



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. MACIEJ SZPUNAR

présentées le 18 décembre 2025¹

Affaire C-604/24

FARMAKEIO YZ & SIA O.E.

contre

Ypourgos Anaptyxis kai Ependyseon,

Ypourgos Ygeias,

en présence de

Panellinios Farmakeftikos Syllogos

[demande de décision préjudicielle formée par le Symvoulío tis Epikrateias (Conseil d'État, Grèce)]

« Renvoi préjudiciel – Médicaments à usage humain – Médicaments non soumis à prescription médicale – Interdiction de la vente à distance au public – Protection de la santé publique – Contrôle de proportionnalité »

I. Introduction

1. La présente affaire porte sur l'interprétation de l'article 85 quater de la directive 2001/83/CE² qui concerne la commercialisation de médicaments en ligne. Le premier paragraphe de cette disposition établit les conditions auxquelles est soumise l'offre à la vente à distance au public de médicaments au moyen de services de la société de l'information. Son deuxième paragraphe reconnaît la compétence d'un État membre de destination de tels médicaments pour imposer des conditions justifiées par la protection de la santé publique pour la délivrance au détail de ceux-ci. La juridiction de renvoi demande à la Cour de préciser l'étendue de cette compétence afin de déterminer si un État membre peut interdire la vente en ligne de certains médicaments non soumis à prescription médicale (ci-après les « MNP »).

¹ Langue originale : le français.

² Directive du Parlement européen et du Conseil du 6 novembre 2001 instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain (JO 2001, L 311, p. 67), telle que modifiée par la directive 2011/62/UE du Parlement européen et du Conseil, du 8 juin 2011 (JO 2011, L 174, p. 74) (ci-après la « directive 2001/83 »).

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

1. La directive 2001/83

2. L'article 1^{er}, point 20, de la directive 2011/62/UE³ a inséré dans la directive 2001/83 le titre VII bis, intitulé « Vente à distance au public », sous lequel figure, notamment, l'article 85 quater, qui est libellé comme suit :

« 1. Sans préjudice des législations nationales qui interdisent l'offre à la vente à distance au public de médicaments soumis à prescription, au moyen de services de la société de l'information, les États membres veillent à ce que les médicaments soient offerts à la vente à distance au public au moyen de services de la société de l'information tels que définis dans la [directive 98/34/CE⁴], aux conditions suivantes :

- a) la personne physique ou morale offrant des médicaments est autorisée ou habilitée à délivrer des médicaments au public, également à distance, conformément à la législation nationale de l'État membre dans lequel cette personne est établie ;
- b) la personne visée au point a) a notifié à l'État membre dans lequel elle est établie, au minimum, les informations suivantes :
 - i) le nom ou la raison sociale et l'adresse permanente du lieu d'activité à partir duquel ces médicaments sont fournis ;
 - ii) la date de début de l'activité d'offre à la vente à distance de médicaments au public au moyen de services de la société de l'information ;
 - iii) l'adresse du site internet utilisé à cette fin et toutes les informations nécessaires pour identifier ce site internet ;
 - iv) le cas échéant, la classification, conformément au titre VI, des médicaments offerts à la vente à distance au public au moyen de services de la société de l'information.

S'il y a lieu, ces informations sont mises à jour ;

- c) les médicaments respectent la législation nationale de l'État membre de destination conformément à l'article 6, paragraphe 1 ;
- d) sans préjudice des obligations d'information énoncées dans la [directive 2000/31/CE⁵], le site internet offrant des médicaments contient au minimum :

³ Directive du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011 modifiant la directive 2001/83/CE instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain, en ce qui concerne la prévention de l'introduction dans la chaîne d'approvisionnement légale de médicaments falsifiés (JO 2011, L 174, p. 74).

⁴ Directive du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques (JO 1998, L 204, p. 37).

⁵ Directive du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur (« directive sur le commerce électronique ») (JO 2000, L 178, p. 1).

- i) les coordonnées de l'autorité compétente ou de l'autorité qui reçoit la notification conformément au point b) ;
- ii) un lien hypertexte vers le site internet de l'État membre d'établissement visé au paragraphe 4 ;
- iii) le logo commun visé au paragraphe 3, clairement affiché sur chaque page du site internet qui a trait à l'offre à la vente à distance de médicaments au public. Le logo commun contient un lien hypertexte vers les données concernant la personne figurant sur la liste visée au paragraphe 4, point c).

2. Les États membres peuvent imposer des conditions, justifiées par la protection de la santé publique, pour la délivrance au détail, sur leur territoire, de médicaments offerts à la vente à distance au public au moyen de services de la société de l'information.

[...]

6. Sans préjudice de la [directive 2000/31] et des exigences énoncées dans le présent titre, les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les personnes autres que celles visées au paragraphe 1 offrant à la vente à distance des médicaments au public au moyen de services de la société de l'information et exerçant leur activité sur leur territoire soient soumises à des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives. »

2. La directive 2000/31

3. L'article 3 de la directive 2000/31, intitulé « Marché intérieur », dispose :

« 1. Chaque État membre veille à ce que les services de la société de l'information fournis par un prestataire établi sur son territoire respectent les dispositions nationales applicables dans cet État membre relevant du domaine coordonné.

2. Les États membres ne peuvent, pour des raisons relevant du domaine coordonné, restreindre la libre circulation des services de la société de l'information en provenance d'un autre État membre.

3. Les paragraphes 1 et 2 ne sont pas applicables aux domaines visés à l'annexe.

4. Les États membres peuvent prendre, à l'égard d'un service donné de la société de l'information, des mesures qui dérogent au paragraphe 2 si les conditions suivantes sont remplies :

a) les mesures doivent être :

i) nécessaires pour une des raisons suivantes :

- l'ordre public, en particulier la prévention, les investigations, la détection et les poursuites en matière pénale, notamment la protection des mineurs et la lutte contre l'incitation à la haine pour des raisons de race, de sexe, de religion ou de nationalité et contre les atteintes à la dignité de la personne humaine,
- la protection de la santé publique,

– [...]

ii) prises à l'encontre d'un service de la société de l'information qui porte atteinte aux objectifs visés au point i) ou qui constitue un risque sérieux et grave d'atteinte à ces objectifs ;

iii) proportionnelles à ces objectifs ;

b) l'État membre a préalablement et sans préjudice de la procédure judiciaire, y compris la procédure préliminaire et les actes accomplis dans le cadre d'une enquête pénale :

– demandé à l'État membre visé au paragraphe 1 de prendre des mesures et ce dernier n'en a pas pris ou elles n'ont pas été suffisantes,

– notifié à la Commission et à l'État membre visé au paragraphe 1 son intention de prendre de telles mesures.

5. Les États membres peuvent, en cas d'urgence, déroger aux conditions prévues au paragraphe 4, point b). Dans ce cas, les mesures sont notifiées dans les plus brefs délais à la Commission et à l'État membre visé au paragraphe 1, en indiquant les raisons pour lesquelles l'État membre estime qu'il y a urgence.

[...] »

B. Le droit grec

4. L'arrêté ministériel GP oik. 22609/19 avril 2022 adopté conjointement par le ministre du Développement et des Investissements et le ministre de la Santé, modifiant l'article 116 de l'arrêté conjoint D.YG3a/G.P. 32221/2013 du ministre du Développement, de la Compétitivité, des Infrastructures, des Transports et des Réseaux, d'une part, et du ministre de la Santé, d'autre part⁶ (ci-après l'« acte attaqué »), précise les catégories de médicaments dont la vente à distance est autorisée et prévoit, à son article 1^{er} :

« Est interdite la vente à distance au public de médicaments soumis à prescription médicale.

