# ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

8 mai 2008 *

Dans l'affaire C-39/07,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 226 CE, introduit le 1er février 2007,

**Commission des Communautés européennes,** représentée par MM. H. Støvlbæk et R. Vidal Puig, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

**Royaume d'Espagne,** représenté par M. M. Muñoz Pérez, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: l'espagnol.

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. C. W. A. Timmermans, président de chambre, MM. L. Bay Larsen, P. Kūris, J.-C. Bonichot et M^me^ C. Toader (rapporteur), juges,

avocat général: M. M. Poiares Maduro,
greffier: M. R. Grass,

vu la procédure écrite,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

**Arrêt**

1 Par sa requête, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que, en omettant d'adopter toutes les mesures nécessaires pour transposer la directive 89/48/CEE du Conseil, du 21 décembre 1988, relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans (JO 1989, L 19, p. 16), en ce qui concerne la profession de pharmacien hospitalier, le Royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.

## Le cadre juridique

*La réglementation communautaire*

Les directives 85/432/CEE et 85/433/CEE

2 Le 16 septembre 1985, le Conseil a adopté la directive 85/432/CEE, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certaines activités du domaine de la pharmacie (JO L 253, p. 34).

3 Selon l'article 1er, paragraphe 1, de la directive 85/432:

«Les États membres veillent à ce que les titulaires d'un diplôme, certificat ou autre titre universitaire ou d'un niveau reconnu équivalent en pharmacie répondant aux conditions prévues à l'article 2 soient habilités au moins à l'accès aux activités visées au paragraphe 2 et à leur exercice, sous réserve, le cas échéant, de l'exercice d'une expérience professionnelle complémentaire.»

4 L'article 3 de la directive 85/432 dispose:

«Trois ans au plus tard après l'expiration du délai prévu à l'article 5, la Commission présente au Conseil des propositions appropriées concernant les spécialisations en pharmacie, et notamment celle en pharmacie hospitalière. Le Conseil examine ces propositions dans un délai d'un an.»

5 Le 16 septembre 1985, le Conseil a adopté la directive 85/433/CEE, visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres en pharmacie, et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement pour certaines activités du domaine de la pharmacie (JO L 253, p. 37).

6 L'article 2, paragraphe 1, de la directive 85/433, telle que modifiée par la directive 2001/19/CE du Parlement européen et du Conseil, du 14 mai 2001 (JO L 206, p. 1), prévoit:

«Chaque État membre reconnaît les diplômes, certificats et autres titres, visés à l'annexe, délivrés aux ressortissants des États membres par les autres États membres, conformément à l'article 2 de la directive 85/432[...], en leur donnant, en ce qui concerne l'accès et l'exercice des activités visées à l'article 1er, le même effet sur son territoire qu'aux diplômes, certificats et autres titres, visés à l'annexe, qu'il délivre.»

7 Le diplôme espagnol figurant dans ladite annexe est celui de licencié en pharmacie («Título de licenciado en farmacia»).

La directive 89/48

8 L'article 1er de la directive 89/48, telle que modifiée par la directive 2001/19, dispose:

«Aux fins de la présente directive, on entend:

a) par diplôme, tout diplôme, certificat ou autre titre ou tout ensemble de tels diplômes, certificats ou autres titres:

— qui a été délivré par une autorité compétente dans un État membre, désignée conformément aux dispositions législatives, réglementaires ou administratives de cet État,

— dont il résulte que le titulaire a suivi avec succès un cycle d'études postsecondaires d'une durée minimale de trois ans, ou d'une durée équivalente à temps partiel, effectué dans une université ou un établissement d'enseignement supérieur ou dans un autre établissement d'un niveau équivalent de formation et, le cas échéant, qu'il a suivi avec succès la formation professionnelle requise en plus du cycle d'études postsecondaires, et

— dont il résulte que le titulaire possède les qualifications professionnelles requises pour accéder à une profession réglementée dans cet État membre ou l'exercer,

dès lors que la formation sanctionnée par ce diplôme, certificat ou autre titre a été acquise dans une mesure prépondérante dans la Communauté, ou dès lors que son titulaire a une expérience professionnelle de trois ans certifiée par l'État membre qui a reconnu un diplôme, certificat ou autre titre délivré dans un pays tiers.

