selon lui, l'affirmation contenue dans ce courrier, selon laquelle il n'existe aucun moyen de favoriser une solution en l'absence d'accord des parties, serait inexacte, dès lors que l'Union serait en mesure de dénoncer, à tout moment, un des sept accords sectoriels conclus avec la Confédération suisse, dont l'ALCP fait partie, ou d'en suspendre les effets et pourrait également agir sur la participation des autorités suisses à divers programmes européens. Selon le requérant, au regard de sa mission de garante des traités, et conformément aux principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime, la Commission avait, en l'espèce, une obligation d'agir en vue de la sauvegarde de l'acquis de l'Union et de la protection des droits des citoyens de l'Union. Son inaction se déduirait, notamment, de la connaissance qu'elle aurait de la situation des médecins citoyens de l'Union depuis 2013 et de son absence de réponse au maintien des entraves récurrentes à la libre circulation des personnes qui résulteraient de la législation suisse.

20 La Commission soutient que les conclusions en carence sont irrecevables. D'une part, le requérant ne serait pas en droit de former un recours en carence qui ne vise pas à faire constater que la Commission s'est abstenue d'adopter des actes produisant des effets juridiques à son égard et susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation. D'autre part, la Commission soutient qu'elle dispose, en l'espèce, d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire, à l'instar de celui d'engager une procédure en manquement, excluant le droit des particuliers d'exiger d'elle qu'elle prenne position dans un sens déterminé. Par ailleurs, la Commission affirme qu'elle a pris toutes les mesures juridiques permises par l'ALCP pour faire cesser la discrimination envers les médecins de l'Union. Elle indique, à cet égard, qu'elle a soulevé, à chaque réunion annuelle du comité mixte de l'ALCP, la question de la compatibilité de la législation suisse avec les dispositions de cet accord, sur le fondement de son article 19, qui confère au comité mixte la compétence pour régler, de manière strictement politique, les différends entre les parties. Ses initiatives auraient ainsi permis des avancées sur plusieurs dossiers, notamment la révision de la directive transversale dans le canton de Genève. Il n'existerait pas d'autre mécanisme pour régler les différends entre les parties à l'ALCP, en particulier de mécanisme contraignant. Enfin, l'Union ne saurait être tenue de dénoncer ou de suspendre l'ALCP, qui s'inscrit dans une relation conventionnelle avec la Confédération suisse très complexe et qui, en tout état de cause, est un accord mixte dont la dénonciation ou suspension implique l'accord de tous les États membres. Elle en conclut que l'action en carence est dénuée de tout fondement.

21 Dans ses observations sur l'exception d'irrecevabilité en date du 6 août 2019, le requérant soutient que le recours en carence est recevable, dès lors que la Commission n'est pas l'auteur du courrier en date du 20 décembre 2018, que ce courrier ne contient pas de prise de position, qu'il a déposé le recours

dans les délais impartis et que la Commission avait la possibilité et l'obligation d'agir depuis 2013. Il affirme que le rejet de son recours comme irrecevable par le Tribunal, en l'absence de tout mécanisme prévu par l'ALCP lui permettant d'accéder à un juge supranational compétent en droit de l'Union, consacrerait le déni de justice dont il ferait l'objet et constituerait une violation de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ainsi qu'une atteinte aux principes d'effectivité et d'équivalence.

22 Il convient, tout d'abord, d'examiner la recevabilité des conclusions en carence.

– Sur la recevabilité des conclusions en carence

23 En vertu de l'article 265, deuxième alinéa, TFUE, le recours en carence n'est recevable que si l'institution, l'organe ou l'organisme en cause a été préalablement invité à agir. Si, à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de cette invitation, l'institution, l'organe ou l'organisme n'a pas pris position, ce recours peut être formé dans un nouveau délai de deux mois. Cependant, l'invitation d'une institution à agir doit être suffisamment explicite et précise pour lui permettre de connaître de manière concrète le contenu de la décision qu'il lui est demandé de prendre et doit également faire ressortir qu'elle entend contraindre cette institution à prendre position (voir arrêt du 23 novembre 2017, Bionorica et Diapharm/Commission, C-596/15 P et C-597/15 P, EU:C:2017:886, point 54 et jurisprudence citée).

24 Conformément à la jurisprudence de la Cour, l'article 265 TFUE vise la carence par l'abstention de statuer ou de prendre position (voir arrêt du 23 novembre 2017, Bionorica et Diapharm/Commission, C-596/15 P et C-597/15 P, EU:C:2017:886, point 52 et jurisprudence citée).

25 Selon la jurisprudence, l'article 265, troisième alinéa, TFUE, qui ouvre aux personnes morales et physiques la possibilité de former un recours en carence lorsqu'une institution a manqué de leur adresser un acte autre qu'une recommandation ou un avis, doit s'interpréter comme permettant aux particuliers de former un recours en carence contre une institution qui aurait manqué d'adopter un acte produisant des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant, en modifiant de façon caractérisée la situation juridique de celui-ci. En outre, un recours en carence peut être formé contre l'omission d'adopter un acte préparatoire, s'il constitue le préalable nécessaire au déroulement d'une procédure devant déboucher sur un acte produisant des effets juridiques obligatoires (voir, en ce sens, arrêts du 26 novembre 1996, T. Port, C-68/95, EU:C:1996:452, point 59 et jurisprudence citée, et du 23 novembre 2017, Bionorica et Diapharm/Commission, C-596/15 P et C-597/15 P, EU:C:2017:886, point 53 et jurisprudence citée).

