CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN MISCHO
présentées le 24 avril 1986

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Les faits

Les requérants au principal sont tous des médecins-chirurgiens. Ils ont travaillé sous contrat pour le Servizio sanitario nazionale auprès de diverses unités sanitaires locales à Rome, Rieti, Latina et Viterbo. Ces dernières autorités ont résilié unilatéralement les contrats des requérants. Contre ces décisions, les requérants ont saisi le Pretore de Rome d'une demande en référé en faisant valoir que cette résiliation était contraire à la loi italienne et à la convention collective réglant les services de garde médicale.

Selon les requérants, cette résiliation a été entraînée par le nombre excessif de jeunes médecins qui arrivent sur le marché en Italie, en raison de l'absence de numerus clausus pour l'admission des étudiants aux facultés de médecine. Devant le Pretore, les requérants ont soulevé la question de savoir si l'absence d'un tel numerus clausus n'était pas contraire au droit communautaire. Le Pretore a ordonné la suspension des résiliations et a constaté que, pour décider définitivement sur ce litige, il était « nécessaire de clarifier la portée et les conséquences de l'article 3 et de l'article 57 du traité de Rome ... afin d'établir si ces règles communautaires imposent à l'Italie d'adopter le système du numerus clausus pour l'admission en faculté de médecine ».

2. Les questions préjudicielles

En conséquence, le Pretore a posé à la Cour les questions suivantes:

« L'article 3, sous c), et l'article 57, paragraphe 3, du traité de Rome instituant la Communauté économique européenne comportent-ils pour tous les États membres l'obligation de fixer des conditions d'accès aux études universitaires de médecine qui garantissent:

— un niveau de formation correspondant aux critères de qualité fixés dans les directives communautaires et à ceux indiqués par le comité consultatif pour la formation professionnelle;

— l'exercice correct de la profession dans le cadre des règles déontologiques en vue de la garantie desquelles il est nécessaire que le nombre des médecins disponibles corresponde aux besoins?

En particulier, la Cour de justice estime-t-elle conforme et compatible avec les règles et les buts du traité de Rome et des directives communautaires sur la libre circulation des médecins l'absence de toute fixation à l'avance ou de détermination du nombre des étudiants susceptibles d'être admis en faculté de médecine par référence aux capacités didactiques de ces facultés?

Partant, la généralisation à tous les États membres du numerus clausus — tel qu'il existe déjà dans huit des États membres — ne constitue-t-elle pas une mesure indispensable et, de ce fait, une obligation pour les États membres en vue de l'application du traité et des directives devant réaliser la libre circulation? »

Il convient de relever à titre préliminaire que le gouvernement italien et la Commission sont d'avis que cette demande de décision préjudicielle est irrecevable. Selon eux, il n'y aurait aucun lien juridique entre la résiliation litigieuse des contrats des médecins et l'existence ou l'absence d'un numerus clausus. En particulier, ces deux intervenants relèvent que le Pretore a négligé de motiver la nécessité, au sens de l'article 177, de la question posée pour la solution du litige au principal.

Cette dernière observation est exacte, et cela est profondément regrettable, car il est difficile pour la Cour de remplir sa mission si elle n'est pas convenablement informée au sujet des raisons qui ont amené le juge national à poser ses questions.

Il faut reconnaître aussi qu'il est douteux qu'une réponse à ces questions soit « nécessaire » pour permettre au juge national de rendre son jugement.

Comme le souligne la Commission, on ne voit pas en effet en quoi « la reconnaissance du caractère obligatoire de l'introduction du système du numerus clausus rendrait illégale une résolution de la relation de travail qui, autrement, serait légale ou vice versa » (page 6 des observations de la Commission).

La Cour pourrait dès lors envisager de se déclarer incompétente pour statuer sur les questions posées.

Pour les raisons suivantes, j'hésite cependant à lui suggérer de suivre cette voie.

1. Dans le cas d'espèce, la Cour ne se trouve pas dans une des situations où, dans le passé, elle s'est déclarée incompétente pour statuer au titre de l'article 177.

Contrairement à ce qui était le cas à propos de l'arrêt du 22 novembre 1978 (Mattheus/Doego, 93/78, Rec. p. 2203) ou de l'ordonnance du 12 mars 1980 (Juge chargé du service du tribunal de Hayange, 68/80, Rec. p. 771), les questions posées visent indubitablement l'interprétation de dispositions du traité qui sont d'ailleurs expressément citées.

Nous ne sommes pas non plus en présence d'une « construction procédurale arrangée » au sens de vos arrêts dans les affaires Foglia/Novello (104/79, Rec. 1980, p. 745, et 244/80, Rec. 1981, p. 3045). Il existe entre les parties un litige réel.