[...]

c) par profession réglementée, l'activité ou l'ensemble des activités professionnelles réglementées qui constituent cette profession dans un État membre;

d) par activité professionnelle réglementée, une activité professionnelle dont l'accès ou l'exercice, ou une des modalités d'exercice dans un État membre est subordonné, directement ou indirectement par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives, à la possession d'un diplôme. Constituent notamment des modalités d'exercice d'une activité professionnelle réglementée:

— l'exercice d'une activité sous un titre professionnel dans la mesure où le port de ce titre est autorisé aux seuls possesseurs d'un diplôme déterminé par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives,

[...]»

9 L'article 2 de la directive 89/48 prévoit:

«La présente directive s'applique à tout ressortissant d'un État membre voulant exercer à titre indépendant ou salarié une profession réglementée dans un État membre d'accueil.

La présente directive ne s'applique pas aux professions qui font l'objet d'une directive spécifique instaurant entre les États membres une reconnaissance mutuelle des diplômes.»

10 L'article 4 de la directive 89/48 dispose:

«1. L'article 3 [sur le droit des ressortissants d'un autre État membre d'accéder à une profession réglementée] ne fait pas obstacle à ce que l'État membre d'accueil exige également du demandeur:

[...]

b) qu'il accomplisse un stage d'adaptation pendant trois ans au maximum ou se soumette à une épreuve d'aptitude:

[...]»

*La réglementation nationale*

La réglementation relative aux spécialisations en pharmacie

11 La réglementation relative aux spécialisations en pharmacie est constituée par le décret royal 2708/1982 portant réglementation des études de spécialisation et de la délivrance du titre de pharmacien spécialiste (Real Decreto 2708/1982, por el que se regulan los estudios de especialización y la obtención del título de farmacéutico especialista), du 15 octobre 1982 (BOE n° 261, du 30 octobre 1982, p. 29994).

12 L'article 1er de ce décret royal se lit comme suit:

«Sans préjudice des droits reconnus aux licenciés en pharmacie, seuls les titulaires du diplôme de pharmacien spécialiste ['farmacéutico especialista'] délivré par le ministre de l'Éducation et de la Science peuvent porter le titre de pharmacien spécialiste, exercer la profession en tant que spécialiste ou occuper avec ce titre un emploi dans un organisme public ou privé.»

13 L'article 2 dudit décret royal dispose:

«L'obtention du diplôme de pharmacien spécialiste est subordonnée aux conditions suivantes:

a) être titulaire du diplôme de licencié en pharmacie;

b) avoir intégralement suivi la formation de spécialisation correspondante conformément aux plans d'étude et aux programmes établis;

c) avoir réussi les épreuves d'évaluation prévues en la matière.»

14 Selon l'article 3 du décret royal 2708/1982:

«Sont reconnues comme des spécialisations en pharmacie les spécialisations suivantes:

Premier groupe. — Spécialisations exigeant principalement une formation hospitalière:

[...]

— Pharmacie hospitalière

[...]»

La réglementation transposant les directives 85/432, 85/433 et 89/48

15 Les directives 85/432 et 85/433 ont été transposées en droit national par le décret royal 1667/1989, du 22 décembre 1989 (BOE nº 4, du 4 janvier 1990, p. 217).

16 L'article 1er de ce décret royal prévoit:

«Les diplômes, certificats et autres titres énumérés à l'annexe I du présent décret royal et délivrés à des ressortissants d'un État membre de la Communauté économique européenne remplissant les critères fixés à l'annexe II sont reconnus en Espagne, pour l'accès à la profession de pharmacien, comme équivalents au diplôme universitaire officiel de licencié en pharmacie.»

17 Le diplôme espagnol repris à l'annexe I dudit décret royal est le même que celui figurant à l'annexe de la directive 85/433.

18 La directive 89/48 a été transposée en droit espagnol par le décret royal 1665/1991, du 25 octobre 1991 (BOE nº 280, du 22 novembre 1991, p. 37916).

