sion doit être susceptible d'un recours de nature juridictionnelle permettant de vérifier sa légalité par rapport au droit communautaire et que l'intéressé doit pouvoir obtenir connaissance des motifs de la décision prise à son égard.

Dans le cas où la correspondance entre ces diplômes n'est que partielle, les autorités nationales en question sont en droit d'exiger que l'intéressé établisse qu'il a acquis les connaissances et qualifications manquantes. A cet égard, il incombe auxdites autorités d'apprécier si les connaissances acquises dans l'État membre d'accueil, dans le cadre soit d'un cycle d'études, soit d'une expérience pratique, peuvent valoir aux fins d'établir la possession des connaissances manquantes.

Si la réglementation de l'État membre d'accueil exige l'accomplissement d'un stage professionnel ou une pratique professionnelle, il incombe à ces mêmes autorités de juger si une expérience professionnelle, acquise soit dans l'État membre de provenance, soit dans l'État membre d'accueil, peut être considérée comme satisfaisant, en tout ou en partie, cette exigence.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-340/89 *

I — Faits et procédure

1. *Cadre juridique et faits du litige au principal*

Mme Vlassopoulou, de nationalité grecque, a été admise comme avocat au barreau d'Athènes en 1982. Dans cette même année, elle a soutenu sa thèse de doctorat à l'université de Tübingen. Depuis juillet 1983, elle travaille dans une étude d'avocats allemande située à Mannheim. Par ailleurs, elle exerce toujours sa profession en Grèce, mais l'essentiel de ses activités se déroule à Mannheim.

Le 9 novembre 1984, elle a reçu l'autorisation de traiter les affaires juridiques d'autrui, y compris de donner des conseils juridiques, conformément à l'article 1er, paragraphe 1, deuxième phrase, point 5, du Rechtsberatungsgesetz (loi relative au conseil juridique), pour le droit grec et le droit communautaire.

Le 13 mai 1988, Mme Vlassopoulou a sollicité son admission au barreau et l'autorisation d'exercer la profession de Rechtsanwalt (avocat) auprès de l'Amtsgericht Mannheim, ainsi que des Landgerichten de Mannheim und Heidelberg. Le Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg (ministère de la Justice, des Affaires fédérales et européennes de Bade-

* Langue de procédure: l'allemand.

Wurtemberg, ci-après « ministère ») a rejeté sa demande au motif qu'elle ne remplissait pas les conditions d'aptitude pour exercer des fonctions judiciaires prescrites à l'article 4 du Bundesrechtsanwaltsordnung (règlement fédéral sur la profession d'avocat, 1959, BGBl. I, p. 565, ci-après « BRAO »). Les conditions d'aptitude pour exercer des fonctions judiciaires sont énoncées dans le Richtergesetz (loi sur le statut de la magistrature). En substance, l'aptitude en question est réputée acquise par des études de droit auprès d'une université allemande, la réussite du premier examen d'État, un stage préparatoire (« Vorbereitungsdienst »), sanctionné par un second examen d'État. Au moins deux des années d'études universitaires doivent être accomplies dans le territoire national de la République fédérale d'Allemagne. D'ailleurs, l'article 52, deuxième alinéa, du traité CEE ne conférait pas à la demanderesse le droit d'exercer sa profession en République fédérale d'Allemagne sur la base de sa qualification professionnelle acquise en Grèce.

Mme Vlassopoulou a déposé une demande de décision judiciaire contre ce refus, demande qui a été rejetée par l'Ehrengerichtshof (Conseil de l'ordre des avocats). Elle a ensuite formé un pourvoi contre ce rejet devant le Bundesgerichtshof qui, le 18 septembre 1989, a décidé de surseoir à statuer et de saisir la Cour de la question préjudicielle suivante:

« Est-il contraire à la liberté d'établissement prévue à l'article 52 du traité CEE qu'un ressortissant de la Communauté, qui est déjà admis à exercer et exerce dans son pays d'origine la profession d'avocat (Rechtsanwalt) et qui est admis à exercer les fonctions de conseil juridique (Rechtsbeistand) depuis cinq ans dans le pays d'établissement où il travaille également dans un cabinet d'avocats qui y est installé, ne puisse être admis au barreau dans le pays d'établissement qu'en application des dispositions légales de ce dernier? »

