CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. WALTER VAN GERVEN présentées le 28 novembre 1990 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Le contexte

1. Mme Irène Vlassopoulou, de nationalité grecque, a obtenu, en 1977, un diplôme de droit à l'université d'Athènes. En 1982, après avoir passé une épreuve d'admission, elle a été admise en qualité d'avocat au barreau d'Athènes. En 1982 également, à l'université de Tübingen, elle a soutenu, magna cum laude, une thèse intitulée *Der eheliche Hausrat im Familien- und Erbrecht* (Les biens du ménage dans le droit de la famille et dans le droit des successions). Cette thèse était consacrée au droit allemand, et, entre 1978 et 1981, à titre de préparation à sa soutenance de thèse, elle a suivi un certain nombre de cours de droit allemand à la faculté de droit de Tübingen.

Le 9 novembre 1984, elle a obtenu l'autorisation de traiter les affaires juridiques d'autrui, comprenant l'autorisation de donner des conseils juridiques (« Rechtsberatung ») conformément à l'article 1er, paragraphe 1, deuxième alinéa, point 5, du Rechtsberatungsgesetz (loi en matière de conseil juridique) [1], pour le droit grec et pour le droit communautaire. Depuis juillet 1983, elle a également exercé dans le domaine du droit allemand, en collaboration avec deux avocats de Mannheim auprès desquels elle possède également un cabinet. Bien qu'elle ait conservé son inscription au barreau d'Athènes et qu'elle continue à y exercer sa profession, le centre de son activité professionnelle se situe à Mannheim. Elle a indiqué à la juridiction de renvoi que, en ce qui concerne sa pratique du droit allemand, elle exerce de manière autonome et a des contacts avec les clients, même si cela se passe sous la responsabilité et la direction de l'un des deux avocats allemands avec lesquels elle collabore. Enfin, nous mentionnerons encore que, outre sa thèse, elle a publié, dans la revue allemande *IPRax*, deux articles consacrés au droit grec.

2. Le 13 mai 1988, Mme Vlassopoulou a sollicité son admission au barreau et l'autorisation d'exercer la profession d'avocat (« Rechtsanwalt » ou, dans son cas, « Rechtsanwältin ») auprès de l'Amtsgericht Mannheim ainsi que de la Landgericht Mannheim et de la Landgericht Heidelberg. Toutefois, cette demande a été rejetée par le Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg (ministère de la Justice, des Affaires fédérales et européennes du Land de Bade-Wurtemberg, ci-après « ministère »), au motif que l'intéressée ne remplissait pas les conditions prescrites à l'article 4 du Bundesrechtsanwaltsordnung [2] (règlement fédéral sur la profession d'avocat, ci-après « BRAO ») pour l'accès au barreau, à savoir l'aptitude à

* Langue originale: le néerlandais.

1 — Loi du 13 décembre 1935 (BGBl. III, p. 303).

2 — BGBl. 1959, I, p. 565, modifié par la loi du 13 décembre 1989 (BGBl. I, p. 2135).

exercer des fonctions judiciaires. Selon le Richtergesetz [3] (loi sur le statut de la magistrature), cette aptitude est réputée acquise par l'accomplissement d'études de droit dans une université allemande, la réussite du premier examen d'État (« Erstes Staatsexamen ») et l'accomplissement d'un stage (« Vorbereitungsdienst »), sanctionné par le second examen d'État (« Zweites Staatsexamen »).

La demande de décision judiciaire contre ce refus, formée par Mme Vlassopoulou, a été rejetée par l'Ehrengerichtshof (Conseil de l'ordre des avocats). Mme Vlassopoulou s'est ensuite pourvue contre cette décision de rejet devant le Bundesgerichtshof, qui a saisi 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 des 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? »

3. Les développements qui précèdent permettent de définir clairement la question de droit posée en l'espèce: les dispositions du traité en matière de liberté d'établissement autorisent-elles un État membre (l'État membre d'« accueil ») à refuser aux ressortissants d'un autre État membre l'accès à une profession (en l'occurrence à la profession d'avocat) au seul motif qu'il n'est pas satisfait formellement aux conditions imposées par cet État membre à ses propres ressortissants? Ou existe-t-il, au contraire, une obligation de prendre en compte les qualifications et l'expérience acquises dans un autre État membre ou dans l'État membre d'accueil et d'examiner si celles-ci correspondent aux qualifications et à l'expérience exigées par l'État membre d'accueil?

Avant de parcourir les observations déposées devant la Cour, pour éviter tout malentendu, nous relevons que la question de droit posée concerne la liberté d'établissement et non la libre prestation de services. En d'autres termes, il ne s'agit pas, pour Mme Vlassopoulou, d'offrir ses services en tant qu'avocat grec à des clients en République fédérale d'Allemagne (elle y est d'ailleurs autorisée en vertu de la directive 77/249/CEE [4]); il s'agit plutôt de s'établir en République fédérale d'Allemagne en qualité d'avocat au sens de la législation de cet État, c'est-à-dire en obtenant le droit au port du titre et à l'exercice de la profession de « Rechtsanwalt » (avocat).

La réponse à la question préjudicielle ne peut pas non plus (encore) être donnée en renvoyant aux règles énoncées dans la directive 89/48/CEE, relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans [5], car le délai de transposition de cette directive n'expire que le 4 janvier 1991 [6].

3 — La version actuelle est celle publiée le 19 avril 1972 (BGBl. I, p. 713).

4 — Directive du Conseil du 22 mars 1977 tendant à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services par les avocats (JO L 78, p. 17).