Pour les autres médicaments, est autorisée la vente à distance au public au moyen des services de la société de l'information par les pharmacies en ligne qui ont été certifiées à cette fin par [l'ordre des pharmaciens] en application de [l'arrêté conjoint G5(b)/G.P. oik. 20293/15 mars 2016 des ministres de l'Économie, du Développement et du Tourisme, d'une part, et de la Santé, d'autre part, portant « Désignation de l'autorité compétente pour la certification des pharmacies en ligne » ([FEK] B' 787)], uniquement pour les médicaments qui, conformément à leur autorisation de mise sur le marché, sont classés ou ont été classés dans la sous-catégorie des produits pharmaceutiques en accès libre (médicaments en accès libre ou MAL) au sein de la catégorie des [MNP], conformément aux dispositions de [l'arrêté G5(a)51194/14 juillet 2016 du ministre de la Santé ([FEK] B' 2219)].

Le conseil d'administration de l'[organisme nationale des médicaments] inflige aux contrevenants une amende de vingt mille (20 000) euros à cent mille (100 000) euros et, en cas de récidive, de cin-

⁶ FEK B' 1965/20.4.2022.

quante mille (50 000) euros à deux cent mille (200 000) euros. Les peines ci-dessus se cumulent avec toute autre peine. »

III. Les faits de l'affaire au principal, la procédure devant la Cour et les questions préjudicielles

5. La requérante au principal, Farmakeio YZ & Sia, exploite une officine pharmaceutique physique et a pour objet social, notamment, la vente en ligne de « biens commercialisés par une pharmacie conformément à la législation en matière pharmaceutique ».

6. Par requête du 25 mai 2022, cette société a demandé au Symvoulío tis Epikrateias (Conseil d'État, Grèce), la juridiction de renvoi, d'annuler l'acte attaqué, qui modifie la réglementation antérieure en ce qu'il autorise la vente à distance au public, au moyen de services de la société de l'information et par les pharmacies en ligne certifiées, de médicaments qui, conformément à leur autorisation de mise sur le marché, sont classés dans la sous-catégorie des MAL, au sein de la catégorie des MNP.

7. En effet, sous l'empire d'une réglementation antérieure, les pharmacies en ligne certifiées étaient autorisées à effectuer la vente, sans distinction, de tous les MNP et des médicaments non remboursés par les organismes de sécurité sociale. En revanche, la classification des médicaments dans la sous-catégorie des MAL, désormais prévue par la réglementation nationale, est opérée par une autorité nationale compétente et repose sur une liste de critères qui concernent a) la classification antérieure d'un médicament en tant que MNP ou l'aptitude d'un médicament à être classé en tant que tel, à condition qu'il n'existe pas de nouvelles données scientifiques justifiant qu'il soit reclassé comme étant soumis à prescription ; b) la nature univoque des symptômes [« symptôme manifeste (céphalée, nausée, etc.) »] ou affections que ce médicament est destiné à traiter ; c) la simplicité des instructions de posologie ; d) des interactions limitées avec d'autres traitements couramment administrés ; e) des conditions de conservation peu exigeantes ; f) une présentation en petits conditionnements, ainsi que g) l'absence d'éléments sérieux et fondés indiquant des risques importants liés à son utilisation à long terme.

8. À l'appui de sa requête, la requérante au principal soutient que l'acte attaqué, en ce qu'il n'autorise la vente en ligne que des médicaments relevant de cette sous-catégorie, est contraire, notamment, à l'article 85 quater, paragraphe 1, de la directive 2001/83. Cette société relève également qu'aucun médicament n'a été classé dans ladite sous-catégorie, si bien que la réglementation autorisant la vente de certains médicaments reste lettre morte. En outre, aucun motif de protection de la santé publique ne justifie selon elle la mesure restrictive en cause au sens de l'article 85 quater, paragraphe 2, de cette directive.

9. Les autorités émettrices de l'acte attaqué et l'ordre des pharmaciens soutiennent que l'adoption de cet acte au titre de l'article 85 quater, paragraphe 2, de la directive 2001/83 était justifiée par des raisons d'intérêt général. Ces parties font valoir que la possibilité, pour les pharmacies en ligne, de vendre indistinctement tous les MNP et les médicaments non remboursés, en application du régime antérieur, aurait eu pour effet de rendre disponibles à la vente en ligne plus de 1 000 types de médicaments, et de poser des difficultés pour contrôler la consommation excessive de médicaments et du trafic de médicaments contrefaits ou inappropriés.

10. L'ordre des pharmaciens soutient également, tout d'abord, que la vente en ligne de médicaments, y compris les MNP, présente des risques pour la santé publique, car « elle prive en substance le pharmacien de la possibilité de contrôler qui est l'utilisateur final » et supprime le « gage de sécurité que procure la délivrance des médicaments par un pharmacien en personne », alors que de tels risques n'existent pas dans le cas des MAL, du fait des caractéristiques particulières de ceux-ci. Ensuite, selon l'État grec et l'ordre des pharmaciens, la délivrance par les pharmacies en ligne de l'ensemble des MNP et médicaments non remboursés ne répond à aucun besoin en Grèce « en raison de la distribution géographique optimale et rationnelle » des pharmacies sur le territoire grec. Enfin, à l'appui de ses affirmations, l'ordre des pharmaciens mentionne d'autres États membres de l'Union, à savoir Chypre et le Portugal, qui restreignent, selon lui, la mise à disposition par Internet de MNP.

11. C'est dans ce contexte que le Symvoulío tis Epikrateias (Conseil d'État) a, par décision du 16 juillet 2024, parvenue à la Cour le 16 septembre 2024, décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

- « 1) L'article 85 quater, paragraphe 1, de la [directive 2001/83] s'oppose-t-il à une disposition réglementaire nationale qui n'autorise pas la vente à distance au public au moyen des services de la société de l'information, par les pharmacies en ligne, de tous les [MNP], mais seulement d'une sous-catégorie de ceux-ci (en l'espèce, les [MAL]) ?
- 2) Ou, au contraire, l'article 85 quater, paragraphe 2, de la [directive 2001/83] permet-il au législateur réglementaire national d'interdire la vente à distance au public au moyen des services de la société de l'information, par les pharmacies en ligne, de certains [MNP], pour des raisons de protection de la santé publique ?
- 3) En cas de réponse affirmative à la deuxième question, les motifs invoqués en l'espèce par l'État hellénique et l'ordre des pharmaciens pour justifier la restriction litigieuse (lutte contre la polypharmacie et le trafic de médicaments contrefaits ou inappropriés, etc.) constituent-ils des raisons de protection de la santé publique, au sens de l'article 85 quater, paragraphe 2, de la [directive 2001/83] ?
- 4) En cas de réponse affirmative à la troisième question, le juge national doit-il contrôler la proportionnalité de la mesure restrictive du point de vue négatif, c'est-à-dire vérifier seulement si la restriction est manifestement inappropriée ou manifestement non nécessaire, ou du point de vue positif, c'est-à-dire vérifier si la restriction est une mesure appropriée et absolument nécessaire à la protection de la santé publique ? »

12. Des observations écrites ont été déposées par la requérante au principal et l'ordre des pharmaciens, par les gouvernements grec et italien ainsi que par la Commission européenne. Il n'a pas été tenu d'audience.

IV. Analyse

A. Sur les première et deuxième questions préjudicielles

13. Par ses première et deuxième questions préjudicielles, que je propose d'examiner conjointement, la juridiction de renvoi cherche à savoir, en substance, si l'article 85 quater, paragraphes 1 et 2, de la directive 2001/83 s'oppose à une disposition nationale interdisant aux pharmacies en ligne de vendre au public, au moyen des services de la société de l'information, certains MNP, pour des raisons de protection de la santé publique.