2. Dans le cadre de ce litige, une question concernant l'interprétation du traité « a été soulevée » (au sens de l'article 177, alinéa 2).

Or, il me semble qu'on ne peut pas demander au juge national de savoir, dès avant l'interprétation donnée par la Cour, si c'est à tort ou à raison que cette question a été soulevée.

Il peut lui apparaître, subjectivement, qu'une clarification de cette question est nécessaire pour lui permettre d'arrêter son jugement, quitte à ce qu'il se rende compte, après avoir reçu la réponse de la Cour, que tel n'était pas le cas.

La Cour vient encore de rappeler, dans son arrêt du 20 mars 1986 (affaire 35/85, Procureur de la République/Tissier, Rec. 1986, p. 1207) que « c'est à la juridiction nationale qu'il incombe de décider si la règle communautaire *telle qu'interprétée par la Cour* en vertu de l'article 177 s'applique ou non au cas soumis à son appréciation » (point 9).

3. La Cour, de son côté, ne saurait guère avoir la certitude absolue que la réponse aux questions posées n'est pas vraiment nécessaire pour la solution du litige au principal.

Ainsi, dans le cas d'espèce, il se pourrait qu'aux yeux du juge national la résiliation des contrats des médecins se présentât, en droit national, sous un angle juridique différent suivant que « l'absence de toute fixation à l'avance ou de détermination du nombre des étudiants susceptibles d'être admis en faculté de médecine » serait ou non « conforme et compatible avec les règles et buts du traité de Rome » (voir alinéa 4 des questions).

Répétons-le, il est infiniment regrettable que le juge national n'ait pas expliqué les raisons pour lesquelles il considère qu'une réponse à ses questions est nécessaire à la solution du litige.

Mais force est de constater que l'article 177 prévoit que « la juridiction peut, *si elle estime* qu'une décision ... est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour... ». Le texte ne dit pas *« si elle démontre que »*.

4. Au cours de ces dernières années, des parties requérantes ou des gouvernements intervenants ont demandé à quatre reprises à la Cour de ne pas répondre à des questions posées au titre de l'article 177 en invoquant l'argument qu'une décision préjudicielle n'était pas nécessaire au sens de l'article 177 du traité.

Dans chacun de ces cas, la Cour a écarté cette objection.

Dans les arrêts du 14 février 1984 (Rewe/Hauptzollämter Flensburg, Itzehoe et Lübeck-West, 278/82, Rec. 1984, p. 721) et du 28 juin 1984 (Moser/Land Baden-Württemberg, 180/83, Rec. 1984, p. 2539), la Cour a rappelé sa jurisprudence constante, réaffirmée notamment dans l'arrêt du 14 février 1980 (ONPTS/Damiani, 53/79, Rec. p. 273), suivant laquelle il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur l'opportunité de la demande de décision préjudicielle, mais qu'il incombe au juge national, qui est seul à avoir une connaissance directe des faits de l'affaire ainsi que des arguments avancés par les parties et qui devra assumer la responsabilité de la décision judiciaire à intervenir, d'apprécier, en pleine connaissance de cause, la pertinence des questions de droit soulevées par le litige dont il se trouve saisi et la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement.

Dans la seconde affaire citée ci-dessus (Moser), le gouvernement allemand avait rappelé expressément l'arrêt du 16 décembre 1981 (Foglia/Novello). La Cour a répondu que « dans la présente affaire aucun élément n'est apparu permettant de conclure qu'il s'agit d'un des cas exceptionnels visés par la jurisprudence évoquée ».

Ainsi que je l'ai déjà indiqué, tel me paraît être également le cas en ce qui concerne la présente affaire.

Dans l'affaire 251/83 (Haug-Adrion/Frankfurter Versicherungs-AG, arrêt du 13 décembre 1984, Rec. 1984, p. 4277), la défenderesse au principal avait fait valoir que la juridiction nationale n'ayant cité aucune disposition de droit communautaire qu'elle souhaiterait voir interpréter, *ni exposé dans quelle mesure une telle disposition pourrait revêtir une quelconque importance pour sa décision*, il s'agirait, dès lors, d'une véritable demande de consultation juridique adressée à la Cour.

En l'occurrence, la Cour était donc confrontée à l'argument de l'absence d'une

motivation suffisante de la nécessité de la question au sens de l'article 177.