5 — Directive du Conseil du 21 décembre 1988 (JO 1989, L 19, p. 16).

6 — Le 6 juillet 1990, la République fédérale d'Allemagne a adopté une loi portant exécution de la directive (voir BGBl. I, p. 1349), qui toutefois n'entre en vigueur que le 1er janvier 1991 (voir l'article 6 de ladite loi).

Les observations déposées devant la Cour

4. Les gouvernements allemand et italien ainsi que le ministère proposent de répondre par la négative à la question préjudicielle, en renvoyant à la disposition de l'article 52, deuxième alinéa, du traité et à la jurisprudence de la Cour en matière de droit d'établissement.

Lisons tout d'abord le texte de l'article 52, deuxième alinéa. Celui-ci dispose:

« 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... »

Les gouvernements allemand et italien ainsi que le ministère relèvent que, contrairement aux dispositions relatives à la libre prestation de services, les dispositions relatives à la liberté d'établissement se fondent sur le principe en vertu duquel la personne qui s'installe dans un autre État est en principe soumise dans l'État membre d'accueil à toutes les obligations que cet État membre impose à ses propres ressortissants. En outre, ils soutiennent que (comme c'est le cas en l'espèce), en l'absence de règles communautaires spécifiques en la matière, chaque État membre a la liberté de régler l'accès et l'exercice d'une profession sur son territoire, aussi longtemps que les règles qu'il prévoit n'ont pas d'effet discriminatoire à l'égard des ressortissants des autres États membres. Ils considèrent que les arrêts Klopp[7] et Gullung[8] confirment ce point de vue. Ils en concluent que, pour être admise en qualité d'avocat (Rechtsanwältin) en République fédérale d'Allemagne, Mme Vlassopoulou doit se conformer aux règles applicables aux ressortissants allemands, c'est-à-dire qu'elle doit satisfaire aux conditions d'examen et de stage prescrites par le Richtergesetz. Toujours selon le ministère, une procédure qui permettrait de reconnaître des qualifications et une expérience acquises d'une autre manière ou d'examiner leur correspondance avec les conditions prescrites par le Richtergesetz n'existe d'ailleurs pas.

5. L'élément central de l'argumentation de Mme Vlassopoulou peut être exprimé de la manière suivante. Déjà admise à exercer l'activité d'avocat au barreau d'Athènes, auquel elle demeure inscrite, elle entend maintenant s'établir également en qualité d'avocat en République fédérale d'Allemagne. Bien que les conditions d'examen et de stage prescrites par le Richtergesetz s'appliquent indistinctement aux personnes de nationalité allemande et aux ressortissants des autres États membres, Mme Vlassopoulou soutient que ces conditions ne peuvent pas être appliquées à un avocat d'un autre État membre sans prendre en compte les qualifications professionnelles et académiques déjà réunies par cet avocat, et en particulier les qualifications ayant trait au droit de l'État membre d'accueil. En d'autres termes, Mme Vlassopoulou ne conteste pas qu'un État membre ait le droit d'exiger certaines qualifications académiques et professionnelles pour l'accès à la profession d'avocat, mais bien le fait que les ressortissants d'autres États membres ne puissent satisfaire à ces conditions que d'une seule et unique manière. Selon Mme Vlassopoulou, cette dernière exigence entraîne une restriction injustifiée à la liberté d'établissement, à laquelle on ne peut remédier qu'en procédant à l'examen de l'équivalence des

7 — Arrêt du 12 juillet 1984, Ordre des avocats au barreau de Paris/Klopp (107/83, Rec. p. 2971).

8 — Arrêt du 19 janvier 1988, Gullung/Conseil de l'ordre des avocats du barreau de Colmar et de Saverne (292/86, Rec. p. 111).

qualifications académiques et professionnelles des avocats étrangers et en permettant à ceux-ci, le cas échéant, d'apporter, par une épreuve unique d'aptitude, la preuve qu'ils satisfont aux conditions d'aptitude prescrites. Elle s'y est d'ailleurs déclarée prête.

La jurisprudence relative à la liberté d'établissement

6. Nous voudrions, à titre liminaire, rappeler que le principe de non-discrimination énoncé à l'article 52 constitue une concrétisation du principe d'égalité de l'article 7 du traité, lequel forme la pierre angulaire de chacun des fondements de la Communauté, à savoir la libre circulation des personnes, la libre circulation des services, la libre circulation des marchandises et la libre circulation des capitaux. Dans sa jurisprudence relative à la libre circulation des travailleurs, à la liberté d'établissement, à la libre prestation de services et à la libre circulation des marchandises, la Cour a depuis longtemps admis que les règles d'égalité de traitement prohibent non seulement les discriminations ostensibles, en raison de la nationalité, mais encore toutes formes dissimulées de discrimination qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent en fait au même résultat[9]. La Cour considère que cette interprétation est nécessaire pour garantir l'efficacité d'un des principes fondamentaux de la Communauté[10]. C'est précisément dans le but de préserver l'effet utile des fondements de la Communauté que la Cour a encore déclaré que, même si elles ne comportent pas de discriminations directement identifiables en raison de la nationalité, des règles nationales qui entravent les établissements dans plusieurs États membres sur le territoire de la Communauté sans que l'on puisse invoquer à cet effet une justification objective sont néanmoins incompatibles avec le droit communautaire. En matière de droit d'établissement, ce principe ressort principalement de l'arrêt Klopp et de l'arrêt Wolf et Dorchain ainsi que, dans une moindre mesure, de l'arrêt Gullung.