26 Il résulte donc des principes rappelés au point 25 ci-dessus que l'article 265 TFUE n'ouvre pas aux personnes physiques et morales le droit d'introduire un recours contre toute abstention de prendre position ou de statuer de la part des institutions, à la suite d'une mise en demeure qu'elles leur ont adressée. En effet, conformément à ces principes, ce droit n'est ouvert que dans trois hypothèses : lorsque ces personnes auraient été destinataires de l'acte que ces institutions ont manqué de leur adresser, lorsque l'acte omis aurait eu des effets juridiques obligatoires de nature à affecter leurs intérêts, en modifiant de façon caractérisée leur situation juridique ou, à tout le moins, lorsque ledit acte aurait constitué le préalable nécessaire d'une procédure susceptible de déboucher sur un acte produisant des effets juridiques obligatoires à leur égard.

27 Or, en l'espèce, indépendamment de la question de savoir si les autres conditions de recevabilité du recours en carence énoncées aux points 23 et 24 ci-dessus ont été respectées, force est de constater, en tout état de cause, que la situation du requérant ne correspond à aucune des trois hypothèses mentionnées au point 26 ci-dessus.

28 À cet égard, tout d'abord, il y a lieu de constater que le requérant n'est pas destinataire des mesures qu'il a invité la Commission à adopter dans son courrier du 22 octobre 2018. En effet, dans ce courrier, il demande à cette institution, selon ses propres termes, de « prendre toutes les mesures juridiques permises par l'ALCP à l'encontre de la [Confédération suisse] ».

29 Ensuite, il convient de relever que des mesures adoptées par la Commission à l'encontre de la Confédération suisse ne seraient pas, par elles-mêmes, de nature à modifier de façon caractérisée la situation juridique du requérant au regard de son droit d'exercer la profession de médecin dans le canton de Genève.

30 Enfin, de telles mesures ne sauraient être considérées comme le préalable nécessaire d'une procédure susceptible de déboucher sur un acte produisant des effets juridiques obligatoires à l'égard du requérant.

31 En effet, d'une part, il y a lieu de constater que la seule procédure de règlement des différends applicable à l'interprétation ou à l'application de l'ALCP est celle prévue à l'article 19 de cet accord, aux termes duquel les parties contractantes peuvent soumettre tout différend de cette nature au comité mixte, lequel peut régler le différend en examinant toutes les possibilités permettant de maintenir le bon fonctionnement dudit accord. Au demeurant, ces dispositions ne fixent pas au comité mixte une obligation de résultat quant au règlement des différends, mais seulement une obligation de moyens.

32 En revanche, il n'existe pas de procédure de règlement des différends applicable en l'espèce, dont le préalable serait l'adoption, par une des parties à l'ALCP, de mesures unilatérales à l'encontre de l'autre partie. À cet égard, il convient de relever que la décision de ne pas reconduire l'ALCP ou de le dénoncer, sur le fondement de l'article 25, paragraphes 2 ou 3, de cet accord, qui est citée, à titre d'illustration, par le requérant, ne saurait, par définition, être considérée comme un tel préalable, dès lors que l'adoption d'une telle décision mettrait fin à l'accord lui-même.

33 Au demeurant, l'adoption, en dehors de toute procédure applicable, de mesures unilatérales par l'une des parties à l'ALCP à l'encontre de l'autre partie, au motif de la violation, par cette dernière, de ses obligations en vertu dudit traité, n'offrirait, par définition, aucune garantie quant à l'issue du différend entre lesdites parties. En effet, dans cette hypothèse, il appartiendrait à la partie visée par lesdites mesures unilatérales, de déterminer librement et souverainement s'il y a lieu ou non de se conformer à l'interprétation de l'ALCP défendue par l'autre partie contractante (voir, en ce sens et par analogie, ordonnance du 3 juillet 2007, Commune de Champagne e.a./Conseil et Commission, T-212/02, EU:T:2007:194, point 94).

34 D'autre part, il est, certes, vrai que l'exercice des compétences dévolues aux institutions de l'Union dans le domaine international ne saurait être soustrait au contrôle juridictionnel (voir, en ce sens et par analogie, ordonnance du 3 juillet 2007, Commune de Champagne e.a./Conseil et Commission, T-212/02, EU:T:2007:194, point 94 et jurisprudence citée). Il est également vrai, comme le requérant le postule, que, en vertu de l'article 17, paragraphe 1, TUE, la Commission, en tant que gardienne des traités et des accords conclus en vertu de celui-ci, est tenue de s'assurer de la correcte application par un pays tiers des obligations qu'il a contractées en vertu d'un accord conclu avec l'Union ou, comme en l'espèce, conclu avec l'Union et ses États membres (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 25 juillet 2008, C.A.S./Commission, C-204/07 P, EU:C:2008:446, point 94).

35 Toutefois, en l'espèce, en l'absence de dispositions de droit international ou de droit de l'Union associant, d'une manière ou d'une autre, les particuliers au processus décisionnel relatif à la mise en œuvre de l'ALCP, le requérant ne saurait tirer de la violation de cet accord par la Confédération suisse, à la supposer établie, le droit d'exiger de la Commission qu'elle adopte des mesures à l'encontre de celle-ci. En effet, si elles étaient adoptées, de telles mesures concerneraient seulement les relations entre l'Union et un pays tiers et non les relations des autorités de l'Union avec des personnes physiques ou morales. Par conséquent, même en admettant l'existence d'une obligation d'adopter de

telles mesures, celle-ci ne saurait conférer aucun droit aux particuliers (voir, en ce sens et par analogie, arrêts du 13 juin 2013, Syndicat OP 84, C-3/12, EU:C:2013:389, points 28 à 31, et du 10 décembre 2013, Abdullahi, C-394/12, EU:C:2013:813, point 56).