14. Afin de répondre à cette question, il convient de déterminer, d'une part, la portée de l'obligation – pesant sur les États membres en vertu de l'article 85 quater, paragraphe 1, de la directive 2001/83 – d'autoriser l'offre à la vente à distance au public au moyen de services de la société de l'information des MNP (section 1), et, d'autre part, les limites de la compétence d'un État membre, reconnue à l'article 85 quater, paragraphe 2, de cette directive, de soumettre la délivrance au détail de médicaments sur son territoire aux conditions justifiées par la protection de la santé publique (section 2).

1. L'obligation d'autoriser la vente en ligne de médicaments

15. S'agissant de l'article 85 quater de la directive 2001/83, la Cour a déjà dit pour droit que, conformément à son premier paragraphe, les États membres *doivent autoriser* la vente à distance au public, au moyen de services de la société de l'information, de MNP. En effet, *une interdiction*, par la législation d'un État membre, de l'offre à la vente à distance au public *n'est admise qu'en ce qui concerne les médicaments soumis à prescription*⁷.

16. Par ailleurs, s'agissant toujours des MNP, en vertu de l'article 85 quater, paragraphe 1, de la directive 2001/83, il appartient aux États membres de veiller à ce que de tels médicaments soient offerts à la vente à distance au public au moyen de services de la société de l'information *conformément à une série de conditions* énoncées à cette disposition.

17. Il convient de relever que le titre VII bis de la directive 2001/83, qui comprend, notamment, l'article 85 quater, a été introduit par la directive 2011/62 en vue, ainsi que l'énonce son considérant 21, de répondre à une « menace majeure pour la santé publique » liée à la vente de médicaments falsifiés au public par Internet. La directive 2011/62 était donc une mesure par laquelle le législateur de l'Union entendait répondre aux risques associés à l'importance croissante de la commercialisation de médicaments en ligne.

18. Bien que les considérants de la directive 2001/83 ne mentionnent qu'un seul objectif, à savoir la protection de la santé publique par la lutte contre les médicaments falsifiés, les dispositions de celle-ci doivent être interprétées dans le contexte dans lequel elles s'inscrivent. Cette directive, qui a été adoptée sur le fondement de l'article 95 CE, devenu l'article 114 TFUE, vise, ainsi que l'énonce l'un de ses premiers considérants, à établir un cadre qui ne freine pas les échanges de médicaments au sein de l'Union⁸. Vue dans cette perspective, ladite directive poursuit, au moyen de son article 85 quater, qui fait partie intégrante de celle-ci, un double objectif, à savoir établir un

⁷ Voir arrêt du 29 février 2024, Doctipharma (C-606/21, ci-après l'« arrêt Doctipharma », EU:C:2024:179, point 41). Voir également arrêt du 27 février 2025, Apothekerkammer Nordrhein (C-517/23, EU:C:2025:122, point 74).

⁸ Voir considérant 3 de la directive 2001/83.

cadre juridique approprié pour la commercialisation de médicaments en ligne au sein du marché intérieur et répondre aux risques qui, selon le législateur de l'Union, se sont accrus dans le sillage de cette commercialisation.

19. Dans ces circonstances, d'une part, l'article 85 quater, paragraphe 1, de la directive 2001/83 prévoit que les États membres sont tenus d'autoriser la vente à distance au public, au moyen de services de la société de l'information, de MNP en vue d'établir un cadre qui ne freine pas les échanges de médicaments dans l'Union⁹. D'autre part, guidée par l'objectif de la protection de la santé, cette disposition établit *les conditions relatives aux personnes, aux médicaments et aux sites Internet* auxquelles est subordonnée la vente à distance au public au moyen de services de la société de l'information des médicaments et au respect desquelles doivent veiller les États membres¹⁰.

20. Ainsi, lorsque les conditions établies à l'article 85 quater, paragraphe 1, de la directive 2001/83 sont réunies, un État membre, en principe, ne peut pas interdire l'activité d'un service de la société de l'information consistant à offrir à la vente des MNP. Les conditions auxquelles est soumise une telle activité semblent donc être, à tout le moins en principe, harmonisées par cette directive.

21. Pour être complet, il y a lieu de relever que la condition prévue à l'article 85 quater, paragraphe 1, sous a), de la directive 2001/83, relative aux *personnes autorisées ou habilitées à effectuer la vente en ligne de médicaments*, jouit d'un statut particulier dans la mesure où les États membres sont compétents pour déterminer quelles sont ces personnes. En effet, selon cette disposition, l'existence d'une autorisation ou d'une habilitation doit être examinée au regard de « la législation de l'État membre dans lequel cette personne est établie ».

22. Toutefois, mis à part cette condition spécifique, les conditions auxquelles est subordonnée la vente de MNP au moyen d'un service de la société de l'information font l'objet de l'harmonisation opérée par l'article 85 quater, paragraphe 1, de la directive 2001/83. Ce constat m'amène à l'examen de l'article 85 quater, paragraphe 2, de cette directive, qui porte sur les conditions introduites par les États membres pour la délivrance au détail de médicaments sur leur territoire.

2. Les conditions pour la délivrance au détail

23. L'article 85 quater, paragraphe 2, de la directive 2001/83 porte sur la faculté d'un État membre de soumettre la délivrance au détail de médicaments, sur son territoire, aux conditions justifiées par la protection de la santé publique. Il y a lieu, avant de procéder à l'examen de ces conditions, de déterminer au préalable si une interdiction de vente en ligne de certains médicaments est susceptible de constituer une « condition pour la délivrance au détail », au sens de cette disposition.

24. Compte tenu du caractère vague et ambigu du terme « délivrance », il me paraît difficile de répondre à cette question sur la base d'une interprétation exclusivement textuelle¹¹. Il convient donc d'interpréter l'expression « condition pour la délivrance au détail » à la lumière du contexte dans lequel elle s'inscrit, ainsi que des finalités de la directive 2001/83.

⁹ Voir point 15 des présentes conclusions.

¹⁰ Voir arrêt Doctipharma (point 42).

¹¹ Voir, en ce sens, mes conclusions dans l'affaire Doctipharma (C-606/21, ci-après « mes conclusions dans l'affaire Doctipharma », EU:C:2023:585, point 44).

25. À cet égard, la notion de « délivrance au détail » est également employée, à tout le moins dans certaines versions linguistiques¹², à l'article 40, paragraphe 2, de la directive 2001/83, qui prévoit que certaines opérations ne sont pas soumises à l'obligation de posséder l'autorisation requise pour la fabrication des médicaments. En effet, selon cette disposition, « [une telle] autorisation n'est pas exigée pour les préparations, divisions, changements de conditionnement ou présentation, dans la mesure où ces opérations sont exécutées, uniquement en vue de la délivrance au détail, par des pharmaciens dans une officine ou par d'autres personnes légalement autorisées dans les États membres à effectuer lesdites opérations ». Cette circonstance peut constituer un indice quant au fait que, s'agissant de la directive 2001/83, la notion de « délivrance au détail » englobe certaines opérations effectuées dans le cadre de la distribution de médicaments et ne relevant toutefois pas de la distribution en gros. Il s'ensuivrait que cette notion, au sens de l'article 85 quater, paragraphe 2, de cette directive, désigne des opérations effectuées en vue de fournir un médicament au client qui vont au-delà de la simple livraison de marchandises.

26. Cette interprétation est corroborée par les considérants 21 à 24 de la directive 2011/62, qui concernent la matière régie à l'article 85 quater, paragraphe 2, de la directive 2001/83.