7. L'arrêt Klopp concernait un avocat allemand qui avait sollicité son inscription au barreau de Paris. Son inscription avait été refusée au seul motif qu'il possédait déjà un domicile professionnel d'avocat dans un autre État membre (à savoir la République fédérale d'Allemagne). La législation française et les statuts du barreau de Paris prévoyaient en la matière qu'un avocat ne pouvait avoir qu'un seul domicile professionnel, qui devait être fixé dans le ressort du tribunal auprès duquel il est établi. L'ordre français des avocats et le gouvernement français avaient soutenu devant la Cour que, pour l'accès et l'exercice de la liberté d'établissement, l'article 52 renvoie aux conditions définies par l'État membre d'établissement. Dès lors que la restriction litigieuse était indistinctement applicable aux ressortissants français et aux ressortissants des autres États membres, elle ne constituerait nullement une discrimination. La Cour a admis (au point 17 de l'arrêt) qu'il résulte de la disposition et du contexte de l'article 52 du traité CEE que, en l'absence de règles communautaires spécifiques en la matière, chaque État membre a la liberté de régler l'exercice de la profession d'avocat sur son territoire. Mais la Cour a ajouté:

9 — Pour la première fois dans l'arrêt du 12 février 1974, Sotgiu/Deutsche Bundespost, point 11 (152/73, Rec. p. 153), une législation nationale ne peut pas soumettre des travailleurs à un traitement différent parce qu'ils ne résident pas sur le territoire national, récemment confirmé par l'arrêt du 30 mai 1989, Allué/Università degli Studi di Venezia, point 11 (33/88, Rec. p. 1591), la limitation, dans une loi italienne, de la durée de l'emploi des lecteurs de langue étrangère à l'université, limitation qui ne s'applique pas au restant du personnel des universités, est une discrimination indirecte fondée sur la nationalité étant donné que seuls 25 % des lecteurs concernés ont la nationalité italienne.

10 — Voir l'arrêt Sotgiu, précité, point 11.

« Toutefois, cette règle n'implique pas que la législation d'un État membre puisse exiger qu'un avocat n'ait qu'un seul établissement sur l'ensemble du territoire communautaire. Une telle interprétation restrictive aurait en effet pour conséquence que l'avocat, une fois établi dans un État membre déterminé, ne pourrait plus invoquer le bénéfice des libertés du traité, en vue de s'établir dans un autre État membre, qu'au prix de l'abandon de son établissement déjà existant » (point 18).

Cette affirmation se trouvait confortée par un renvoi à la disposition de l'article 52 qui, selon la Cour, énonce un principe général en vertu duquel le droit d'établissement comporte également la faculté de créer et de maintenir, dans le respect des règles professionnelles, plus d'un centre d'activité sur le territoire de la Communauté (point 19). D'une manière plus spécifique, s'agissant de l'exercice de la profession d'avocat, la Cour a confirmé que l'État membre d'accueil a, certes, le droit d'exiger des avocats inscrits à un barreau sur son territoire qu'ils exercent leurs activités de manière à maintenir un contact suffisant avec leurs clients et les autorités judiciaires et respectent les règles de déontologie. Mais:

« Cependant, de telles exigences ne sauraient avoir pour effet d'empêcher les ressortissants des autres États membres d'exercer effectivement le droit d'établissement qui leur est garanti par le traité. A cet égard, il convient de relever que les moyens actuels de transport et de télécommunications offrent la possibilité d'assurer de manière appropriée le contact avec les autorités judiciaires et les clients. De même, l'existence d'un deuxième domicile professionnel dans un autre État membre ne fait pas obstacle à l'application des règles de déontologie dans l'État membre d'accueil » (points 20 et 21).

L'arrêt Klopp confirme donc qu'une règle qui s'applique indistinctement peut néanmoins être contraire à l'article 52 du traité, en particulier lorsque cette règle établit, en ce qui concerne les établissements dans plusieurs États membres de ressortissants d'autres États membres, des entraves qui empêchent l'exercice effectif de la liberté d'établissement que leur garantit le traité, sans trouver de justification fondée sur des motifs objectifs.

8. L'arrêt Klopp a été confirmé par l'arrêt Gullung, qui était relatif à la question de savoir si un avocat établi en Allemagne pouvait s'établir en France sans se heurter à la règle applicable en France selon laquelle la profession d'avocat suppose l'inscription à un barreau [11]. La Cour a rappelé que, en l'absence de règles communautaires spécifiques en la matière, l'article 52 du traité donne aux États membres le droit de soumettre l'accès à une profession (dont celle d'avocat) et l'exercice de cette profession à des conditions qui s'appliquent également à ses propres ressortissants [12]. La Cour a constaté que la règle contestée s'appliquait indistinctement, mais a également examiné si cette règle pouvait trouver une justification objective:

« ... que l'obligation d'inscription des avocats à un barreau imposée par certains États membres doit être considérée comme licite par rapport au droit communautaire, à la condition, toutefois, qu'une telle inscription soit ouverte aux ressortissants de tous les États membres sans discrimination. En effet, cette obligation vise, notamment, à garantir la moralité et le respect des principes déontologiques ainsi que le contrôle disciplinaire de l'activité des avocats; elle

11 — L'avocat en question avait été auparavant radié du tableau de l'ordre français pour des motifs disciplinaires.

12 — Arrêt précité, point 28.

poursuit donc un objectif digne de protection » (point 29).