36 Dès lors, il résulte de ce qui précède que les conclusions en carence de la requête sont manifestement irrecevables.

37 Les arguments présentés par le requérant dans le cadre de ses observations sur l'exception d'irrecevabilité ne sont, à l'évidence, pas de nature à remettre en cause cette conclusion.

38 En premier lieu, s'agissant de la question de savoir si la Commission a omis de prendre position sur la mise en demeure que le requérant lui a adressée et si le recours a été déposé dans les délais prévus par l'article 265 TFUE, deuxième alinéa, il suffit de rappeler que, pour les raisons exposées aux points 28 à 35 ci-dessus, le Tribunal considère que la situation du requérant ne correspond à aucune des hypothèses dans lesquelles le droit d'introduire un recours en carence est ouvert aux personnes physiques et morales, indépendamment de la question de savoir si les autres conditions de recevabilité d'un tel recours sont satisfaites. Par conséquent, même en admettant que la Commission s'est abstenue, en l'espèce, de prendre position et que le requérant a déposé son recours dans les délais requis, ces circonstances sont dénuées d'incidence.

39 En deuxième lieu, il convient de relever que la question de savoir si la Commission avait la possibilité d'adopter des mesures unilatérales à l'encontre de la Confédération suisse et la question de savoir si elle en avait l'obligation ne sont pas pertinentes pour apprécier la recevabilité du présent recours en carence, mais seulement pour apprécier son bien-fondé (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 29 septembre 2011, Ryanair/Commission, T-442/07, non publié, EU:T:2011:547, point 27). Les arguments du requérant relatifs à ces questions sont donc inopérants.

40 En troisième lieu, il importe de rappeler que le traité FUE a, non seulement par ses articles 263 et 277, d'une part, et par son article 267, d'autre part, mais également par son article 265, établi un système complet de voies de recours et de procédures destiné à assurer le contrôle de la légalité des actes des institutions, en le confiant au juge de l'Union (voir arrêt du 3 octobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil, C-583/11 P, EU:C:2013:625, point 92 et jurisprudence citée).

41 Cependant, si les conditions de recevabilité des recours formés directement devant le juge de l'Union doivent être interprétées à la lumière de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux, qui consacre le droit fondamental à une protection juridictionnelle effective, il résulte d'une jurisprudence constante que cet article n'a pas pour objet de modifier le système de contrôle juridictionnel prévu par les traités, et notamment ces conditions. Ainsi, cet article n'exige pas, notamment, qu'un justiciable puisse, de manière inconditionnelle, intenter un recours contre toute abstention de statuer ou de prendre position de la part des institutions (voir, en ce sens et par analogie, arrêts du 3 octobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil, C-583/11 P, EU:C:2013:625, points 97, 98 et 105 et jurisprudence citée, et du 9 novembre 2017, SolarWorld/Conseil, C-205/16 P, EU:C:2017:840, points 67 et 68).

42 En l'espèce, bien que les dispositions de l'article 265 TFUE ne puissent, eu égard au principe d'une protection juridictionnelle effective, être interprétées strictement, il n'en demeure pas moins vrai que, au regard des conditions de recevabilité des recours en carence des personnes physiques et morales rappelées aux points 25 et 26 ci-dessus, l'absence de prise de position de la Commission concernant la demande du requérant d'adopter des mesures unilatérales à l'encontre de la Confédération suisse ne pouvait lui ouvrir, en tout état de cause, le droit d'introduire un tel recours. Partant, le Tribunal ne peut écarter ces conditions de recevabilité, qui résultent du traité FUE, tel qu'interprété par une jurisprudence constante, sans excéder les compétences qui lui sont attribuées (voir, en ce sens et par analogie, ordonnance du 24 novembre 2016, Petraitis/Commission, C-137/16 P, non publiée, EU:C:2016:904, point 24 et jurisprudence citée).

43 En particulier, s'agissant de l'absence de tout mécanisme prévu par l'ALCP permettant au requérant de saisir un juge supranational ou un juge « compétent en matière de droit [de l'Union] », il convient de relever que le principe de protection juridictionnelle effective ne saurait justifier que le juge de l'Union excède les compétences qui lui sont dévolues dans le seul but de pallier cette absence.

44 Par ailleurs, contrairement à ce que suggère le requérant, les principes d'effectivité et d'équivalence ne sont pas, en l'espèce, transposables.

45 À cet égard, il convient de rappeler que, en l'absence de réglementation de l'Union, les modalités procédurales des recours en justice destinées à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union, qui relèvent de l'ordre juridique interne des États membres, ne doivent pas être moins favorables que celles concernant des recours similaires de nature interne (principe d'équivalence) et rendre, en pratique impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union (principe d'effectivité) (voir, en ce sens, arrêt du 7 juin 2007, van der Weerd e.a., C-222/05 à C-225/05, EU:C:2007:318, point 28 et jurisprudence citée).