Elle a répondu de la manière suivante:

« Ainsi que la Cour l'a déjà plusieurs fois jugé, *s'il* est indispensable que les juridictions nationales expliquent les raisons pour lesquelles elles considèrent qu'une réponse à leurs questions est nécessaire à la solution du litige au principal et définissent le cadre juridique dans lequel l'interprétation demandée doit se placer, *il reste réservé à la Cour*, en présence de questions formulées de manière imprécise, d'*extraire de l'ensemble des éléments fournis* par la juridiction nationale *et du dossier du litige au principal*, les éléments de droit communautaire qui appellent une interprétation, compte tenu de l'objet du litige. »

La Cour a conclu que l'*objet de la question préjudicielle était suffisamment identifiable* et que les objections soulevées ne pouvaient dès lors être retenues.

Dans la présente affaire, la Cour pourrait suivre — a fortiori — le même raisonnement, car le Pretore de Rome a clairement identifié les dispositions dont il demandait l'interprétation.

Enfin, dans l'arrêt du 20 mars 1986, déjà cité (Procureur de la République/Tissier), la juridiction nationale avait demandé « s'il existe une réglementation communautaire concernant la notion et la définition du médicament » et si le produit spécifique fabriqué par la partie défenderesse au principal pouvait correspondre à cette définition.

Le gouvernement français avait demandé à la Cour de se déclarer incompétente parce qu'il s'agissait non pas de questions d'interprétation du droit communautaire, mais d'un simple problème de documentation.

La Cour a dit pour droit « qu'il appartient à la Cour, en présence de questions formulées de manière impropre *ou dépassant le cadre des fonctions qui lui sont dévolues par l'article 177* d'extraire de l'ensemble des éléments fournis par la juridiction nationale et notamment de la motivation de l'acte portant renvoi, les éléments de droit communautaire qui appellent une interprétation ».

Dans un passé récent, la Cour n'a donc retenu ni l'argument tiré de l'absence de lien entre la question posée et le litige au principal, ni celui de l'absence de motivation suffisante de la nécessité de la réponse, ni même celui du dépassement des fonctions dévolues à la Cour par l'article 177.

Il me semble dès lors que, dans la présente affaire, la Cour devrait également accepter de répondre aux questions posées.

Cela d'autant plus que, si la réponse à donner à ces questions est celle que j'aurai l'honneur de proposer ci-après, il serait utile qu'elle soit connue notamment en raison du fait qu'une vingtaine d'autres affaires du même type sont pendantes par-devant le même tribunal et par-devant d'autres tribunaux italiens.

3. L'interprétation des articles 3 et 57, paragraphe 3, du traité

Il résulte du dossier que le juge national et les requérants au principal ne prétendent pas que la libre circulation des médecins doive être subordonnée à l'introduction du numerus clausus dans tous les pays de la Communauté.

Ils n'ignorent pas que la Cour, dans les affaires 2/74 (Reyners, Rec. 1974, p. 631) et 33/74 (Von Binsbergen, Rec. 1974, p. 1299), a constaté que les articles 52 et 59 du traité sont devenus directement applica-

bles et que la libre circulation des médecins n'est donc plus subordonnée à la coordination des conditions d'exercice de cette profession dans les différents États membres, prévue à l'article 57, paragraphe 3.

Le juge national et les requérants ont également montré qu'ils connaissaient parfaitement les deux directives adoptées par le Conseil le 16 juin 1975.

La première de ces directives (75/362/CEE) [1] vise à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres de médecin et comporte des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services.

La seconde (75/363/CEE) [2] vise à la coordination des dispositions législatives réglementaires et administratives concernant les activités du médecin.

La première directive ne contient aucune disposition relative à la formation universitaire des médecins. La seconde, constatant la similitude des formations des médecins généralistes dans les différents États membres, limite la coordination dans ce domaine à l'exigence du respect de normes minimales, laissant pour le surplus aux États membres la liberté d'organisation de leur enseignement (premier considérant de la directive 75/363).

En ce qui concerne les médecins spécialistes, le Conseil a estimé qu'une certaine coordination des conditions de formation était nécessaire, mais qu'on pouvait, là encore, se satisfaire de certains critères minimaux concernant tant l'*accès à la formation spécialisée* que la durée minimale de celle-ci, son mode d'enseignement et le lieu où elle doit s'effectuer ainsi que le contrôle dont elle doit faire l'objet (deuxième considérant de la directive 75/363).

Enfin, le Conseil a constaté que la coordination des conditions d'exercice prévue par la seconde directive (tant en ce qui concerne les médecins généralistes que les spécialistes) n'excluait pas pour autant une coordination ultérieure.

Le juge national et les requérants au principal semblent cependant d'avis que la fixation du numerus clausus constituerait une mesure indispensable, afin de garantir « un niveau de formation correspondant aux critères de qualité fixés dans les directives communautaires », ainsi que « l'exercice correct de la profession dans le cadre des règles déontologiques ». Cela serait d'autant plus nécessaire que la libre circulation des médecins est maintenant assurée.