27. Ainsi, le considérant 21 de la directive 2011/62 énonce qu'« il convient de tenir compte du fait que les conditions spécifiques applicables à la délivrance au détail de médicaments au public n'ont pas été harmonisées au niveau de l'Union et que, dès lors, les États membres peuvent imposer des conditions pour la délivrance des médicaments au public, dans les limites du traité [FUE] ».

28. Par ailleurs, le considérant 22 de la directive 2011/62 énonce que, « [l]ors de l'examen de la compatibilité avec le droit de l'Union des conditions de délivrance au détail des médicaments, la [Cour] a reconnu le caractère très particulier des médicaments, dont les effets thérapeutiques les distinguent substantiellement de toute autre marchandise. La [Cour] a également jugé [...] qu'il appartenait aux États membres de décider du niveau auquel ils entendent assurer la protection de la santé publique et la manière dont ce niveau doit être atteint. Ce niveau pouvant varier d'un État membre à l'autre, il convient de reconnaître aux États membres une marge d'appréciation pour fixer les conditions de délivrance des médicaments au public sur leur territoire ».

29. En outre, le considérant 23 de la directive 2011/62 énonce que, « [e]n particulier, au regard des risques pour la santé publique et compte tenu du pouvoir accordé aux États membres de déterminer le niveau de protection de la santé publique, la jurisprudence de la [Cour] a reconnu que les États membres peuvent réserver la vente de médicaments au détail, en principe, aux seuls pharmaciens ».

30. Quant au considérant 24 de cette directive, il énonce que, « [d]ès lors, et à la lumière de la jurisprudence de la [Cour], les États membres devraient pouvoir imposer des conditions justifiées par la protection de la santé publique lors de la délivrance au détail de médicaments offerts à la vente à distance au moyen de services de la société de l'information. Ces conditions ne devraient pas entraver indûment le fonctionnement du marché intérieur ».

31. Ces quatre considérants de la directive 2011/62 et l'arrêt Apothekerkammer des Saarlandes e.a.¹³ - auquel se réfèrent les considérants 22 et 23 de cette directive - laissent entendre que les conditions de délivrance des médicaments au public concernent, notamment, les *modalités de*

¹² Voir versions en langues française et anglaise.

¹³ Arrêt du 19 mai 2009, Apothekerkammer des Saarlandes e.a. (C-171/07 et C-172/07, EU:C:2009:316, points 34 et 35).

commercialisation des médicaments au détail et, en particulier, la possibilité de réserver la vente de médicaments au détail aux seuls pharmaciens jouissant d'une indépendance professionnelle réelle.

32. La compétence des États membres de « réserver la vente de médicaments au détail, en principe, aux seuls pharmaciens », mentionnée au considérant 23 de la directive 2011/62, est désormais reconnue à l'article 85 quater, paragraphe 1, sous a), de la directive 2001/83, qui prévoit que les États membres déterminent les personnes physiques ou morales autorisées ou habilitées à délivrer des médicaments au public à distance.

33. La compétence des États membres pour adopter d'autres conditions pour la délivrance des médicaments offerts à la vente en ligne est, quant à elle, reconnue à l'article 85 quater, paragraphe 2, de la directive 2001/83. Eu égard aux considérations présentées aux points 24, 25 et 31 des présentes conclusions, cette compétence permet à un État membre de déterminer *les modalités de commercialisation de tels médicaments* au moyen des conditions qui portent *sur les opérations effectuées en vue de leur distribution aux clients* sur son territoire. Étant donné que cette compétence comprend certaines obligations et interdictions relatives aux opérations qui concernent tous les médicaments, l'interdiction de commercialiser certains d'entre eux est également couverte a priori par ladite compétence.

34. Toutefois, la même compétence est circonscrite à plusieurs égards par le droit de l'Union. En particulier, son exercice ne saurait remettre en cause ni l'obligation qui pèse sur les États membres en vertu de l'article 85 quater, paragraphe 1, de la directive 2001/83, ni l'effet utile de cette disposition.

35. À cet égard, le considérant 24 de la directive 2011/62 énonce que « les États membres devraient pouvoir imposer des conditions justifiées par la protection de la santé publique lors de la délivrance au détail de médicaments offerts à la vente à distance au moyen de services de la société de l'information » et que « [c]es conditions ne devraient pas entraver indûment le fonctionnement du marché intérieur » (mise en italique par mes soins), ce qui pourrait être le cas si l'obligation d'autoriser la vente en ligne de médicaments était *unilatéralement* remise en question par un État membre donné.

36. Cette interprétation est corroborée par l'arrêt Doctipharma, qui fournit des repères utiles quant à l'interprétation de l'article 85 quater, paragraphe 2, de la directive 2001/83. Dans cet arrêt, la Cour s'est penchée sur la question de savoir si les États membres peuvent, sur le fondement de l'article 85 quater de cette directive, interdire la fourniture d'un service consistant à mettre en relation, au moyen d'un site Internet, des pharmaciens et des clients pour la vente de MNP à partir des sites d'officines des pharmacies ayant souscrit à ce service.

37. Dans ledit arrêt, la Cour a opéré une distinction entre un service qui consiste à vendre des MNP et un service d'intermédiation dans le cadre duquel le prestataire n'assume pas le rôle de vendeur. La Cour a ensuite considéré que, dans cette seconde hypothèse, le service concerné *ne relèverait pas de la notion de « conditions de délivrance au détail »* des médicaments offerts à la vente à distance au public, au sens de l'article 85 quater, paragraphe 2, de la directive 2001/83, et *ne pourrait pas non plus être interdit sur le fondement de cette disposition*¹⁴. En effet, pour reprendre les termes employés par la Cour, l'article 85 quater, paragraphe 1, de cette directive prévoit explicitement que *les États membres veillent à ce que les médicaments soient offerts à la*

¹⁴ Voir arrêt Doctipharma (point 53).

vente à distance au public au moyen de services de la société de l'information. Il serait *dès lors incohérent* de considérer que le recours à un tel service puisse être interdit par les États membres sur le fondement de l'article 85 quater, paragraphe 2, de ladite directive¹⁵.

38. Il y a lieu d'observer que la présente demande de décision préjudicielle porte non pas sur une condition qui empêcherait la commercialisation de médicaments en ligne au moyen d'un service spécifique de la société de l'information, mais sur une condition excluant certains médicaments de la vente en ligne. Toutefois, il est possible d'appliquer au cas de l'espèce, avec quelques ajustements, le raisonnement suivi par la Cour dans l'arrêt Doctipharma.

39. À cet égard, s'agissant des conditions relatives aux médicaments, l'article 85 quater, paragraphe 1, sous c), de la directive 2001/83 prévoit que les États membres veillent à ce que les médicaments soient offerts à la vente à distance au moyen de services de la société de l'information à condition, notamment, qu'ils respectent la législation nationale de l'État membre de destination, conformément à l'article 6, paragraphe 1, de cette directive, qui prévoit qu'aucun médicament ne peut être mis sur le marché d'un État membre sans qu'une autorisation de mise sur le marché ait été délivrée par l'autorité compétente de cet État membre ou par la Commission. La délivrance de médicaments par Internet n'est possible que si ceux-ci bénéficient d'une autorisation de mise sur le marché dans l'État membre de destination¹⁶.

40. Si un médicament dispose d'une telle autorisation valable sur le territoire d'un État membre et que celle-ci n'a pas été révoquée ou suspendue, cet État membre ne peut pas interdire, en vertu de l'article 85 quater, paragraphe 2, de la directive 2001/83 et sans affecter la possibilité de vendre ce médicament dans une officine traditionnelle, la vente en ligne de celui-ci sur son territoire. A fortiori, un État membre ne peut pas non plus établir une sous-catégorie de MNP et interdire leur vente en ligne sans méconnaître l'obligation qui lui est imposée en vertu de l'article 85 quater, paragraphe 1, de cette directive.