46 Or il suffit de constater que, par définition, ces principes peuvent seulement être mis en œuvre par les juridictions nationales mais non par les juridictions de l'Union, qui font application des modalités procédurales prévues par le droit de l'Union lui-même. Par ailleurs, agissant dans les limites des attributions qui leur sont conférées par les traités, conformément au principe de l'équilibre institutionnel, les juridictions de l'Union ne sauraient écarter ces modalités procédurales [voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 25 octobre 2017, Commission/Conseil (CMR-15), C-687/15, EU:C:2017:803, point 40].

47 En tout état de cause, même si les conclusions en carence du recours pouvaient être considérées comme recevables, elles devraient être rejetées sur le fond, pour les motifs exposés ci-après.

– Sur le bien-fondé des conclusions en carence

48 Il résulte d'une jurisprudence constante que, afin de statuer sur le bien-fondé de conclusions en carence, il y a lieu de vérifier si, au moment de la mise en demeure de l'institution en cause au sens de l'article 265 TFUE, il pesait sur l'institution une obligation d'agir (voir arrêt du 29 septembre 2011, Ryanair/Commission, T-442/07, non publié, EU:T:2011:547, point 28 et jurisprudence citée).

49 En l'espèce, il importe de relever que, comme la Commission le soutient à bon droit, il ne saurait exister, à son égard, une obligation d'adopter des mesures unilatérales à l'égard de la Confédération suisse, en l'espèce, quelle que soit la position de cette institution concernant la conformité de la clause de besoin à l'ALCP.

50 En effet, ainsi qu'il a déjà été constaté aux points 31 et 32 ci-dessus, aucune disposition applicable à d'éventuels différends entre les parties contractantes à l'ALCP concernant son interprétation ou son application n'oblige, ni même habilite la Commission à adopter de telles mesures. Il lui est seulement permis, en vertu de l'article 19 de cet accord, de soumettre au comité mixte un tel différend.

51 Par ailleurs, d'une part, il convient de relever que l'ALCP a été conclu avec la Confédération suisse non seulement par l'Union, mais également par l'ensemble des États membres. Par conséquent, comme le relève, en substance, la Commission, l'adoption éventuelle de mesures unilatérales à l'encontre de la Confédération suisse en raison d'une violation de l'ALCP implique, à tout le moins, le consentement des États membres.

52 D'autre part, certes, la Commission dispose d'un pouvoir de représentation extérieure de l'Union, au titre de l'article 17, paragraphe 1, TUE, et ce pouvoir l'habilite à mener, au nom de l'Union, les échanges nécessaires avec les autorités suisses en vue de la mise en œuvre de cet accord et à veiller à

sa bonne application par ces dernières. Toutefois cela ne signifie pas qu'elle puisse décider, sur la seule base de cette habilitation, d'adopter des mesures juridiquement contraignantes à l'encontre de la Confédération suisse sans y avoir été expressément autorisée par le Conseil de l'Union européenne (voir, en ce sens, arrêt du 28 juillet 2016, Conseil/Commission, C-660/13, EU:C:2016:616, point 36). En effet, en l'absence de toute procédure encadrant de telles mesures, leur éventuelle adoption nécessiterait, compte tenu, notamment, de leurs conséquences potentielles, d'opérer des arbitrages entre les intérêts divergents relevant des relations de l'Union avec la Confédération suisse, ce qui relève de la compétence du Conseil (voir, en ce sens, arrêt du 28 juillet 2016, Conseil/Commission, C-660/13, EU:C:2016:616, points 33 et 39).

53 Au demeurant, une telle obligation risquerait de porter atteinte à la mise en œuvre de l'ALCP, qui s'inscrit dans le cadre de sept accords sectoriels conclus avec la Confédération suisse visant à resserrer les liens économiques entre l'Union et ce pays tiers et qui a, plus particulièrement, pour objectif de réaliser entre les parties contractantes la libre circulation des personnes en s'appuyant sur les dispositions applicables dans l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 27 février 2014, Royaume-Uni/Conseil, C-656/11, EU:C:2014:97, points 53 et 55).

54 En effet, aux fins du règlement des différends concernant l'interprétation de l'ALCP et son application, il est essentiel que les institutions de l'Union et les États membres disposent d'un pouvoir d'appréciation, sinon discrétionnaire, du moins suffisamment large aux fins d'opérer les arbitrages nécessaires entre les intérêts divergents résultant des relations avec la Confédération suisse et de déterminer la stratégie la plus appropriée au regard de la protection de l'intérêt de l'Union et des intérêts des citoyens et des opérateurs de l'Union (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 6 décembre 2001, Area Cova e.a./Conseil et Commission, T-196/99, EU:T:2001:281, points 122 à 124 et jurisprudence citée).

55 Il convient d'ajouter que l'absence de toute disposition dans l'ALCP prévoyant l'adoption, par les parties contractantes, de mesures unilatérales, en dehors des dispositions relatives à la non-reconduction ou à la dénonciation de cet accord, ainsi que le contenu des dispositions de son article 19 relatives au règlement des différends par le comité mixte, lequel, en vertu de son article 14, se prononce d'un commun accord, démontrent la volonté desdites parties contractantes de privilégier la négociation et le consensus pour assurer le bon fonctionnement de cet accord.

56 Par conséquent, il n'existait pas, dans les circonstances de l'espèce, d'obligation, pour la Commission, d'adopter, à l'encontre de la Confédération suisse, les mesures demandées par le requérant. Dès lors, à supposer que la Commission se soit abstenue de prendre position ou de statuer sur cette demande, cette abstention n'était pas, en tout état de cause, constitutive d'une carence.