2. *Procédure devant la Cour*

L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 3 novembre 1989.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice des Communautés européennes, des observations écrites ont été déposées le 7 février 1990 par Mme Vlassopoulou et par le Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg, représenté par M. Schmolz, en qualité d'agent, le 5 février 1990 par le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, représenté par MM. Ernst Röder et Horste Teske, en qualité d'agents, le 22 février 1990 par le gouvernement de la République italienne, représenté par M. Pier Georgio Ferri, avvocato dello Stato, en qualité d'agent, et le 27 février 1990 par la Commission des Communautés européennes, représentée par MM. Friedrich-Wilhelm Albrecht et Étienne Lasnet, conseillers juridiques, en qualité d'agents.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

II — Résumé des observations écrites déposées devant la Cour

Mme Vlassopoulou considère que la Cour devrait répondre affirmativement à la ques-

tion préjudicielle. Selon elle, il ressort de l'arrêt du 12 juillet 1984, Klopp (107/83, Rec. p. 2971), que la règle du traitement national, consacrée à l'article 52, deuxième alinéa, du traité CEE, ne doit pas conduire à empêcher un ressortissant d'un autre État membre d'exercer effectivement le droit à la liberté d'établissement. Cette limitation à la règle du traitement national a été confirmée, dans le cadre de la libre prestation des services, dans l'arrêt de la Cour du 25 février 1988, Commission/Allemagne (427/85, Rec. p. 1123). Le fait d'exiger qu'un avocat d'un autre État membre remplisse les mêmes conditions d'admission au barreau que les avocats allemands constitue donc une restriction incompatible avec la liberté d'établissement. De telles conditions doivent être justifiées par des considérations d'intérêt général et ne doivent pas être disproportionnées par rapport à leur objectif. Le refus d'admettre Mme Vlassopoulou au barreau ne peut être justifié en vue de la protection des consommateurs parce que, dans son arrêt du 25 février 1988, la Cour a jugé qu'un tel argument n'est pas opposable à un avocat effectuant une prestation de services.

Selon Mme Vlassopoulou, il découle de l'article 52 du traité CEE que les États membres doivent adopter des procédures appropriées pour faciliter l'admission au barreau des avocats des autres États membres. A cet égard, elle cite l'avis favorable émis par la délégation allemande sur une proposition faite au sein de la commission consultative des barreaux de la Communauté européenne (CCBE) qui tend à permettre à un avocat d'un État membre ayant travaillé pendant cinq ans avec un avocat allemand d'exercer tant la fonction de conseil en droit national que la représentation devant les tribunaux. En outre, un autre État membre, à savoir la France, a déjà pris des mesures (par le décret n° 85-1123, du 22 octobre 1985, et l'arrêté du 24 décembre 1985), permettant à tout avocat ressortissant d'un État membre d'exercer sur son territoire avec les mêmes droits que ses propres ressortissants. Mme Vlassopoulou se déclare disposée à se soumettre à un examen d'aptitude du genre prévu par la réglementation française.

Mme Vlassopoulou conteste que l'exercice effectif de la liberté d'établissement des avocats dépend de l'adoption de directives visées à l'article 57 du traité. Il ressort de l'arrêt du 21 juin 1974, Reyners (2/74, Rec. p. 631), que l'applicabilité directe de l'article 52 n'est pas conditionnée par l'adoption de directives relatives à la reconnaissance de diplômes. D'ailleurs, ni la directive 89/48/CEE, du 21 décembre 1988, relative à un système général de reconnaissance de diplômes de niveau supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans (JO 1989, L 19, p. 16), ni la loi allemande qui la transposera ne sont applicables au cas visé dans le litige au principal. De l'avis de Mme Vlassopoulou, cette directive ne concerne que la question de l'admission d'un avocat ressortissant de la Communauté qui commence à exercer dans l'État membre d'accueil et qui doit donc fournir la preuve de connaissances suffisantes de l'ordre juridique de cet État. Le cas de Mme Vlassopoulou est tout autre, car ses connaissances du droit allemand sont déjà considérables. D'abord, le droit grec a repris le droit allemand dans des domaines importants, en particulier, le droit civil et le droit pénal. Ensuite, la thèse que Mme Vlassopoulou a défendue pour obtenir son doctorat en droit porte exclusivement sur le droit allemand. Ses connaissances du droit allemand sont également attestées par des publications dans des revues de droit allemandes. Enfin, Mme Vlassopoulou traite de façon autonome des affaires relevant essentiellement du droit

civil et du droit des étrangers, même si c'est sous la responsabilité d'un avocat allemand. Cette activité lui a permis d'approfondir ses connaissances, plus particulièrement des questions pratiques et déontologiques.