9. Dans l'arrêt Wolf et Dorchain, rendu en 1988 [13], la Cour avait à connaître d'une réglementation belge qui octroyait l'exonération de l'obligation de cotiser au régime de la sécurité sociale des *indépendants* aux personnes qui exerçaient à titre principal une activité salariée en Belgique, mais refusait cette exonération aux personnes qui exerçaient une activité salariée à titre principal à l'étranger. La Cour a déclaré expressément que la réglementation litigieuse n'opérait aucune discrimination directe ou indirecte en fonction de la nationalité et qu'il n'y avait donc pas violation de l'article 7 du traité [14]. Toutefois, la Cour a considéré que ladite réglementation était contraire à l'article 52 (et à l'article 48) du traité. La Cour a rappelé l'arrêt Klopp, dans lequel il était confirmé que la liberté d'établissement comporte la faculté de créer et de maintenir plus d'un centre d'activité sur le territoire de la Communauté [15]. Elle a ajouté:

« L'ensemble des dispositions du traité relatives à la libre circulation des personnes visent ainsi à faciliter pour les ressortissants communautaires l'exercice d'activités professionnelles de toute nature sur l'ensemble du territoire de la Communauté, et s'opposent à une réglementation nationale qui pourrait défavoriser ces ressortissants lorsqu'ils souhaitent étendre leurs activités hors du territoire d'un seul État membre.

(La réglementation belge litigieuse) ... a pour effet de défavoriser l'exercice d'activités professionnelles hors du territoire de cet État membre. Les articles 48 et 52 du traité s'opposent donc à une telle réglementation » (points 13 et 14 de l'arrêt).

Enfin, l'arrêt relevait que, étant donné que la réglementation belge litigieuse n'offrait aucune protection sociale complémentaire (c'est-à-dire un droit à des prestations supplémentaires dans le cadre du régime des indépendants) aux intéressés, la gêne apportée à l'exercice d'activités professionnelles hors du territoire d'un seul État membre ne pouvait trouver de ce chef aucune justification [16].

10. Il ressort de ces arrêts que la Cour voit dans l'article 52 du traité non seulement une prohibition des discriminations en raison de la nationalité, mais également une disposition qui s'oppose à ce qu'en l'absence de justification objective, pour quelque profession que ce soit, une réglementation nationale comporte des difficultés plus grandes pour l'exercice par les ressortissants communautaires de leur profession en dehors du territoire national. Plus précisément, l'article 52 s'oppose à une réglementation nationale qui pourrait défavoriser ces ressortissants communautaires « lorsque (comme Mme Vlassopoulou) ils souhaitent étendre leurs activités hors du territoire d'un seul État membre ».

L'obligation de prendre en compte les qualifications déjà acquises

11. Selon Mme Vlassopoulou, il convient de déduire de l'article 52 du traité une obligation de prendre en compte, dans l'examen de la question de savoir si un ressortissant

13 — Arrêt du 7 juillet 1988, Inasti/Wolf et Dorchain (154/87 et 155/87, Rec. p. 3897). Voir également l'arrêt analogue de la même date, Stanton/Inasti (143/87, Rec. p. 3877).

14 — Arrêt précité, points 8 et 9.

15 — Arrêt précité, points 11 et 12.

16 — Arrêt précité, point 15.

d'un autre État membre répond aux conditions prescrites pour l'accès à une profession déterminée, les qualifications que cette personne possède déjà. A ce titre, il convient d'examiner ces qualifications en fonction de leur correspondance avec les conditions prescrites par la législation nationale et de dûment prendre en compte le degré de correspondance, en considérant que tout ou partie des qualifications requises par le droit national sont remplies.

Pour l'essentiel, nous sommes d'accord avec ce raisonnement. L'obligation de prendre en compte les qualifications acquises par une personne nous paraît découler de l'interdiction reconnue par la Cour, dans le chef des États membres, de rendre plus difficile qu'il n'est nécessaire l'exercice par les ressortissants communautaires de leur profession sur l'ensemble du territoire de la Communauté, en particulier lorsqu'ils souhaitent étendre leurs activités hors du territoire d'un seul État membre. Cette obligation tend à éviter qu'on ne puisse défavoriser les ressortissants communautaires qui souhaitent s'établir dans un autre État membre en leur imposant des conditions d'accès inutilement multipliées ou aggravées.

Nous soulignons que, de la sorte, nous ne contestons nullement la thèse défendue par les gouvernements allemand et italien, en ce qu'elle implique que la personne qui s'établit sur le territoire d'un autre État soit en principe soumise aux règles d'accès à l'exercice d'une profession prescrites par l'État membre d'accueil, dans la mesure où ces règles ne sont pas dotées d'un effet discriminatoire, *mais également*, ainsi qu'il convient d'ajouter eu égard à la jurisprudence de la Cour, dans la mesure où lesdites règles ne gênent pas inutilement l'exercice d'une profession hors du territoire d'un seul État membre. L'ajout de cette condition est important, car c'est précisément à ce titre que l'État membre d'accueil est tenu de prendre en compte les qualifications déjà acquises, une obligation que les gouvernements précités refusent d'admettre.

12. Incidemment, nous voudrions observer qu'une telle obligation a également été admise par la Cour dans le domaine de la libre circulation des services et de la libre circulation des marchandises, dans des situations qui présentent des similitudes avec la situation examinée en l'espèce. En ce qui concerne la libre circulation des services: l'arrêt Webb [17] portait sur la question de savoir si les États membres peuvent soumettre la mise à disposition de main-d'œuvre sur leur territoire à un régime d'autorisations préalables. La Cour a répondu à cette question par l'affirmative, en se référant à la nature particulière des liens de travail inhérents à l'activité d'un bureau de mise à disposition de main-d'œuvre et à la protection des intérêts légitimes des travailleurs concernés [18]. La Cour a, toutefois, fait en même temps observer que la mesure imposant un régime d'autorisation dépasserait le but poursuivi au cas où les exigences, auxquelles la délivrance d'une autorisation se trouve subordonnée, feraient double emploi avec les justifications et garanties exigées dans l'État d'établissement; c'est pourquoi il doit être tenu compte, dans l'examen des demandes d'autorisation et dans l'octroi de celles-ci, des justifications et garanties déjà présentées par le prestataire dans l'État membre d'établissement [19].