19 L'article 2, paragraphe 1, de ce décret royal dispose:

«Les règles énoncées dans le présent décret royal s'appliquent aux ressortissants d'un État membre de l'Union européenne qui, titulaires d'un diplôme obtenu dans un État de ladite Union, veulent exercer en Espagne, à titre indépendant ou salarié, une profession réglementée pour l'exercice de laquelle une formation supérieure d'une durée minimale de trois ans est exigée.»

20 L'article 3, point a), de ce même décret royal prévoit que constituent des «professions réglementées» toutes les professions énumérées à l'annexe I dudit décret. Cette annexe ne mentionne pas celle de pharmacien hospitalier.

**La procédure précontentieuse**

21 La Commission a envoyé au Royaume d'Espagne, le 19 décembre 2005, une lettre de mise en demeure ayant comme objet la non-transposition par cet État membre de la directive 89/48 en ce qui concerne la profession de pharmacien spécialiste.

22 Dans sa réponse du 17 mars 2006, le Royaume d'Espagne a fait valoir que la directive 89/48 n'était pas applicable à la profession de pharmacien hospitalier, celle-ci étant

une spécialisation de la profession de pharmacien qui est réglementée de manière spécifique par les directives 85/432 et 85/433 transposées en droit espagnol par le décret royal 1667/1989.

23 Le 4 juillet 2006, ayant estimé que cette réponse n'était pas satisfaisante, la Commission a adressé au Royaume d'Espagne un avis motivé, auquel cet État membre a répondu le 12 janvier 2007, soit postérieurement à la date d'expiration du délai fixé par la Commission dans cet avis motivé, en réitérant son argumentation tirée de ce que la directive 89/48 n'était pas applicable aux titres de spécialisation dans le secteur pharmaceutique.

24 N'étant pas convaincue par cette argumentation, la Commission a introduit le présent recours.

**Sur le recours**

*Argumentation des parties*

25 La Commission soutient que, dans la mesure où l'article 1er du décret royal 2708/1982 exclut que les titulaires d'un diplôme délivré dans un État membre et reconnu comme équivalent en application de l'article 2 de la directive 85/433 puissent porter le titre de pharmacien spécialiste et, par conséquent, exercer la profession de pharmacien hospitalier, l'État défendeur n'a pas transposé la directive en ce qui concerne cette profession.

26 En effet, selon cette institution, d'une part, ce titre devrait être qualifié de «diplôme» au sens de l'article 1er, sous a), de la directive 89/48, dans la mesure où il est délivré par l'autorité compétente désignée, il sanctionne une formation postsecondaire supérieure à trois ans et il atteste que son titulaire possède les qualifications requises pour exercer la profession de pharmacien hospitalier en Espagne. D'autre part, la profession réservée aux titulaires du diplôme de pharmacien spécialiste serait une profession réglementée au sens de l'article 1er, sous c), de la directive 89/48. En effet, cette profession consisterait dans l'exercice d'une activité réglementée au sens de l'article 1er, sous d), de cette directive, dans la mesure où l'accès à celle-ci est subordonné à la possession d'un diplôme.

27 La Commission relève, à cet égard, que la directive 89/48 n'exclut aucune profession réglementée de son champ d'application, à l'exception de celles qui ont fait l'objet d'une directive de reconnaissance mutuelle spécifique. En particulier, elle ne contiendrait aucune disposition susceptible d'être interprétée comme excluant de son champ d'application les professions pharmaceutiques ou, de manière plus générale, les professions de santé. Le fait d'inclure de telles professions dans le système général de reconnaissance des diplômes ne serait pas contraire à l'article 47, paragraphe 3, CE, selon lequel la libération progressive des restrictions au droit d'établissement doit être précédée ou accompagnée d'une coordination corrélative des conditions d'exercice de ces professions. Ladite directive aurait pour objectif non pas d'instaurer un système de reconnaissance automatique des diplômes, mais d'établir une méthode générale permettant de faciliter la reconnaissance des diplômes.

28 En outre, les directives 85/432 et 85/433 ne seraient pas applicables à la profession de pharmacien hospitalier, dès lors qu'elles ne concernent que le diplôme de licencié

en pharmacie. En effet, la directive 85/432, qui coordonne les conditions de formation pour la délivrance du diplôme de pharmacien, auquel s'applique le régime de reconnaissance prévu par la directive 85/433, ne viserait pas, au sens de son article 3, les spécialisations en pharmacie et notamment la spécialisation en pharmacie hospitalière. D'autre part, le diplôme de licencié en pharmacie serait le seul diplôme mentionné à l'annexe de la directive 85/433 en ce qui concerne le Royaume d'Espagne.