41. La décision du Conseil d'État français mentionnée dans la décision de renvoi¹⁷ semble reposer sur le même raisonnement. En effet, cette juridiction a considéré qu'un acte réglementaire qui, à l'exception d'une sous-catégorie de médicaments (« les médicaments de médication officinale qui peuvent être présentés en accès direct au public en officine »), interdit la vente en ligne de MNP n'est pas conforme à la directive 2001/83. Cette décision laisse entendre que les États membres ne disposent d'aucune marge de manœuvre en ce qui concerne la possibilité d'exclure de la vente en ligne certains MNP.

42. Ainsi, la compétence reconnue à l'article 85 quater, paragraphe 2, de la directive 2001/83 permet à un État membre de destination de médicaments de déterminer les modalités de leur commercialisation par les conditions relatives aux opérations effectuées en vue de la distribution au détail sur son territoire, sans toutefois pouvoir remettre en cause la possibilité de les offrir à la vente en ligne.

¹⁵ Voir arrêt Doctipharma (points 55 et 56).

¹⁶ Voir arrêt du 8 juillet 2021, Pharma Expressz (C-178/20, EU:C:2021:551, point 53), selon lequel « lorsque l'offre à la vente à distance de médicaments au public n'est pas interdite par la législation de l'État membre de destination de ces médicaments, [...] la délivrance de ceux-ci par Internet n'est possible que si ceux-ci bénéficient d'une [autorisation de mise sur le marché] dans l'État membre de destination ». Je tiens à préciser que le point 53 de cet arrêt, mentionnant le fait que l'offre à la vente à distance de médicaments au public peut être interdite par la législation de l'État membre de destination de ces médicaments, semble concerner les médicaments soumis à prescription.

¹⁷ Voir décision du 17 juillet 2013, M. L. et autres, n^{os} 365317, 366195, 366272 et 366468, ECLI:FR:CESSR:2013:365317.20130717.

43. Cette considération n'est pas remise en cause par les affirmations de l'ordre des pharmaciens, selon lesquelles plusieurs États membres auraient introduit des restrictions relatives à la vente de médicaments en ligne. Il ressort du présent renvoi préjudiciel que l'ordre des pharmaciens fait référence, notamment, aux solutions retenues en droit chypriote¹⁸ et en droit portugais¹⁹, ceux-ci étant également mentionnés dans ses observations écrites²⁰.

44. Il ressort de mes recherches sur la législation en la matière et des informations figurant sur les sites officiels des autorités nationales compétentes²¹ que certains États membres réservent aux pharmaciens non seulement la vente de MNP, mais également leur livraison aux clients. Il existe également une pratique consistant à établir des sous-catégories de MNP, afin de soumettre leur délivrance au détail à des conditions spécifiques.

45. Sans vouloir me prononcer sur la conformité au droit de l'Union des solutions retenues par un État membre donné, je relève qu'il convient de distinguer les mesures nationales qui déterminent les modalités de commercialisation de MNP, dont l'offre à la vente doit en principe être autorisée par les États membres selon les conditions prévues à l'article 85 quater, paragraphe 1, de la directive 2001/83, de celles qui, à l'instar de la mesure en cause au principal, interdisent la vente de tels médicaments en ligne ou ont un tel effet.

3. Conclusion intermédiaire

46. Il ressort des considérations qui précèdent, d'une part, qu'un État membre est tenu d'autoriser l'offre à la vente à distance des MNP au public au moyen de services de la société de l'information selon les conditions prévues à l'article 85 quater, paragraphe 1, de la directive 2001/83²². D'autre part, lorsque ces conditions sont réunies, un État membre de destination de ces médicaments ne saurait s'exonérer de cette obligation en se prévalant des conditions pour la délivrance de tels

¹⁸ S'agissant du droit chypriote, l'article 3(1) de l'acte administratif réglementaire 281/2001 prévoit que les médicaments, en tant que « biens pour la société », ne peuvent être délivrés que par un pharmacien. Cette exigence semble être interprétée en ce sens que la vente en ligne de médicaments n'est pas autorisée. Voir

<https://www.moh.gov.cy/Moh/phs/phs.nsf/All/23DFAFA481BB9FEAC225857D0030E9B2?OpenDocument>. La nature catégorique de cette interdiction est assouplie par l'article 4A, paragraphe 2, de la loi sur les produits pharmaceutiques et les poisons, qui prévoit que les médicaments figurant dans un tableau annexé à cette loi peuvent être vendus également sans l'intervention d'un pharmacien.

¹⁹ Bien que l'ordre des pharmaciens ne fournisse pas d'informations sur les solutions retenues en droit portugais, il ressort de mes recherches que ce droit opère une distinction entre, d'une part, les MNP qui peuvent être délivrés exclusivement en pharmacie et, d'autre part, ceux qui ne sont pas soumis à cette délivrance exclusive en pharmacie. Selon les dispositions pertinentes, à savoir l'article 9, paragraphes 1, 2 et 5, du décret-loi n° 307/2007, c'est pour des raisons de protection de la santé publique que les médicaments appartenant à la première catégorie susmentionnée doivent être délivrés par un pharmacien, tandis que ceux appartenant à la seconde catégorie doivent être délivrés par le personnel du lieu de vente des médicaments. Ces dispositions prévoient également que la fourniture des informations nécessaires à une bonne utilisation d'un médicament relève de la responsabilité d'un directeur de la pharmacie, compétent en la matière, ou d'un responsable du lieu de vente, également compétent en la matière.

²⁰ Sans fournir d'informations plus détaillées à cet égard, l'ordre des pharmaciens mentionne également le droit croate comme exemple d'un système interdisant la vente en ligne de MNP. Aux termes de l'article 136, paragraphe 1, de la loi sur les médicaments, les personnes physiques et morales exerçant des activités pharmaceutiques en Croatie peuvent proposer au public la vente à distance de MNP au moyen de services de la société de l'information. En outre, l'article 136, paragraphe 2, de la loi sur les médicaments prévoit, notamment, qu'une personne souhaitant exercer cette activité doit être inscrite sur la liste des entités offrant la vente de médicaments en ligne. Selon les informations figurant sur le site de l'autorité nationale compétente, cette liste ne comporte actuellement aucune inscription. Voir

<https://www.halmed.hr/en/Promet-proizvodnja-i-inspekcija/Baza-dozvola-za-proizvodnju-i-promet/Prodaja-lijekova-na-daljinu-putem-Interneta/>

²¹ Voir notes en bas de pages 12 à 14.

²² Voir point 20 des présentes conclusions

médicaments sur son territoire, prévues à l'article 85 quater, paragraphe 2, de cette directive²³. Un État membre ne peut pas non plus, sous prétexte d'introduire des conditions justifiées par la protection de la santé publique, limiter la portée de ladite obligation²⁴.

47. Pour les raisons que je viens d'exposer, je propose de répondre aux première et deuxième questions préjudicielles que l'article 85 quater, paragraphes 1 et 2, de la directive 2001/83 s'oppose à une disposition nationale interdisant aux pharmacies en ligne de vendre au public, au moyen des services de la société de l'information, certains MNP pour des raisons de protection de la santé publique.

48. Dans ces circonstances, il n'y a pas lieu de répondre aux troisième et quatrième questions préjudicielles, dans la mesure où elles ont été posées pour le cas où la Cour répondrait aux deux premières questions en ce sens qu'un État membre de destination de MNP peut interdire leur vente sur son territoire. Je procéderai tout de même à leur examen par souci d'exhaustivité, pour le cas où la Cour ne partagerait pas mon analyse.