57 L'application des principes de protection de la confiance légitime et de sécurité juridique, invoqués par le requérant, ne saurait remettre en cause ces conclusions.

58 Selon une jurisprudence constante, le droit de se prévaloir du principe de protection de la confiance légitime s'étend à tout justiciable à l'égard duquel une institution de l'Union a fait naître des espérances fondées du fait d'assurances précises qu'elle lui aurait fournies. Quant au principe de sécurité juridique, il implique que la législation de l'Union soit certaine et que son application soit prévisible pour les justiciables (voir arrêt du 17 février 2017, Islamic Republic of Iran Shipping Lines e.a./Conseil, T-14/14 et T-87/14, EU:T:2017:102, points 191 et 192 et jurisprudence citée).

59 Or, d'une part, s'agissant du principe de protection de la confiance légitime, il convient de relever que le requérant n'a reçu aucune assurance précise quant à l'adoption, par la Commission, de mesures unilatérales à l'égard de la Confédération suisse au vu de violations de l'ALCP par ce pays tiers.

60 Ainsi, comme il a déjà été relevé, aucune disposition applicable n'oblige, ni même n'habilite la Commission à adopter elle-même de telles mesures, lesquelles requerraient, en tout état de cause, le consentement des États membres et du Conseil (voir points 50 à 52 ci-dessus).

61 Par ailleurs, dans les courriels des 30 mai et 7 juin 2018 de la Commission et le courrier du 20 décembre 2018 du SEAE, les autorités de l'Union ont seulement fourni des assurances générales quant à l'engagement de mettre tout en œuvre afin de garantir une application correcte de l'ALCP et le respect des droits des citoyens de l'Union en Suisse et quant à celui de suivre le processus législatif de modification de la clause de besoin dans ce pays, en liaison avec les autorités de celui-ci (voir points 5 et 8 ci-dessus).

62 D'autre part, s'agissant du principe de sécurité juridique, il résulte, de manière claire et sans équivoque, des dispositions de l'ALCP que cet accord ne prévoit pas, à ce stade, d'autre procédure de règlement des différends que celle prévue à son article 19, qui permet aux parties contractantes de soumettre tout différend de cette nature au comité mixte, sans obligation, pour ce dernier, de parvenir à un règlement dudit différend. Par conséquent, dans l'état actuel du droit applicable, l'ALCP ne fournit à la Commission aucun autre moyen légal pour préserver les droits que les citoyens de l'Union tirent de l'ALCP sur le territoire suisse que de soumettre au comité mixte toute question relative à la conformité à cet accord des dispositions de droit suisse et des mesures administratives prises en application de ce droit.

63 Par ailleurs, ainsi qu'il a été relevé au point 33 ci-dessus, l'adoption, en dehors de toute procédure applicable, de mesures unilatérales par une des parties contractantes à l'ALCP à l'encontre de l'autre partie, au motif de la violation, par cette dernière, de ses obligations en vertu de cet accord, n'offre, par définition, aucune garantie quant à l'issue du différend entre ces parties.

64 Dans ses observations sur l'exception d'irrecevabilité, le requérant remet en cause la légalité des dispositions de l'ALCP, au motif qu'il ne prévoirait pas d'accès à un tribunal indépendant pour trancher les litiges liés à l'application de cet accord. Cependant, ces considérations ne sauraient remettre en cause l'absence, en l'espèce, d'obligation de la Commission d'adopter des mesures à l'encontre de la Confédération suisse.

65 En effet, d'une part, il convient de relever que l'article 11 de l'ALCP prévoit un droit de recours pour les personnes visées par cet accord auprès des autorités compétentes et, notamment, de l'instance judiciaire nationale compétente. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que le requérant a pu présenter un recours devant le TAF contre la décision de ne pas l'autoriser à pratiquer à la charge de l'assurance-maladie obligatoire. Si le requérant conteste l'interprétation retenue par cette juridiction de l'ALCP et du droit de l'Union applicable, il n'établit pas que celle-ci n'aurait pas statué de manière indépendante. À cet égard, il convient de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le mode de désignation des juges, invoqué en l'espèce par le requérant, ne saurait suffire, à lui seul, à jeter le doute sur leur indépendance (voir, en ce sens, Cour EDH, 18 mai 1999, Ninn-Hansen c. Danemark, CE:ECHR:1999:0518DEC002897295, et 26 août 2003, Filippini c.Saint-Marin, CE:ECHR:2003:0826DEC001052602). Par ailleurs, il ressort également des pièces du dossier que l'arrêt du Tribunal arbitral des assurances du canton de Genève du 3 juillet 2019 peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral suisse. Le requérant n'établit donc pas que, en l'espèce, il n'existe pas d'accès à un tribunal indépendant en vue de faire trancher les litiges qui l'opposent ou qui opposent ses employeurs aux autorités suisses concernant son droit d'exercer la profession de médecin dans le canton de Genève.

66 D'autre part et en tout état de cause, le fait qu'il n'existe pas de mécanisme prévu par l'ALCP permettant au juge de l'Union de se prononcer sur l'application par les autorités suisses de cet accord et du droit de l'Union ne saurait, à lui seul, faire naître, à l'égard de la Commission, une obligation de prendre des mesures unilatérales à l'égard de la Confédération suisse. À cet égard, il suffit de rappeler que, ainsi qu'il a été constaté aux points 51 et 54 ci-dessus, l'adoption de telles mesures requiert, à tout

le moins, le consentement des États membres et l'autorisation du Conseil et, d'autre part, ne saurait revêtir un caractère impératif, au regard du large pouvoir d'appréciation requis pour opérer les arbitrages nécessaires et déterminer la stratégie la plus appropriée.