29 Le Royaume d'Espagne rétorque que la profession de pharmacien hospitalier, en tant que spécialité de la profession de pharmacien, n'entre pas dans le champ d'application de la directive 89/48. Une telle profession ne pourrait être régie que par des réglementations spécifiques, dès lors que l'article 47, paragraphe 3, CE introduit une réserve expresse relative, notamment, à la libération des restrictions à l'exercice des professions pharmaceutiques. Une telle libération ne pourrait, par conséquent, être réalisée par le système général de reconnaissance des diplômes prévu par cette directive.

30 Cette interprétation serait confirmée par les directives 85/432 et 85/433, lesquelles répondent à l'exigence consistant à prévoir des règles spéciales de coordination des législations relatives à certaines activités pharmaceutiques aux fins de permettre la reconnaissance mutuelle des titres et des diplômes en pharmacie. En revanche, la directive 89/48, qui prévoit comme seule condition à la reconnaissance des diplômes la durée minimale des études, ne pourrait suffire à assurer le respect de l'obligation de spécificité établie à l'article 47, paragraphe 3, CE. Il s'ensuivrait que, en l'absence de réglementation spéciale adoptée, en la matière, en vertu de l'article 3 de la directive 85/432, la Commission ne pourrait invoquer la directive 89/48 pour reprocher la non-conformité de la législation interne au système général de reconnaissance des diplômes.

*Appréciation de la Cour*

31 Les deux parties à la procédure admettent que les directives 85/432 et 85/433 ne s'appliquent pas au diplôme de pharmacien spécialiste, donnant accès à la profession de pharmacien hospitalier. Cependant, elles tirent deux conséquences différentes de cette interprétation. Selon la Commission, l'absence de directive spécifique implique que ce diplôme entre dans le champ d'application de la directive 89/48, alors que, selon le Royaume d'Espagne, en l'absence d'une telle directive, il convient de considérer que la reconnaissance dudit diplôme n'est régie ni par la directive 89/48 ni par un autre acte de droit dérivé.

32 À cet égard, il convient de constater d'emblée que le champ d'application de la directive 89/48 n'est pas délimité en fonction du secteur ou de la typologie des diplômes concernés. En effet, il ressort de son article 1er, sous a), que cette directive s'applique notamment à tout diplôme d'études supérieures délivré à la fin d'un cycle d'études postsecondaires d'une durée minimale de trois ans, permettant l'accès de son titulaire à une profession réglementée.

33 En outre, ainsi qu'il découle d'une jurisprudence constante, une profession doit être considérée comme réglementée, au sens de la directive 89/48, lorsque l'accès à l'activité professionnelle qui constitue cette profession ou l'exercice de celle-ci est régi par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives établissant un régime qui a pour effet de réserver expressément cette activité professionnelle aux personnes qui remplissent certaines conditions et d'en interdire l'accès à celles qui ne les remplissent pas (voir en ce sens, notamment, arrêts du 1er février 1996, Aranitis, C-164/94, Rec. p. I-135, points 18 et 19, ainsi que du 9 septembre 2003, Burbaud, C-285/01, Rec. p. I-8219, point 45).

34 En l'espèce, il y a lieu de constater, sur le fondement de la réglementation nationale en la matière, que le diplôme de pharmacien spécialiste est un diplôme d'études supérieures donnant accès à une profession réglementée, à savoir celle de pharmacien hospitalier.

35 Même s'il ne conteste pas une telle qualification du diplôme et de la profession en cause, le Royaume d'Espagne considère que, la directive 89/48 ne s'appliquant pas aux diplômes de spécialisation en pharmacie, il n'a pas l'obligation de prévoir la faculté, pour les ressortissants d'autres États membres, d'accéder à la profession de pharmacien hospitalier.