17 — Arrêt de la Cour du 17 décembre 1981 (279/80, Rec. p. 3305).

18 — Arrêt précité, point 18.

19 — Arrêt précité, point 20. Dans l'arrêt antérieur du 18 janvier 1979, Van Wesemael (110/78 et 111/78, Rec. p. 35), la Cour avait déjà déclaré que l'exigence d'une licence pour la prestation de services de placement n'est pas justifiée lorsque le placeur détient déjà dans l'État membre d'établissement une licence délivrée à des conditions comparables à celles exigées par l'État membre où la prestation est fournie et si ses activités sont soumises, dans l'État membre d'établissement, à une surveillance adéquate concernant toute activité de placement (voir points 24 à 30).

Pour ce qui concerne la libre circulation des marchandises: l'arrêt Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten [20] (qui a été rendu le même jour que l'arrêt Webb) se rapportait à l'importation dans un État membre d'une marchandise légalement commercialisée dans un autre État membre. L'État membre d'importation soumettait l'utilisation de la marchandise concernée à une agréation préalable délivrée sur la base d'une analyse de laboratoire. La Cour a admis qu'une telle réglementation relevait de l'exception prévue par l'article 36, tout en signalant que les États membres sont tenus de contribuer à un allégement des contrôles dans le commerce intracommunautaire et ne sont donc pas en droit d'exiger sans nécessité la répétition d'analyses techniques ou chimiques ou d'essais lorsque les mêmes analyses et essais ont déjà été effectués dans un autre État membre [21].

Toutefois, l'analogie avec la jurisprudence de la Cour relative à la libre circulation des services et des marchandises s'arrête là. En effet, la portée de cette jurisprudence dépasse largement l'obligation de prendre en compte des qualifications déjà acquises. Si, en matière de droit d'établissement (en l'absence de règles communautaires spécifiques), on se fonde sur l'admissibilité de principe d'une réglementation nationale, on ne la tolère pas dans le domaine de la libre circulation des marchandises et elle n'est reconnue que dans une moindre mesure dans le domaine de la libre circulation des services. En effet, dans le domaine de la libre circulation des *marchandises*, depuis l'arrêt « Cassis de Dijon », il est admis que des marchandises légalement fabriquées ou commercialisées dans un État membre peuvent être importées dans un autre État membre. En d'autres termes, la reconnaissance mutuelle des législations constitue en la matière la règle générale: les obstacles à la libre circulation des marchandises résultant de disparités des législations nationales sont acceptés *uniquement* dans la mesure où ces prescriptions peuvent être reconnues comme étant nécessaires pour satisfaire à des exigences impératives et qu'il n'a pas été déjà satisfait à ces exigences par les contrôles exercés dans le pays d'origine [22].

Ainsi, dans le domaine également de la libre circulation des *services*, il est admis que cette circulation peut être soumise *uniquement* à des réglementations incombant à toute personne ou entreprise exerçant une activité sur le territoire de l'État concerné *et* justifiées par l'intérêt général, dans la mesure où cet intérêt n'est pas sauvegardé par les règles auxquelles le prestataire est soumis dans l'État membre où il est établi [23]. Conformément à cette jurisprudence, la directive 77/249 tendant à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services par les avocats [24] permet aux personnes qui exercent des activités d'avocat dans les différents États membres d'être reconnues en tant qu'avocats par l'État membre dans lequel le service est presté.

La circonstance que la jurisprudence de la Cour dans le domaine de la libre circulation des marchandises et de la libre circulation

20 — Arrêt du 17 décembre 1981 (272/80, Rec. p. 3277), confirmé par l'arrêt du 11 mai 1989, Wurmser (25/88, Rec. p. 1105).

21 — Arrêt précité, points 13 à 15.

22 — Voir l'arrêt du 20 février 1979, Rewe, dit « Cassis de Dijon », point 8 (120/78, Rec. p. 649), depuis lors systématiquement confirmé, entre autres, par l'arrêt du 14 juillet 1988, 3 Glocken e. a./USL Centro-Sud e. a., points 9 à 11 (407/85, Rec. p. 4233).

23 — Voir l'arrêt du 4 décembre 1986, Commission/Allemagne, point 25 (205/84, Rec. p. 3755). Voir également déjà l'arrêt Van Wesemael (précité note 19), l'arrêt Webb (précité note 17), et l'arrêt récent du 27 mars 1990, Rush Portuguesa (C-113/89, Rec. p. I-1417).

24 — Précité à la note 4.

des services va nettement plus loin que dans le domaine de la liberté d'établissement ne peut toutefois pas faire perdre de vue que la liberté d'établissement impose elle aussi aux États membres, comme exigence minimale, de faire de règles nationales d'accès à une profession déterminée une application qui prenne en compte les qualifications déjà acquises.