67 Dans ces conditions, même si les conclusions en carence de la requête étaient recevables, elles ne pourraient, en tout état de cause, qu'être rejetées comme manifestement dépourvues de tout fondement en droit.

Sur les conclusions tendant à engager la responsabilité extracontractuelle de l'Union à raison de la prétendue inaction fautive de la Commission

68 Le requérant soutient que, depuis 2013, il subit un préjudice continu lié à son impossibilité d'exercer, à titre libéral, la médecine dans le canton de Genève et que ce préjudice va se poursuivre au moins jusqu'en 2021. Ce préjudice comprend, selon lui, la perte de revenus, y compris la perte de revenus futurs liée au versement d'une pension de retraite, ainsi que le préjudice moral. Dans le cadre de ses observations sur l'exception d'irrecevabilité, le requérant soutient que, dans l'hypothèse où le Tribunal ne constaterait pas l'inaction fautive de la Commission, il devrait constater qu'il subit un préjudice anormal, spécial, continu et évolutif et que l'ALCP est manifestement illégal, de sorte que le Tribunal devrait, à tout le moins, reconnaître la responsabilité sans faute de l'Union et réparer, en conséquence, son préjudice.

69 La Commission soutient que le recours en indemnité est dénué de tout fondement.

70 Au titre de ses conclusions indemnitaires, le requérant présente, d'une part, des conclusions tendant à la réparation du préjudice qu'il aurait déjà subi depuis 2013 sur le fondement, à titre principal, de l'inaction fautive de la Commission et, à titre subsidiaire, de la responsabilité sans faute et, d'autre part, des conclusions tendant au prononcé d'une astreinte, en raison du préjudice qu'il continuerait à subir, jusqu'à ce que la Confédération suisse se conforme à l'ALCP ou qu'une des parties à cet accord s'en retire. Il convient de commencer par l'examen des conclusions à fin d'astreinte.

– Sur les conclusions tendant au prononcé d'une astreinte

71 À titre liminaire, il convient de rappeler que l'action en indemnité fondée sur l'article 268 et l'article 340, deuxième alinéa, TFUE est une voie de recours autonome, ayant sa fonction particulière dans le cadre du système des voies de recours et qui est subordonnée à des conditions d'exercice conçues en vue de son objet spécifique. Elle se différencie du recours en annulation en ce qu'elle tend non à la suppression d'une mesure déterminée, mais à la réparation du préjudice causé par une institution (voir arrêt du 24 octobre 2000, Fresh Marine/Commission, T-178/98, EU:T:2000:240, point 45 et jurisprudence citée).

72 Dans ces conditions, dans le cadre d'un recours en indemnité fondé sur l'article 268 et l'article 340, deuxième alinéa, TFUE, le juge de l'Union n'est pas compétent pour prononcer une astreinte à l'encontre de l'institution à laquelle la responsabilité du préjudice allégué est imputée. En effet, le prononcé d'une astreinte ne pourrait avoir pour objet de réparer le préjudice subi, mais seulement de contraindre l'institution à mettre fin à la violation du droit de l'Union qui lui est reprochée soit en adoptant, soit en supprimant une mesure déterminée (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 17 novembre 2011, Commission/Italie, C-496/09, EU:C:2011:740, points 42 à 45).

73 Dès lors, les conclusions du requérant à fin d'astreinte ne peuvent qu'être rejetées comme manifestement irrecevables.

74 En tout état de cause, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, l'engagement de la responsabilité non contractuelle de l'Union au sens de l'article 340, deuxième alinéa, TFUE, pour comportement illicite de ses organes est subordonné à la réunion d'un ensemble de conditions, à savoir l'illégalité du comportement reproché aux institutions, la réalité du dommage et l'existence d'un lien de causalité entre le comportement allégué et le préjudice invoqué (voir ordonnance du 6 septembre 2011, Mugraby/Conseil et Commission, T-292/09, non publiée, EU:T:2011:418, point 54 et jurisprudence citée). En particulier, il convient de rappeler que tout préjudice dont il est demandé réparation dans le cadre d'un recours en responsabilité non contractuelle de l'Union au titre de l'article 340, deuxième alinéa, TFUE doit être réel et certain, ce qu'il appartient à la partie requérante de prouver. Il incombe à cette dernière d'apporter des preuves concluantes tant de l'existence que de l'étendue du préjudice qu'elle invoque (voir arrêt du 6 septembre 2018, Klein/Commission, C-346/17 P, EU:C:2018:679, point 147 et jurisprudence citée).

75 Or, à supposer que l'astreinte que le requérant demande au Tribunal de prononcer à l'encontre de la Commission vise à réparer le préjudice futur qu'il continuera à subir tant que l'application de la clause de besoin sera maintenue à son égard, un tel préjudice ne saurait, par définition, être considéré comme réel et certain au sens de la jurisprudence. Les conclusions à fin d'astreinte ne peuvent donc, en tout état de cause, qu'être rejetées comme manifestement dépourvues de tout fondement en droit.