A leur avis, les États membres seraient dès lors tenus, en vertu de l'article 3, sous c), et de l'article 57, paragraphe 3, du traité, ainsi qu'en vertu « des buts du traité de Rome et des directives communautaires sur la libre circulation des médecins », d'introduire le numerus clausus.

Constatons tout d'abord que l'article 3, sous c), du traité fait partie des principes généraux de la Communauté, qui sont à appliquer en combinaison avec les chapitres respectifs du traité destinés à mettre en œuvre ces principes, ainsi que vous l'avez déclaré, entre autres, dans vos arrêts dans les affaires 136/78 [3] (Auer) et 231/83 [4] (Cullet).

1 — JO 1975, L 167, p. 1.

2 — JO 1975, L 167, p. 14.

3 — Ministère public/Auer, arrêt du 7 février 1979, Rec. 1979, p. 437.

4 — Henri Cullet e.a./Centre Leclerc, arrêt du 29 janvier 1985, Rec. 1985, p. 305.

Il n'est donc pas indiqué de considérer cette disposition séparément.

Quant à l'article 57, paragraphe 3, et à l'article 57 en général, il convient de rappeler que le traité ne prescrit pas au Conseil d'instaurer des conditions de formation uniformes pour tous les médecins de la Communauté.

Les compétences de la Communauté dans ce domaine découlent uniquement de sa mission de réaliser la liberté d'établissement et la libre prestation de services.

La règle du traitement national étant acquise depuis la fin de la période de transition, en vertu du traité lui-même, il n'est plus possible de déduire de l'article 57, paragraphe 3, des obligations juridiques particulières à charge des États membres.

Le Conseil garde cependant le pouvoir d'adopter, ainsi qu'il l'a fait, des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services du médecin et visant, dans ce but, à coordonner les dispositions nationales concernant les activités des médecins.

Comme nous l'avons vu, les mesures de coordination que le Conseil a jugées nécessaires d'adopter à cet égard se limitent, en tout cas à ce stade, à la fixation de critères minimaux, qui, en ce qui concerne l'accès à la formation, ne prévoient pas de mesure du type numerus clausus.

Les États membres conservent donc, « pour le surplus, la liberté d'organisation de leur enseignement », ainsi que le Conseil l'a constaté lui-même dans le premier considérant de la directive 75/363.

Une obligation d'instaurer le numerus clausus ne saurait donc pas non plus être déduite ni du texte ni des buts ou de l'esprit des directives, ni d'une soi-disant nécessité de garantir un niveau de formation correspondant aux critères de qualité fixés par celles-ci, tout comme il ne peut pas être déduit du texte ou des buts du traité lui-même.

Il convient d'ajouter que l'existence dans la Communauté d'un nombre de médecins plus élevé que ce ne serait le cas si le système du numerus clausus était en vigueur dans tous les États membres ne crée aucun obstacle juridique à leur libre circulation. Au contraire, la libre circulation pourrait même conduire à une réduction de ce surplus dans certains pays.

Il ne peut cependant pas être nié que le problème de l'équilibre entre le nombre des étudiants en médecine et les moyens nécessaires pour assurer leur formation existe.

Dans le deuxième considérant de la décision du Conseil, du 16 juin 1975, portant création d'un comité consultatif pour la formation des médecins (JO L 167, p. 17), il est reconnu qu'il est important d'assurer un niveau comparablement élevé de formation dans le contexte de la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres de médecin et de la coordination des conditions d'accès aux activités de médecin.

Le comité susmentionné a pour mission de contribuer à cet objectif, le cas échéant, en adressant à la Commission et aux États membres des avis et des recommandations, y compris, lorsqu'il le juge opportun, des suggestions quant aux amendements à apporter aux articles relatifs à la formation des médecins dans les directives 75/362 et 75/363.

Dans le rapport et les recommandations qu'il a adoptés à la majorité simple le 10

mars 1981, le comité suggère que, afin d'assurer et de maintenir la formation des médecins à un niveau élevé, les États choisissent entre le critère de l'élargissement des structures universitaires et celui de la réduction du nombre des étudiants.

Compte tenu du caractère purement consultatif de ce comité, les États membres restent cependant entièrement libres d'opter pour l'une ou l'autre de ces deux possibilités ou de ne tenir aucun compte de ces recommandations.

Conclusion

Je suggère, en conséquence, de répondre comme suit aux questions posées par le Pretore de Rome:

« Ni l'article 57 du traité ni les directives adoptées sur la base, entre autres, de cette disposition n'impliquent pour les États membres l'obligation d'adopter le critère du numerus clausus dans les facultés universitaires de médecine. »