13. Dès lors, en formulant les observations qui précèdent, nous renonçons à suivre le point de vue défendu par le gouvernement allemand et par le ministère qui, à l'audience, ont soutenu que, contrairement aux domaines de la libre circulation des services et de la libre circulation des marchandises, il n'existerait aucune obligation de reconnaissance dans le domaine de la liberté d'établissement. En effet, estiment-ils, un avocat qui souhaite s'établir dans un autre État membre doit se familiariser avec un système juridique entièrement différent; les qualifications et l'expérience qu'il a acquises dans son État membre d'origine ou dans l'État membre d'accueil ne sont pas pertinentes à cet effet. Cette argumentation ne nous convainc pas, car elle pose en principe que les systèmes juridiques nationaux de la Communauté et les modalités de l'exercice de la pratique juridique dans les différents États membres ne pourraient offrir nulle correspondance significative, une hypothèse, nous semble-t-il, difficile à soutenir à la lumière des liens historiques de parenté d'un certain nombre de droits nationaux des États membres[25] ainsi que des modes d'organisation de l'administration de la justice. En outre et surtout, cette argumentation néglige les efforts fournis par un avocat d'un autre État membre pour se familiariser avec le droit et la pratique juridique de l'État membre dans lequel il souhaite étendre l'exercice de son activité professionnelle.

Cela ne signifie pas pour autant que les différences existant entre les États membres ne seraient pas de nature à justifier l'existence de procédures d'autorisation s'appliquant aux avocats provenant d'autres États membres; toutefois si, dans le cadre de l'examen de la demande d'autorisation d'un avocat provenant d'un autre État membre, on ne devait *pas du tout* prendre en compte les qualifications déjà acquises et leur correspondance avec les qualifications exigées par le droit de l'État membre d'accueil, le libre établissement et l'exercice d'une profession sur tout le territoire de la Communauté s'en trouveraient gênés, à notre avis, d'une manière injustifiée.

Cette idée a également inspiré les considérations de la Cour dans l'arrêt Thieffry[26]. Certes, dans cette affaire, les faits étaient plus simples qu'en l'espèce car l'équivalence d'un diplôme belge et d'un diplôme français de fin d'études de droit était déjà reconnue en France (par une université française) et M. Thieffry avait également obtenu le « certificat d'aptitude à la profession d'avocat », après avoir passé les épreuves d'un examen, conformément à la législation française[27]. Le refus d'accès à la profession, opposé par les autorités compétentes, en raison du seul fait que l'intéressé ne serait pas en possession du diplôme *national* était, dans ces circonstances, clairement contraire à l'article 52 du traité[28]. Toutefois, dans cet

25 — Dans cet ordre d'idées, il convient de faire observer que, sans être contredite sur ce point par le gouvernement allemand et par le ministère, Mme Vlassopoulou a soutenu que des parties importantes du droit civil grec et du droit grec de la procédure civile correspondent dans une large mesure au droit allemand.

26 — Arrêt du 28 avril 1977 (71/76, Rec. p. 765).

27 — Arrêt précité, point 2.

28 — Arrêt précité, point 19.

arrêt également, la Cour a affirmé de façon générale qu'il incombe aux États membres d'assurer, de législations ou pratiques nationales, une application conforme à l'objectif défini par les dispositions du traité relatives à la liberté d'établissement — une obligation à laquelle d'ailleurs les autorités françaises avaient d'une manière générale satisfait en prévoyant la possibilité d'examiner l'équivalence des qualifications académiques et professionnelles en fonction de leur correspondance avec les qualifications exigées par leur propre législation [29]. En outre, la Cour a souligné qu'il importe que, dans chaque État membre, la reconnaissance des titres d'habilitation professionnelle aux fins de l'établissement puisse être admise dans toute la mesure compatible avec le respect des exigences professionnelles nationales [30].

Liaison avec la directive 89/48

14. Comme on l'a exposé ci-avant, l'obligation de prendre en compte les qualifications déjà acquises découle de l'article 52 du traité, doté d'un effet direct depuis l'expiration de la période transitoire [31], et existe même en l'absence de règles communautaires. En effet, la Cour a maintes fois déclaré que l'absence de directives au titre de l'article 57 n'autorise pas un État membre à refuser à un justiciable le bénéfice effectif de la liberté d'établissement [32].

De telles directives sont destinées à faciliter la réalisation de la liberté d'établissement mais ne la conditionnent pas. Leur adoption n'est donc pas devenue superflue par suite de l'effet direct dont sont dotés, depuis l'expiration de la période de transition, l'article 52 ainsi que les obligations qu'il comporte [33].

Nous avons, de la sorte, établi d'emblée le lien avec la directive 89/48 du Conseil, du 21 décembre 1988, relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur [34]. Ainsi que l'exprime le titre de la directive, celle-ci constitue un système *général* de reconnaissance. En d'autres termes, alors que l'article 52 a pour seul effet d'obliger l'État membre d'accueil à prendre en compte le degré de correspondance des qualifications déjà acquises (dans l'État membre d'origine et dans l'État membre d'accueil) avec les qualifications exigées par l'État membre d'accueil [35] — ce n'est que lorsque cet examen révèle que les qualifications déjà acquises sont, concrètement, entièrement ou partiellement équivalentes aux qualifications exigées par le droit national que le demandeur pourra s'en prévaloir —, la directive est plus radicale. En effet, elle implique que les États membres reconnaissent d'une manière générale l'équivalence des réglementations professionnelles dans les différents États membres, de telle sorte que celui qui exerce une activité professionnelle réglementée dans un État membre déterminé *obtienne le droit de s'établir dans tous les autres États membres,* éventuellement à la condition qu'il prouve qu'il possède une expérience professionnelle et qu'il accom-

29 — Arrêt précité, points 15 à 18.

30 — Arrêt précité, point 23.

31 — Confirmé, pour la première fois, dans l'arrêt du 21 juin 1974, Reyners/Belgique, points 3 à 32 (2/74, Rec. p. 631).