36 Une telle interprétation de la directive doit être écartée.

37 À cet égard, il est opportun de souligner, à titre liminaire, que le droit à la reconnaissance des diplômes est garanti en tant qu'expression du droit fondamental à la liberté d'établissement par l'article 43, deuxième alinéa, CE. Selon une jurisprudence constante, il découle de cette disposition du traité CE qu'un État membre, saisi d'une demande d'autorisation d'exercer une profession dont l'accès est, selon la législation nationale, subordonné à la possession d'un diplôme ou d'une qualification professionnelle, doit prendre en considération les diplômes, certificats et autres titres que l'intéressé a acquis dans le but d'exercer cette même profession dans un autre État membre en procédant à une comparaison entre les compétences attestées par ces diplômes et les connaissances et qualifications exigées par les règles nationales (voir arrêts du 7 mai 1991, Vlassopoulou, C-340/89, Rec. p. I-2357, point 16, et du 14 septembre 2000, Hocsman, C-238/98, Rec. p. I-6623, point 23).

38 La directive 89/48, ainsi qu'il ressort de son troisième considérant, établit une «méthode de reconnaissance» des diplômes qu'elle vise. Elle fixe un système général de reconnaissance des diplômes d'études supérieures permettant l'accès à une profession réglementée et donc l'exercice d'un droit qui se trouve consacré par le traité.

39 En outre, ainsi que la Commission l'a rappelé, la directive 89/48 n'instaure pas un système de reconnaissance automatique. En effet, même si elle reconnaît le droit d'accès aux professions réglementées, cette directive permet, en vertu de son article 4, sous b), à l'État d'accueil, de soumettre le demandeur, ressortissant d'un autre État membre, à un stage d'adaptation ou à une épreuve d'aptitude, notamment lorsque la formation qu'il a reçue porte sur des matières substantiellement différentes de celles couvertes par le diplôme requis dans l'État membre d'accueil ou lorsque la profession réglementée dans ce dernier État membre comprend une ou plusieurs activités professionnelles réglementées qui n'existent pas dans la profession réglementée dans l'État membre d'origine ou de provenance du demandeur et que cette différence entre les activités professionnelles dans les deux États membres concernés est caractérisée par une formation spécifique différente.

40 Le Royaume d'Espagne fait valoir que l'article 47, paragraphe 3, CE exclut, en tout état de cause, qu'une directive visant à la mise en place d'un système général de reconnaissance des diplômes puisse être appliquée aux professions de santé, cet article introduisant expressément une réserve en ce qui concerne les professions médicales, paramédicales et pharmaceutiques, lesquelles ne pourraient être libéralisées en l'absence d'un acte fixant les règles relatives à «la coordination de leurs conditions d'exercice dans les différents États membres».

41 Cet argument doit être écarté. Une telle interprétation de l'article 47, paragraphe 3, CE conduirait, en fait, non seulement à une non-application de la directive 89/48, mais plus généralement à une exclusion du droit des ressortissants communautaires à la reconnaissance des diplômes de spécialisation en pharmacie, alors que ce droit ressort de l'article 43, deuxième alinéa, CE.

42 En revanche, l'article 47, paragraphe 3, CE a pour objectif non pas de limiter la portée du droit à la reconnaissance des diplômes, mais d'éviter la mise en place d'un système de reconnaissance automatique des diplômes d'accès aux professions de santé en l'absence de coordination des dispositions régissant l'exercice de ces professions. Cette disposition du traité concerne ainsi un tel système, qui doit être conçu en relation avec l'harmonisation progressive des dispositions relatives à l'exercice desdites professions.

43 Il s'ensuit que la reconnaissance des diplômes donnant accès à la profession de pharmacien hospitalier entre dans le champ d'application de la directive 89/48 et que les États membres doivent prévoir un système permettant une telle reconnaissance, selon les conditions prévues par cette directive.

44 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de constater que, en omettant d'adopter toutes les mesures nécessaires pour transposer la directive 89/48 en ce qui concerne la profession de pharmacien hospitalier, le Royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.

## Sur les dépens

45 En vertu de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation du Royaume d'Espagne et ce dernier ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) déclare et arrête:

1) **En omettant d'adopter toutes les mesures nécessaires pour transposer la directive 89/48/CEE du Conseil, du 21 décembre 1988, relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans, en ce qui concerne la profession de pharmacien hospitalier, le Royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.**

2) **Le Royaume d'Espagne est condamné aux dépens.**

Signatures