Le ministère estime que la question posée appelle une réponse négative. Il fait observer que, en vertu de l'article 206 du BRAO, tel que modifié par le Gesetz zur Änderung des Berufsrechts der Rechtsanwälte und der Patentanwälte (loi portant modification de la législation relative aux professions d'avocat et d'agent en brevets, 1989, BGBl. I, p. 2135), Mme Vlassopoulou a le droit de s'établir en République fédérale d'Allemagne, sous son titre d'origine grec. En outre, ayant reçu l'autorisation de traiter, à titre professionnel, des affaires juridiques, elle peut y exercer en tant que conseiller juridique en droit grec et en droit communautaire.

Par contre, le port du titre de « Rechtsanwalt » et l'exercice de l'activité qui y correspond supposent que soient satisfaites les conditions d'aptitude établies par la loi allemande, conditions que Mme Vlassopoulou ne remplit pas. Selon le ministère, aucune disposition ne permet non plus de considérer son diplôme grec comme équivalant aux qualifications allemandes. D'ailleurs, les cursus grec et allemand ne sont pas comparables du point de vue de leur contenu. L'examen réussi par Mme Vlassopoulou dans le cadre de sa thèse de doctorat est un examen universitaire qui démontre seulement l'aptitude à traiter de manière scientifique une question juridique limitée. Cet examen ne donne pas accès à la profession de Rechtsanwalt.

De l'avis du ministère, l'autorisation de traiter des affaires juridiques à titre professionnel détenue depuis cinq ans par Mme Vlassopoulou n'est pas pertinente non plus. Les connaissances nécessaires pour obtenir cette autorisation ne sont pas comparables aux exigences auxquelles doit satisfaire un Rechtsanwalt allemand.

Le ministère fait observer que, aux termes de l'article 52, deuxième alinéa, du traité CEE, la liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice « dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants ». Le ministère en déduit que, en l'absence de règles communautaires spécifiques en la matière, chaque État membre reste libre de régler l'exercice des activités professionnelles sur son territoire. Cette conclusion ne lui paraît pas infirmée par la jurisprudence de la Cour. Dans l'arrêt Klopp, la Cour s'est limitée à la condamnation d'une règle nationale interdisant un établissement secondaire; elle a considéré comme compatibles avec l'article 52, deuxième alinéa, d'autres règles nationales concernant les conditions d'accès à la profession d'avocat et de son exercice. L'arrêt du 25 février 1988, Commission/Allemagne, ne concerne que la libre prestation de services et non pas la liberté d'établissement. L'arrêt du 28 avril 1977, Thieffry (71/76, Rec. p. 765), traite d'un cas particulier où le diplôme obtenu par l'intéressé dans son pays d'origine avait déjà été reconnu par les autorités compétentes du pays d'accueil. Tel n'est pas le cas dans la présente affaire.

Le ministère fait enfin observer que l'article 57, premier alinéa, du traité CEE charge le Conseil d'arrêter les directives visant, d'une part, à la reconnaissance mutuelle des diplômes et, d'autre part, à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres

concernant l'accès aux activités non salariées et l'exercice de celles-ci. De telles directives seraient superflues si l'article 52 comportait l'effet juridique que Mme Vlassopoulou fait valoir. Selon le ministère, la directive 89/48 du Conseil part du principe que les différents diplômes nationaux nécessaires pour l'accès à une profession réglementée dans les États membres sont, en principe, équivalents. Toutefois, la directive admet que les États membres peuvent, sous certaines conditions, subordonner la reconnaissance d'un diplôme à des conditions supplémentaires, à savoir l'accomplissement d'un stage d'adaptation ou la réussite d'une épreuve d'aptitude. Selon son article 12, les États membres ont jusqu'au 4 janvier 1991 pour achever la transposition en droit national de la directive 89/48. Le ministère relève que le projet de loi soumis à cet effet par le gouvernement allemand offrira à Mme Vlassopoulou, dès son entrée en vigueur, la possibilité d'obtenir l'admission au barreau en République fédérale d'Allemagne.