32 — Voir, outre l'arrêt Reyners (précité note 30), l'arrêt Thieffry (précité note 26), point 18, et l'arrêt du 28 juin 1977, Patrick, points 10 à 13 (11/77, Rec. p. 1199), qui a été confirmé par l'arrêt du 15 octobre 1987, Heylens, points 11 et 12 (222/86, Rec. p. 4097).

33 — Arrêt précité note 30, points 30 et 31.

34 — Directive précitée à la note 5.

35 — L'existence de cette obligation est d'ailleurs reconnue également dans le cinquième considérant de la directive.

plisse un stage d'adaptation ou se soumette à une épreuve d'aptitude [36].

Mise en œuvre de l'obligation de prendre en compte les qualifications acquises

15. Comme nous l'avons déjà signalé, l'obligation décrite ci-avant découle de l'article 52 du traité, une disposition du traité dotée d'effet direct. Même s'il s'agit en l'occurrence d'une obligation d'effet direct au titre du droit communautaire, il n'empêche que sa mise en œuvre exigera souvent un examen attentif du degré de correspondance des qualifications acquises dans l'État même ou à l'étranger [37]. Un tel examen doit être effectué par les autorités nationales dans le cadre d'une demande concrète d'accès à une profession réglementée, conformément à l'obligation qui leur incombe au titre de l'article 5 du traité de garantir la protection juridique découlant pour les ressortissants communautaires des dispositions d'effet direct du droit communautaire. En outre, en l'absence de règles communautaires, un tel examen doit être effectué dans le respect des règles de droit national applicables; cependant, lesdites règles de droit national ne sauraient empêcher l'efficacité des règles d'applicabilité directe du droit communautaire [38] et il convient, autant que possible, d'assurer de ces règles une application conforme à l'objectif défini par les dispositions du traité relatives à la liberté d'établissement [39]. Il nous paraît que pour effectuer cet examen, les autorités nationales peuvent s'inspirer des règles de droit national qui permettent d'apprécier la correspondance de qualifications académiques et professionnelles équivalentes acquises à l'étranger, étant entendu qu'elles doivent, en outre, prendre en compte les qualifications acquises par l'intéressé dans le pays d'accueil.

C'est à la juridiction nationale qu'il appartient d'identifier de telles règles. Nous souhaitons toutefois évoquer brièvement ci-après un certain nombre de dispositions qui ont également fait l'objet de débats à l'audience et qui seront encore évoquées ci-après dans un autre contexte [40].

16. En premier lieu, nous souhaitons appeler l'attention sur l'Einigungsvertrag

36 — Voir l'article 4 de la directive. Normalement, le demandeur bénéficie du droit de choisir entre un stage d'adaptation et une épreuve d'aptitude. Cependant, « pour les professions dont l'exercice exige une connaissance précise du droit national et dont un élément essentiel et constant de l'activité est la fourniture de conseils et/ou d'assistance concernant le droit national, l'État membre d'accueil peut, par dérogation à ce principe, prescrire soit un stage d'adaptation, soit une épreuve d'aptitude » [voir article 4, point 1, sous b), in fine].

37 — D'ailleurs, selon les arrêts Webb et Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten, cette difficulté se présente, de la même manière, dans le domaine de la libre circulation des services ainsi que dans le domaine de la libre circulation des marchandises.

38 — Voir l'arrêt du 5 mars 1980, Ferwerda, point 10 (265/78, Rec. p. 617), l'arrêt du 16 décembre 1976, Rewe, point 5 (33/76, Rec. p. 1989), l'arrêt du 16 décembre 1976, Comet, points 15 et 16 (45/76, Rec. p. 2043), ainsi que l'arrêt du 9 juillet 1985, Bozzetti, point 17 (179/84, Rec. p. 2301). Voir également l'arrêt du 19 juin 1990, Regina/Secretary of State for Transport, ex parte Factortame (C-213/89, Rec. p. I-2433).

39 — Selon les arrêts du 28 avril 1977, Thieffry (71/76, précité à la note 26), et du 15 octobre 1987, Heylens (226/86, Rec. p. 4097).

40 — Nous pouvons imaginer qu'il existe encore d'autres éléments qui devront entrer en ligne de compte. Ainsi, il paraît, par exemple, vraisemblable que, à l'occasion de l'admission de Mme Vlassopoulou au programme de doctorat de l'université de Tübingen, on ait déjà examiné sa formation académique antérieure et le degré de correspondance de cette formation avec la formation juridique en République fédérale d'Allemagne. Il ressort de l'arrêt Thieffry, dont il a été question ci-avant, que l'examen auquel on a ainsi procédé doit dûment être pris en compte par les autorités nationales (voir points 20 à 26 de l'arrêt).

(traité d'unification) conclu entre la République fédérale d'Allemagne et l'(ex)-République démocratique allemande, entré en vigueur le 3 octobre 1990. Ce traité dispose que tous les examens passés ou les diplômes et certificats d'aptitude obtenus en République démocratique allemande seront considérés comme égaux aux examens passés ou aux diplômes ou certificats d'aptitude obtenus dans le reste de la République fédérale d'Allemagne et confèreront les mêmes droits *à condition* d'être équivalents [41]. L'équivalence est reconnue, à la demande, par les autorités compétentes respectives [42]. Dans une annexe au traité, il est prévu qu'un avocat (« Rechtsanwalt ») autorisé à exercer son activité dans l'ex-République démocratique allemande est assimilé (« steht gleich ») à un avocat (Rechtsanwalt) autorisé à exercer son activité en République fédérale d'Allemagne au titre du BRAO; en d'autres termes, il n'a pas à satisfaire aux conditions posées par le Richtergesetz pour être autorisé à exercer l'activité d'avocat (Rechtsanwalt) en République fédérale d'Allemagne [43].