B. Sur la troisième question préjudicielle

49. Par sa troisième question préjudicielle, la juridiction de renvoi cherche à savoir si les motifs invoqués pour justifier l'interdiction en cause au principal, à savoir la lutte contre la « polypharmacie » et le « trafic de médicaments contrefaits ou inappropriés », constituent des raisons de protection de la santé publique valables au regard de l'article 85 quater, paragraphe 2, de la directive 2001/83.

50. En effet, ainsi qu'il ressort du libellé de cette disposition, les États membres peuvent imposer des conditions de délivrance au détail pour autant qu'elles soient « justifiées par la protection de la santé publique ».

51. À cet égard, en premier lieu, bien que les MNP ne présentent pas de risques élevés pour la santé humaine, comparables à ceux liés à la consommation de médicaments soumis à prescription, la Cour a reconnu qu'on ne saurait exclure que certains risques s'attachent également à leur utilisation²⁵. Il est évident que les conditions introduites en vue de « [lutter] contre la polypharmacie » de tels médicaments, entendu comme la prévention de leur consommation excessive et de leur usage anormal, peuvent être justifiées par la protection de la santé publique. La Cour s'est récemment prononcée en ce sens en indiquant que les mesures prises afin de répondre aux risques qui peuvent s'attacher à une utilisation excessive ou inconsidérée de MNP ont pour objectif essentiel de sauvegarder la santé publique²⁶.

52. En second lieu, il en va de même s'agissant de la justification qui concerne le renforcement de la sécurité des chaînes d'approvisionnement de médicaments afin d'empêcher la mise sur le marché de médicaments contenant des composants de qualité insuffisante, falsifiés, mal dosés ou encore absents. En effet, le législateur de l'Union a reconnu, au considérant 2 de la directive 2011/62, que la mise à la disposition des patients de tels médicaments représente une grave menace pour la santé publique et c'est aux fins de lutter contre cette menace qu'a été

²³ Voir point 37 des présentes conclusions.

²⁴ Voir point 42 des présentes conclusions.

²⁵ Voir, en ce sens, arrêts du 1^{er} octobre 2020, A (Publicité et vente de médicaments en ligne) (C-649/18, ci-après l'« arrêt A (Publicité et vente de médicaments en ligne) », EU:C:2020:764, point 94), et du 22 décembre 2022, EUROAPTIEKA (C-530/20, EU:C:2022:1014, point 43).

²⁶ Voir arrêt du 22 décembre 2022, EUROAPTIEKA (C-530/20, EU:C:2022:1014, points 39 à 41).

adoptée cette directive sur le fondement, notamment, de l'article 168, paragraphe 4, TFUE. En règle générale, cette base juridique est utilisée dans le but de contribuer à la réalisation des objectifs de la protection de la santé publique. Les mesures nationales prises pour lutter contre les risques liés aux médicaments contrefaits ou inappropriés visent donc elles aussi à protéger la santé publique.

53. Pour ces raisons, si la Cour jugeait nécessaire d'examiner la troisième question, je proposerais d'y répondre que les motifs de lutte contre la « polypharmacie » des médicaments non soumis à prescription, entendue comme la prévention de leur consommation excessive et de leur usage anormal, et contre le « trafic de médicaments contrefaits ou inappropriés » constituent des raisons de protection de la santé publique valables au regard de l'article 85 quater, paragraphe 2, de la directive 2001/83.

54. Pour être complet, le fait que, à l'article 85 quater, paragraphe 1, de la directive 2001/83, le législateur de l'Union ait harmonisé certains aspects de l'offre à la vente de médicaments en ligne afin de protéger la santé publique contre la menace liée à la vente de médicaments falsifiés ne saurait empêcher un État membre d'exercer la compétence reconnue à l'article 85 quater, paragraphe 2, de cette directive en vue de poursuivre le même objectif. En effet, la nature potentiellement redondante ou excessive d'une condition introduite par un État membre doit être examinée dans le cadre de l'appréciation de la proportionnalité de celle-ci. Je vais maintenant examiner la quatrième question préjudicielle, qui porte sur cette problématique.

C. Sur la quatrième question préjudicielle

55. La quatrième question préjudicielle est posée pour le cas où la Cour répondrait par l'affirmative à la troisième question préjudicielle et considérerait que les motifs invoqués pour justifier l'interdiction en cause au principal constituent des motifs valables au regard de l'article 85 quater, paragraphe 2, de la directive 2001/83. Dans cette éventualité, la juridiction de renvoi cherche à savoir si cette disposition doit être interprétée en ce sens que le juge national doit effectuer un contrôle de cette interdiction au regard de sa proportionnalité et, le cas échéant, quelle est l'étendue du contrôle à opérer. Plus concrètement, cette juridiction se demande si le juge national doit se limiter à vérifier uniquement si ladite interdiction est manifestement inappropriée ou manifestement non nécessaire pour la protection de la santé publique, ou s'il doit vérifier si la restriction est appropriée et absolument nécessaire à cette fin.

56. Je précise que les considérations qui suivent n'auront d'importance que si la Cour, d'une part, ne partage pas mon analyse des première et deuxième questions préjudicielles et, d'autre part, suit ma proposition de réponse à donner à la troisième question préjudicielle.

57. S'agissant de la quatrième question préjudicielle, la juridiction de renvoi n'indique pas les raisons l'ayant conduite à s'interroger sur la proportionnalité de l'interdiction en cause au principal. Il y a toutefois lieu de considérer que, étant saisie d'une demande d'annulation de l'acte attaqué, cette juridiction est tenue de se prononcer également sur cet aspect afin d'examiner la conformité de cette interdiction à l'article 85 quater de la directive 2001/83.

58. À cet égard, les considérants 21 et 24 de la directive 2011/62, portant sur la matière régie à l'article 85 quater de la directive 2001/83, énoncent que les conditions pour la délivrance au détail de médicaments offerts à la vente en ligne peuvent être imposées « dans les limites du [traité FUE] » et « ne devraient pas entraver indûment le fonctionnement du marché intérieur ».

59. Ces indications constituent un indice quant au fait que l'exercice de la compétence dont disposent les États membres en vertu de l'article 85 quater, paragraphe 2, de la directive 2001/83 est soumis à des critères qui recoupent largement ceux au respect desquels sont subordonnées des mesures nationales constituant des entraves aux libertés fondamentales garanties par le traité FUE²⁷. Afin d'apprécier la conformité au droit de l'Union de l'interdiction en cause au principal, il conviendrait donc d'examiner, dans le cadre de l'appréciation de sa proportionnalité, si cette interdiction poursuit un objectif visé à cette disposition, si elle est apte à garantir celui-ci et si elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour que cet objectif soit atteint.

60. Par ailleurs, rien ne suggère que, au moyen de la directive 2011/62, lors de la concrétisation des conditions selon lesquelles un État membre peut justifier une restriction à l'une des libertés fondamentales du marché intérieur, le législateur de l'Union ait entendu s'écarter du test classique de proportionnalité.

61. À ce propos, les conditions introduites par un État membre dans l'exercice de la compétence qui lui est reconnue à l'article 85 quater, paragraphe 2, de la directive 2001/83 concernant la commercialisation de médicaments au moyen d'un service de la société de l'information et sont donc susceptibles de perturber considérablement le fonctionnement du marché intérieur au détriment des opérateurs économiques établis dans d'autres États membres et de leurs clients.