Les *gouvernements allemand et italien* estiment également que la Cour devrait répondre à la question posée par la négative.

Ils font valoir qu'il ressort de l'arrêt du 19 janvier 1988, Gullung (292/86, Rec. p. 131), que, lorsqu'un ressortissant d'un État membre veut s'établir comme avocat dans un pays d'accueil sous la dénomination prévue pour cette profession dans ce pays, l'État membre en question peut faire dépendre son inscription au barreau de la réalisation de conditions non discriminatoires édictées par le droit national. L'application de la législation allemande, qui s'applique tant aux ressortissants allemands qu'aux ressortissants des autres États membres, est conforme à cet arrêt.

Le gouvernement allemand observe, en outre, que Mme Vlassopoulou ne remplit pas les conditions d'accès à la profession de Rechtsanwalt. L'autorisation d'exercer en tant que conseil juridique ne présuppose que les connaissances du droit grec et du droit communautaire. Le conseil juridique en République fédérale d'Allemagne a un statut juridique professionnel distinct de celui d'avocat et son champ d'activité est considérablement moindre. Enfin, le gouvernement allemand estime que la directive 89/48 prend comme point de départ la situation juridique exposée dans l'arrêt Gullung. Il souligne que l'article 4, paragraphe 1, sous b), de la directive prévoit des dispositions spéciales pour la reconnaissance de diplômes donnant accès aux professions juridiques: il offre au pays d'accueil la possibilité d'exiger d'un migrant soit un stage d'adaptation, soit une épreuve d'aptitude.

La *Commission* constate, à titre liminaire, que la question posée par le Bundesgerichtshof porte exclusivement sur le droit d'établissement qui, à la différence de la libre prestation de services, repose sur le principe selon lequel le migrant est soumis théoriquement, dans le pays d'accueil, à toutes les obligations des ressortissants de celui-ci.

La Commission part également du principe que, en l'absence de règles communautaires spécifiques en la matière, chaque État membre reste libre de régler l'exercice de la profession d'avocat sur son territoire, pour autant que la réglementation en question ne soit pas susceptible de produire des effets discriminatoires. La Commission en conclut qu'un État membre peut subordonner l'accès à la profession d'avocat à des conditions d'aptitude, même dans le cas où le demandeur a déjà exercé la profession d'avocat dans un autre État membre ou a

été autorisé à exercer la profession de conseil juridique dans l'État membre en question.

La Commission a, toutefois, certains doutes quant à la question de savoir s'il est conforme au droit communautaire de soumettre, sans aucune restriction, un avocat admis dans un autre État membre aux conditions d'accès à la profession auxquelles sont soumis les candidats ayant terminé leur formation dans l'État membre d'accueil. Elle se demande s'il n'incombe pas aux États membres, en vertu de l'article 5 du traité CEE, de faciliter la liberté d'établissement. A cet égard, la Commission fait observer, en premier lieu, que la directive 77/249/CEE, du 22 mars 1977, tendant à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services par les avocats (JO L 78, p. 17), prescrit la reconnaissance mutuelle de la qualité d'avocat, ce qui indique que les qualifications de cette profession peuvent être considérées comme comparables dans tous les États membres. En second lieu, le cinquième considérant de la directive 89/48 dispose qu'en l'absence de mesures communautaires de coordination « tout État membre d'accueil dans lequel une profession est réglementée est tenu de prendre en compte les qualifications acquises dans un autre État membre et d'apprécier si celles-ci correspondent à celles qu'il exige ».

La Commission cite, en outre, deux arrêts dans lesquels la Cour s'est penchée sur la reconnaissance de diplômes en l'absence de directive au sens de l'article 57. Dans son arrêt Thieffry, la Cour a précisé que, lorsque la liberté d'établissement peut être assurée dans un État membre en raison de la législation nationale ou d'une pratique nationale, il incombe aux autorités compétentes d'assurer, de ces législations ou pratiques, une application conforme à l'objectif défini par les dispositions du traité relatives à la liberté d'établissement.