– Sur les conclusions tendant à la condamnation de l'Union à la réparation du préjudice qu'aurait subi le requérant depuis 2013

76 Il convient de rappeler que, en ce qui concerne l'illégalité du comportement reproché aux institutions, qui constitue l'une des trois conditions dont la réunion est nécessaire à l'engagement de la responsabilité non contractuelle de l'Union, la jurisprudence exige que soit établie une violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers. Pour ce qui est de l'exigence selon laquelle la violation doit être suffisamment caractérisée, le critère décisif permettant de considérer qu'elle est remplie est celui de la méconnaissance manifeste et grave, par l'institution concernée, des limites qui s'imposent à son pouvoir d'appréciation. Lorsque cette institution ne dispose que d'une marge d'appréciation considérablement réduite, voire inexistante, la simple infraction au droit de l'Union peut suffire pour établir l'existence d'une violation suffisamment caractérisée (voir ordonnance du 6 septembre 2011, Mugraby/Conseil et Commission, T-292/09, non publiée, EU:T:2011:418, point 55 et jurisprudence citée).

77 Or, en l'espèce, d'une part, il suffit de rappeler que, ainsi qu'il a été constaté au point 35 ci-dessus, en l'absence de dispositions de droit international ou de droit de l'Union associant, d'une manière ou d'une autre, les particuliers au processus décisionnel relatif à la mise en œuvre de l'ALCP, même dans l'hypothèse où la Commission aurait manqué à ses obligations en n'adoptant pas de mesures à l'encontre de la Confédération suisse, ce manquement supposé ne saurait être considéré comme la violation d'une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers.

78 D'autre part, et en tout état de cause, il convient de rappeler que, ainsi qu'il a été constaté aux points 50 à 52 et 60 ci-dessus, la Commission n'est pas habilitée à adopter de telles mesures dans le cadre de la mise en œuvre de l'ALCP et ne pourrait, en tout état de cause, y procéder sans que les États membres et le Conseil y aient consenti. Par ailleurs, comme le Tribunal l'a relevé au point 54 ci-dessus, aux fins du règlement des différends concernant l'interprétation de l'ALCP et son application, il est essentiel que les institutions de l'Union et les États membres disposent d'un pouvoir d'appréciation, sinon discrétionnaire, du moins suffisamment large aux fins d'opérer les arbitrages nécessaires entre les intérêts divergents résultant des relations avec la Confédération suisse et de déterminer la stratégie la plus appropriée au regard de la protection de l'intérêt de l'Union et des intérêts des citoyens et des opérateurs de l'Union. Dès lors, l'abstention de la Commission d'adopter les mesures demandées par le requérant ne saurait constituer, en aucune manière, une

méconnaissance manifeste et grave, par cette institution, des limites qui s'imposent à son pouvoir d'appréciation et, par voie de conséquence, une violation suffisamment caractérisée au sens de la jurisprudence rappelée au point 76 ci-dessus.

79 Pour les mêmes raisons que celles exposées aux points 58 à 63 ci-dessus, les principes de protection de confiance légitime et de sécurité juridique ne sauraient remettre en cause ces considérations.

80 Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions indemnitaires du requérant présentées au titre de la prétendue inaction fautive de la Commission doivent être rejetées comme manifestement dépourvues de tout fondement en droit, sans qu'il soit besoin d'examiner l'existence d'un préjudice et d'un lien entre ce préjudice et l'inaction reprochée à la Commission.

81 S'agissant de l'argumentation présentée à titre subsidiaire dans les observations du requérant sur l'exception d'irrecevabilité, tendant à ce que le Tribunal condamne la Commission à réparer les préjudices allégués sur le fondement de la responsabilité sans faute, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la question de savoir si cette argumentation vient au soutien de conclusions autonomes ou comporte des moyens nouveaux et si, le cas échéant, de telles conclusions ou moyens seraient recevables, Il convient de relever qu'une telle argumentation est manifestement dénuée de tout fondement en droit.

82 En effet, la Cour a déjà constaté que le droit de l'Union ne prévoyait pas, dans son état actuel, de régime permettant la mise en cause de la responsabilité de l'Union en l'absence d'un comportement illégal d'un organe de cette dernière (voir, en ce sens, arrêt du 9 septembre 2008, FIAMM e.a./Conseil et Commission, C-120/06 P et C-121/06 P, EU:C:2008:476, points 167 et 179). Cette jurisprudence est transposable, en l'espèce, les dispositions de l'article 340, deuxième alinéa, TFUE, étant, en substance, analogues aux dispositions de l'ancien article 288, deuxième alinéa, CE, sur lequel ladite jurisprudence est fondée.

83 Les conclusions tendant à la condamnation de l'Union à la réparation du préjudice qu'aurait subi le requérant depuis 2013 doivent donc être rejetées comme manifestement dépourvues de tout fondement en droit.

Sur les conclusions en annulation du prétendu refus d'agir de la Commission et les conclusions afférentes à fin d'engagement de la responsabilité extracontractuelle de l'Union

Sur les conclusions en annulation du prétendu refus d'agir de la Commission

84 Le requérant soutient que le courrier du SEAE du 22 décembre 2018 doit s'analyser en un refus d'agir, dès lors qu'elle reconnaîtrait l'existence d'une violation de l'ALCP de la part de la Confédération suisse et que, contrairement à ce qui est soutenu dans ce courrier, elle aurait la possibilité d'adopter des mesures unilatérales à l'encontre de ce pays tiers.