62. En effet, d'une part, cette compétence concerne les conditions qu'un État membre peut introduire pour la délivrance au détail de médicaments sur son territoire. Rien n'indique que celle-ci soit limitée aux conditions applicables aux prestataires établis dans un État membre donné.

63. D'autre part, la Cour a considéré, dans sa jurisprudence antérieure à l'entrée en vigueur de la directive 2011/62, s'agissant de l'examen d'une restriction à la libre circulation des marchandises au regard de l'article 28 CE (devenu l'article 34 TFUE), que l'apparition d'Internet comme moyen de vente transfrontalier implique que la portée et, de ce fait, l'effet d'une interdiction de vente par correspondance soient examinés sur un plan « plus large ». En effet, une telle interdiction gêne davantage les pharmacies situées en dehors de l'État membre l'ayant introduite que celles situées sur son territoire. Si pour ces dernières il est peu contestable que cette interdiction les prive d'un moyen supplémentaire ou alternatif d'atteindre le marché national des consommateurs finals de médicaments, il n'en demeure pas moins qu'elles conservent la possibilité de vendre les médicaments dans leurs officines. En revanche, Internet serait un moyen plus important pour les pharmacies qui ne sont pas établies sur le territoire de l'État membre concernée d'atteindre directement ledit marché²⁸.

64. L'interprétation selon laquelle des conditions, au sens de l'article 85 quater, paragraphe 2, de la directive 2001/83, doivent faire l'objet d'un test classique de proportionnalité est corroborée par la jurisprudence plus récente qui fait référence à cette disposition.

65. Ainsi, dans l'arrêt A²⁹, après avoir indiqué qu'une interdiction de faire une campagne de publicité de large ampleur poursuivait l'objectif de protection de la santé publique visé, notamment, à l'article 85 quater, paragraphe 2, de la directive 2001/83, la Cour a fourni des

²⁷ Voir mes conclusions dans l'affaire Doctipharma (point 71).

²⁸ Voir, en ce sens, arrêt du 11 décembre 2003, Deutscher Apothekerverband (C-322/01, EU:C:2003:664, points 73 et 74).

²⁹ Voir arrêt A (Publicité et vente de médicaments en ligne) (points 68 et 69).

indications permettant à la juridiction de renvoi de se prononcer sur le point de savoir si cette interdiction, d'une part, *était apte à atteindre l'objectif poursuivi* et, d'autre part, *n'allait pas au-delà de ce qui était nécessaire* pour garantir la réalisation de cet objectif³⁰.

66. Compte tenu de ce qui précède, si la Cour jugeait nécessaire d'analyser la quatrième question, je proposerais d'y répondre que le juge national qui examine la conformité à l'article 85 quater, paragraphe 2, de la directive 2001/83 d'une condition introduite par un État membre doit vérifier si cette condition est appropriée et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de protection de la santé publique.

67. Sans préjudice des remarques qui précèdent, relatives à l'examen de la proportionnalité des conditions pour la délivrance au détail de médicaments sur le territoire de l'État membre concerné, je maintiens la position que j'ai avancée au point 47 des présentes conclusions et selon laquelle l'article 85 quater, paragraphes 1 et 2, de la directive 2001/83 s'oppose à une disposition nationale interdisant aux pharmacies en ligne de vendre au public, au moyen des services de la société de l'information, certains MNP, pour des raisons de protection de la santé publique.

68. Par souci d'exhaustivité, je compléterai mon analyse des questions préjudicielles par quelques remarques sur la dimension transfrontalière de la commercialisation de médicaments en ligne, que la Commission a évoquée dans ses observations. Mes remarques auront un caractère limité : cette question ne se situe pas au cœur de la présente affaire et je l'ai déjà examinée de manière approfondie dans mes conclusions dans l'affaire Doctipharma.

D. La dimension transfrontalière du commerce en ligne

1. Exposé du problème

69. Dans la mesure où la dimension transfrontalière constitue actuellement un aspect non négligeable du commerce électronique de médicaments³¹ et où les modalités de commercialisation des MNP varient d'un État membre à l'autre³², il se pose la question de savoir si un État membre peut appliquer ses propres conditions pour la délivrance au détail de médicaments sur son territoire également à un prestataire établi dans un autre État membre.

70. Cette dimension transfrontalière de la commercialisation des produits en ligne au moyen des services de la société de l'information est partiellement réglementée par la directive 2000/31. En effet, bien que le considérant 11 de cette directive énonce que celle-ci est sans préjudice du niveau de protection existant, notamment, en matière de protection de la santé publique établi par le droit de l'Union, la vente de MNP n'est pas totalement exclue du champ d'application de ladite directive, ainsi que l'illustrent les références à celle-ci faites à l'article 85 quater, paragraphe 1, sous d), et paragraphe 6, de la directive 2001/83, qui énoncent que leurs dispositions s'appliquent sans préjudice de cette première directive.

71. L'article 3 de la directive 2000/31 repose sur l'application des principes de contrôle dans l'État membre d'origine et de la reconnaissance mutuelle, de telle sorte que, dans le cadre du domaine coordonné défini à l'article 2, sous h), de cette directive, *les services de la société de l'information*

³⁰ Voir arrêt A (Publicité et vente de médicaments en ligne) (points 68 et 73).

³¹ Voir, en ce sens, mes conclusions dans l'affaire Doctipharma (point 56).

³² Voir points 43 et 44 des présentes conclusions.

*sont réglementés dans le seul État membre sur le territoire duquel les prestataires de ces services sont établis. À titre exceptionnel, l'article 3, paragraphe 4, de ladite directive permet à un État membre de destination de services de la société de l'information, sous certaines conditions, de déroger au principe de libre circulation des services de la société de l'information*³³. Le mécanisme établi à l'article 3 de la même directive joue donc un rôle dans les situations transfrontalières où un prestataire d'un service de la société de l'information établi dans un État membre est susceptible d'être confronté à une mesure relevant du domaine coordonné et adoptée par un autre État membre³⁴.

72. À cet égard, ainsi que l'observe la Commission, le libellé de l'acte attaqué laisse entendre que l'interdiction en cause au principal s'applique indistinctement aux prestataires établis en Grèce et à ceux établis dans les autres États membres. Toutefois, la juridiction de renvoi considère qu'il n'y a pas lieu d'examiner cette interdiction à la lumière de la directive 2000/31 et que sa conformité au droit de l'Union doit être examinée exclusivement sous l'angle de l'article 85 quater, paragraphe 2, de la directive 2001/83.

73. A cet égard, il y a lieu de relever, tout d'abord, que l'affaire au principal ne présente pas de dimension transfrontalière. En effet, la juridiction de renvoi est grecque, le litige concerne la réglementation nationale de cet État membre et la requérante au principal est vraisemblablement établie en Grèce.

74. Ensuite, la juridiction de renvoi statue sur un recours en annulation introduit par la requérante au principal. Dans ce cadre, cette juridiction examine la légalité, au regard de l'article 85 quater de la directive 2001/83, de l'acte attaqué, et il ne ressort pas de la demande de décision préjudicielle qu'elle puisse se prononcer également sur la dimension transfrontalière de l'interdiction en cause au principal.

75. Enfin, si l'article 85 quater, paragraphes 1 et 2, de la directive 2001/83 s'oppose à une interdiction concernant la délivrance au détail de médicaments qu'un État membre entend imposer sur son territoire, il n'est plus nécessaire d'examiner cette disposition à la lumière de la directive 2000/31. En effet, cette interdiction sera alors contraire au droit de l'Union et un État membre ne pourra l'imposer ni aux prestataires nationaux ni à ceux établis dans d'autres États membres. L'analyse de l'article 3 de cette directive n'est donc pertinente que pour le cas où l'on considérerait que l'interdiction en cause au principal constitue une condition pour la délivrance au détail de médicaments, au sens de l'article 85 quater, paragraphe 2, de la directive 2001/83, et que celui-ci, lu en combinaison avec son paragraphe 1, ne s'oppose pas à cette interdiction. Toutefois, selon ma proposition de réponse aux première et deuxième questions préjudicielles, l'article 85 quater, paragraphes 1 et 2, de cette directive s'oppose à une telle interdiction, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de se pencher sur sa conformité à la directive 2000/31.