La Commission rappelle que, dans l'arrêt qu'elle a rendu le 15 octobre 1987 dans l'affaire Heylens (222/86, Rec. p. 4097), la Cour devait déterminer si une décision refusant la reconnaissance de l'équivalence d'un diplôme délivré dans un autre État membre doit être motivée et peut être attaquée en justice. Elle a précisé que l'appréciation d'équivalence dans le cadre d'une procédure de reconnaissance établie en vertu du droit national « doit se faire exclusivement en considération du degré des connaissances et qualifications que (le diplôme étranger), compte tenu de la nature et de la durée des études et des formations pratiques dont il atteste l'accomplissement, permet de présumer dans le chef du titulaire ».

De l'avis de la Commission, il y a lieu de déduire de l'arrêt Heylens que les États membres doivent également prendre en compte les qualifications acquises par le demandeur dans un autre État membre, même lorsque, pour une profession déterminée, leur propre droit national ne prévoit pas de procédure particulière pour la reconnaissance des diplômes. Par conséquent, les États membres devraient faire en sorte qu'une procédure appropriée leur permette de comparer les qualifications du demandeur avec celles qui correspondent aux exigences nationales. Selon la Commission, le résultat de cet examen permettra de déterminer s'il y a équivalence des qualifications et, partant, si celles-ci peuvent être reconnues. Faute d'équivalence absolue, il conviendrait néanmoins de vérifier dans quelle mesure l'application des dispositions nationales peut être assouplie: un réexamen de qualifications existantes et prouvées devrait être évité.

La Commission estime que cette approche du problème peut être adaptée à la profession d'avocat. A cet égard, elle se réfère à l'article 112 du Richtergesetz qui, en liaison avec l'article 92, paragraphe 2, de la loi allemande relative aux personnes déplacées et aux réfugiés (1971, BGBl. I, p. 1565 et 1807), prévoit la possibilité d'une équivalence pour les diplômes obtenus par certaines personnes déplacées et certains réfugiés. Elle relève également que la réglementation française prévoit une procédure particulière et simplifiée d'accès à la profession française d'avocat pour les ressortissants des autres États membres.

Pour la Commission, cette interprétation des articles 5 et 52 du traité CEE ne rend pas superflue l'adoption de directives basées sur l'article 57. Cette conclusion ressort d'un examen de la directive 89/48 qui régira des situations analogues à celle qui est à l'origine de la question préjudicielle, dès qu'elle aura été transposée en droit national. Cette directive part du principe que les diplômes d'enseignement supérieur qui donnent accès aux professions réglementées sont largement comparables. Son article 3 prescrit donc la reconnaissance de tels diplômes. Selon la Commission, la directive ne perd cependant pas de vue qu'il peut exister, tant dans la durée de la formation que dans son contenu, des différences substantielles. C'est pourquoi son article 4 permet à l'État membre d'accueil d'exiger du demandeur une certaine compensation soit sous la forme d'une expérience professionnelle dans les cas d'une différence substantielle de durée, soit sous la forme d'un stage d'adaptation ou d'une épreuve d'aptitude dans le cas d'une différence subtantielle de contenu. La Commission estime que la directive représente ainsi un progrès dans la réalisation effective de la liberté d'établissement par rapport à l'état actuel du droit, car elle contribue à la sécurité des rapports juridiques et réglemente de manière précise les possibilités dont dispose l'État membre d'accueil lorsque les qualifications du demandeur ne correspondent pas aux exigences nationales.

La Commission propose de répondre comme suit à la question préjudicielle:

« 1) L'article 52 du traité doit être interprété en ce sens qu'en l'absence de règles communautaires en la matière un État membre, dont la législation subordonne l'accès à la profession d'avocat aux conditions d'aptitude aux fonctions judiciaires selon le droit national, peut aussi imposer en principe cette exigence aux avocats d'autres États membres qui invoquent le droit d'établissement garanti par le traité pour s'installer comme avocats dans le territoire du premier État membre.

2) Toutefois, conformément à l'article 5 du traité, les États membres sont tenus de prendre en compte, dans l'application de leurs dispositions d'admission, les qualifications acquises par le demandeur dans un autre État membre dans la mesure où elles correspondent aux qualifications exigées par le droit national. »

Gordon Slynn
Juge rapporteur