85 La Commission soutient que le recours en annulation est irrecevable, premièrement, parce qu'elle n'est pas l'auteur du courrier du 22 décembre 2018, deuxièmement, parce que le contenu de ce courrier est informatif et, troisièmement, parce que ledit courrier ne produit aucun effet juridique obligatoire.

86 En l'espèce, à supposer que le courrier du SEAE du 20 décembre 2018 doive s'analyser comme contenant un refus clair de la Commission de donner suite à l'invitation à agir du requérant, les conclusions à fin d'annulation du recours n'en devraient pas moins être rejetées comme manifestement irrecevables.

87 À cet égard, d'une part, il convient de rappeler que, ainsi qu'il résulte de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, lorsqu'un recours en annulation est introduit par une personne physique ou morale contre un acte dont elle n'est pas le destinataire, cette personne doit être, notamment, directement concernée par ledit acte. Aux termes d'une jurisprudence constante, la condition selon laquelle une personne physique ou morale doit être directement concernée par la mesure faisant l'objet du recours requiert que deux conditions soient cumulativement réunies, à savoir que la mesure contestée, en premier lieu, produise directement des effets sur la situation juridique de cette personne et, en second lieu, ne laisse aucun pouvoir d'appréciation à ses destinataires chargés de sa mise en œuvre, celle-ci ayant un caractère purement automatique et découlant de la seule réglementation de l'Union sans application d'autres règles intermédiaires (voir arrêt du 28 février 2019, Conseil/Marquis Energy, C-466/16 P, EU:C:2019:156, point 44 et jurisprudence citée).

88 En l'espèce, il suffit de relever que la première des conditions cumulatives établie par la jurisprudence n'est pas remplie. En effet, il a été constaté au point 29 ci-dessus que des mesures adoptées par la Commission à l'encontre de la Confédération suisse ne seraient pas, par elles-mêmes, de nature à modifier de façon caractérisée la situation juridique du requérant au regard de son droit d'exercer la profession de médecin dans le canton de Genève. Par voie de conséquence, le refus d'adopter de telles mesures ne saurait, lui non plus, produire directement des effets sur la situation juridique du requérant. Dès lors, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres conditions de recevabilité fixées à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, il suffit de relever que le requérant n'est pas directement concerné par l'acte attaqué.

89 D'autre part, il a été relevé au point 35 ci-dessus que le requérant n'étant pas en droit d'exiger de la Commission qu'elle adopte des mesures unilatérales à l'encontre de la Confédération suisse, ces mesures concernant seulement les relations de l'Union et des États membres avec un pays tiers, il ne pouvait être autorisé à soumettre au contrôle du juge de l'Union l'omission de les adopter. Pour les mêmes raisons, même à supposer que, en l'espèce, la Commission n'ait pas seulement omis d'adopter ces mesures, mais ait refusé de le faire, les conclusions à fin d'annulation de ce refus n'en demeureraient pas moins manifestement irrecevables.

Sur les conclusions à fin d'engagement de la responsabilité extracontractuelle de l'Union

90 Comme il a été indiqué au point 22 ci-dessus, les conclusions de la requête à fin « [d'annulation de] la décision de refus implicite d'indemniser les préjudices subis par le requérant du fait de cette violation » doivent s'analyser comme tendant, implicitement mais nécessairement, à la condamnation de l'Union à la réparation du préjudice subi, sur le fondement des articles 268 et 340 TFUE. L'argumentation rappelée au point 68 ci-dessus vient donc au soutien de ces conclusions.

91 La Commission soutient que le requérant ne peut utilement demander au Tribunal de l'indemniser des préjudices prétendument nés de son refus d'agir, dès lors qu'elle n'est pas responsable des violations de l'ALCP commises par les autorités suisses.

92 Pour les mêmes raisons que celles exposées aux points 77 à 82 ci-dessus, les conclusions indemnitaires du requérant, fondées sur le refus allégué de la Commission de donner suite à son invitation à agir, doivent être rejetées, en tout état de cause, comme manifestement dépourvues de tout fondement en droit. En effet, même à supposer que le courrier du 20 décembre 2018 du SEAE contienne un tel refus, il ne saurait être considéré ni comme une violation, par la Commission, d'une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers au sens de la jurisprudence, ni comme une méconnaissance manifeste et grave, par cette institution, des limites qui s'imposent à son pouvoir d'appréciation et, par voie de conséquence, comme une violation suffisamment caractérisée d'une telle règle de droit. En outre, un tel refus ne saurait être considéré comme constitutif d'une violation du principe de protection de la confiance légitime ou du principe de sécurité juridique. Enfin, il n'existe

pas de lien de causalité direct entre ce refus allégué de la Commission et les préjudices invoqués par le requérant, ce refus, ainsi qu'il a été constaté au point 88 ci-dessus, n'étant pas susceptible de produire directement des effets juridiques sur la situation du requérant.

93 Pour conclure, il résulte de tout ce qui précède que le recours doit être rejeté pour partie comme manifestement irrecevable et pour partie comme manifestement dépourvu de tout fondement en droit.

Sur les dépens

94 Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens.

95 En l'espèce, le requérant ayant succombé, il y a lieu de le condamner aux dépens, conformément aux conclusions de la Commission.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre)

ordonne :

1) Le recours est rejeté.

2) M. Nathaniel Magnan est condamné aux dépens.

Fait à Luxembourg, le 25 septembre 2019.

Le greffier
E. Coulon

Le président
D. Gratsias