76. Dans ces circonstances, les remarques qui suivent ne seront qu'accessoire et permettront d'esquisser le contexte plus large de la commercialisation de médicaments en ligne.

³³ Voir arrêt du 30 mai 2024, Airbnb Ireland et Amazon Services Europe (C-662/22 et C-667/22, EU:C:2024:432, point 53).

³⁴ Voir, en ce sens, récemment, arrêt du 27 avril 2023, Viagogo (C-70/22, EU:C:2023:350, points 25 à 28).

2. Le domaine coordonné au sens de l'article 3 de la directive 2000/31

77. Le mécanisme établi à l'article 3 de la directive 2000/31 ne s'applique qu'aux mesures nationales relevant du domaine coordonné, au sens de l'article 2, sous h), de cette directive. Selon cette dernière disposition, le domaine coordonné englobe, conformément au point i) de celle-ci, les exigences portant sur l'exercice du service en cause, et en particulier sur son contenu, y compris en matière de contrat, mais en sont exclues, conformément au point ii) de ladite disposition, les exigences telles que celles applicables aux biens en tant que tels, à la livraison de biens et aux services qui ne sont pas fournis par voie électronique.

78. Se pose donc la question de savoir si l'interdiction de vendre certains médicaments en ligne constitue une exigence relevant du domaine coordonné, au sens de la directive 2000/31, ou si elle en est exclue au motif qu'elle s'applique aux biens en tant que tels.

79. À cet égard, la Cour a laissé entendre, dans l'arrêt *Deutscher Apothekerverband*³⁵, qu'une interdiction de vente par correspondance de la totalité des MNP ne porte pas sur les caractéristiques mêmes des produits, mais régit les modalités de leur vente.

80. Certes, on pourrait soutenir que l'interdiction en cause au principal détermine indirectement les caractéristiques des médicaments pouvant être vendus en ligne et est donc exclue du domaine coordonné. En effet, cette interdiction ne s'applique pas aux MNP qui sont classés, selon leurs caractéristiques³⁶, dans la sous-catégorie des MAL. Vue dans cette optique, ladite interdiction aurait pour objectif d'exclure de la vente les médicaments qui ne répondent pas à ces caractéristiques.

81. Toutefois, la classification de l'interdiction en cause au principal en tant qu'exigence applicable aux biens ne saurait convaincre, car, en Grèce, tous les MNP peuvent être vendus dans une officine traditionnelle. Cette interdiction ne détermine donc pas les caractéristiques des biens en tant que tels, mais empêche une forme de vente légale de certains médicaments, c'est-à-dire leur vente au moyen d'un service de la société de l'information, de sorte qu'elle doit être considérée comme une exigence relevant du domaine coordonné, au sens de la directive 2000/31.

82. L'interdiction en cause au principal est donc susceptible de constituer une condition pour la délivrance au détail de médicaments, au sens de l'article 85 quater, paragraphe 2, de la directive 2001/83, ainsi qu'une exigence relevant du domaine coordonné de la directive 2000/31. Si l'on considérait que cette interdiction doit également être examinée à la lumière de cette dernière directive, il conviendrait alors de se pencher sur la relation entre les dispositions de ces deux actes du droit de l'Union.

3. La relation entre les directives 2000/31 et 2001/83

83. Pour les raisons exposées ci-après, j'estime que, s'agissant des exigences relevant du domaine coordonné qui constituent des conditions pour la délivrance au détail de médicaments, au sens de l'article 85 quater, paragraphe 2, de la directive 2001/83, cette disposition doit être comprise comme une *lex specialis* par rapport à l'article 3, paragraphe 4, de la directive 2000/31 dans la mesure où elle prévoit la possibilité de restreindre la libre circulation des services de la société de

³⁵ Arrêt du 11 décembre 2003 (C-322/01, EU:C:2003:664, point 68).

³⁶ Voir point 7 des présentes conclusions.

l'information pour des raisons de protection de la santé publique. Je n'ai pas exclu une telle conception de la relation de ces deux dispositions dans mes conclusions dans l'affaire Doctipharma³⁷.

84. En effet, en premier lieu, contrairement au paragraphe 6 de l'article 85 quater de la directive 2001/83, le paragraphe 2 de cette disposition n'énonce pas qu'il s'applique sans préjudice de la directive 2000/31.

85. En deuxième lieu, à la différence de certains actes du droit de l'Union dont les considérants font une référence directe au mécanisme établi à l'article 3 de la directive 2000/31³⁸, le considérant 24 de la directive 2011/62 indique seulement, sans faire référence aux conditions prévues à l'article 3, paragraphe 4, de cette première directive, que les conditions pour la délivrance au détail de médicaments ne devraient pas entraver indûment le fonctionnement du marché intérieur.

86. En troisième lieu, d'une part, les conditions devant être remplies pour qu'un État membre de destination d'un service de la société de l'information puisse déroger à la libre circulation de tels services, prévues à l'article 3, paragraphe 4, de la directive 2000/31, sont particulièrement exigeantes³⁹. D'autre part, le droit de l'Union, compte tenu de la place qu'occupent la santé et la vie parmi les biens et intérêts qu'il protège, reconnaît aux États membres une marge d'appréciation en ce qui concerne le niveau de protection qu'ils entendent assurer à l'égard de la santé publique sur leurs territoires. Afin de garantir aux États membres la possibilité d'exercer ce pouvoir en respectant les conditions applicables aux restrictions des libertés fondamentales du marché intérieur, l'article 3, paragraphe 4, de la directive 2000/31 doit céder sa place à l'article 85 quater, paragraphe 2, de la directive 2001/83.

87. Dans ces conditions, s'agissant de l'aspect du champ d'application de l'article 85 quater, paragraphe 2, de la directive 2001/83 qui concerne la dimension transfrontalière du commerce en ligne, cette disposition doit être considérée comme une *lex specialis* par rapport à l'article 3, paragraphe 4, de la directive 2000/31 dans la mesure où elle prévoit la possibilité, pour un État membre, de restreindre la libre circulation de services de la société de l'information en provenance d'autres États membres pour des raisons de protection de la santé publique.

V. Conclusion

88. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre aux questions préjudicielles posées par le Symvoulío tis Epikrateias (Conseil d'État, Grèce) de la manière suivante :

L'article 85 quater, paragraphes 1 et 2, de la directive 2001/83/CE du Parlement européen et du Conseil, du 6 novembre 2001, instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain, telle que modifiée par la directive 2011/62/UE du Parlement européen et du Conseil, du 8 juin 2011,

³⁷ Point 63 de ces conclusions.

³⁸ Voir mes conclusions dans les affaires jointes WebGroup Czech Republic e.a. (C-188/24 et C-190/24, EU:C:2025:709, points 123 et 179).

³⁹ Voir mes conclusions dans les affaires Airbnb Ireland e.a. (C-662/22 à C-667/22, EU:C:2024:18, point 4).

doit être interprété en ce sens que :

il s'oppose à une disposition nationale interdisant aux pharmacies en ligne de vendre au public, au moyen des services de la société de l'information, certains médicaments non soumis à prescription médicale, pour des raisons de protection de la santé publique.