En second lieu, il y a l'article 92 du Bundesvertriebenengesetz (loi fédérale allemande concernant les personnes déplacées et réfugiées) [44] dont, conformément à l'article 112 du Richtergesetz, le paragraphe 2 continue de s'appliquer. Selon ce paragraphe 2, les examens et les certificats d'aptitude obtenus avant le 8 mai 1945 par des « Vertriebenen und Sowjetzonenflüchtlingen » (des personnes déplacées et réfugiées des zones soviétiques), sont reconnus, *pour autant* qu'ils soient équivalents à des examens ou certificats correspondants existant en République fédérale d'Allemagne. L'article 92, paragraphe 3, du Bundesvertriebenengesetz dispose que le même principe s'applique en ce qui concerne les diplômes obtenus après le 8 mai 1945 [45]. A l'audience, le représentant du ministère a précisé que cette possibilité de reconnaissance est inspirée par la correspondance (au fond) de la formation dont la reconnaissance est demandée avec la formation existant en République fédérale d'Allemagne.

On trouve une disposition analogue dans le Gesetz über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet (loi allemande relative au statut légal sur le territoire de la République fédérale des étrangers apatrides) du 25 avril 1951 [46]. L'article 15 de cette loi dispose que les examens que des « heimatlose Ausländer » (étrangers apatrides) ont passés à l'étranger doivent être reconnus en République fédérale d'Allemagne lorsqu'ils

41 — Voir l'article 37 de l'Einigungsvertrag.

42 — Ibidem.

43 — Voir à l'annexe I, chapitre III, branche A, section II, point 2, de l'Einigungsvertrag. L'autorisation d'exercer la profession d'avocat (Rechtsanwalt) en République démocratique allemande fait l'objet du Rechtsanwaltsgesetz (loi relative à la profession d'avocat) adoptée le 13 septembre 1990. Voir le *Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik* (Journal officiel de la République démocratique allemande) 1990, I, n° 61, p. 1504. Cette loi exige, de manière générale, des études juridiques dans une université d'Allemagne de l'Est, le cas échéant complétées par une certaine pratique professionnelle (voir article 4 de la loi). En outre, l'Einigungsvertrag offre aux habitants de l'ex-République démocratique allemande la possibilité de se soumettre à une épreuve d'aptitude [voir annexe II, chapitre III, branche A, section III, sous 1, e)] et prévoit encore un certain nombre de « dispositions transitoires » en faveur des avocats stagiaires et des étudiants de l'ex-République démocratique allemande, dont certaines ont effet jusque fin 1992 [voir annexe I, chapitre III, branche A, section III, point 8(y)].

44 — La version actuelle semble être celle publiée le 3 septembre 1971 (BGBl. I, p. 1565).

45 — Dans la doctrine allemande, on a défendu la thèse selon laquelle, étant donné que l'article 112 du Richtergesetz renvoie uniquement à l'article 92, paragraphe 2, du Bundesvertriebenengesetz, une reconnaissance de semblables diplômes de droit, obtenus après le 8 mai 1945, ne paraît pas possible *au titre du Richtergesetz*. Voir G. et J. Schmidt-Räntsch, *Kommentar zum deutschen Richtergesetz*, quatrième édition, 1988, paragraphe 1 relatif à l'article 112. Cela n'exclut pas que les critères d'appréciation de l'équivalence des examens ou des certificats en général, développés en se fondant sur ledit paragraphe, puissent être utilisés en tant que fil conducteur dans le cadre de l'examen dont question aux points 11 à 15.

46 — BGBl. I, p. 269.

peuvent être considérés comme équivalant à des examens existant en République fédérale d'Allemagne.

17. On observera que chacune des procédures évoquées ci-avant a pour objet la reconnaissance (ou non) de l'équivalence de diplômes et certificats obtenus ailleurs. L'obligation au titre de l'article 52 du traité CEE décrite ci-avant (points 11 à 13) n'a pas une portée aussi étendue puisqu'elle ne vise pas la reconnaissance de l'équivalence de diplômes ou certificats, mais bien l'examen du degré de correspondance des qualifications déjà acquises (dans l'État membre propre ou dans un autre État membre) avec les qualifications exigées par le droit national. Normalement, cet examen n'aboutira pas à la reconnaissance de diplômes ou de certificats, mais il aura éventuellement pour effet de faire admettre la présence d'une partie des qualifications requises par le droit national. Toutefois, l'expérience acquise dans le cadre des procédures décrites ci-avant du point de vue de la correspondance de diplômes et certificats obtenus ailleurs peut venir à point en vue de la mise en œuvre de l'obligation décrite ci-avant.

Violation du principe d'égalité?

18. A l'audience, Mme Vlassopoulou a soutenu que s'agissant du respect de l'obligation précitée au titre de l'article 52, un certain nombre des dispositions mentionnées ci-avant ne revêtent pas seulement un intérêt en tant que source d'inspiration. Selon Mme Vlassopoulou, des dispositions telles que celles prévues dans l'Einigungsvertrag et dans la Bundesvertriebenengesetz constituent une discrimination interdite par les articles 7 et 52 du traité, au détriment des ressortissants des autres États membres de la Communauté en ce que ceux-ci sont soumis à un traitement qui les défavorise.

A l'audience, le représentant du gouvernement allemand a reconnu que l'Einigungsvertrag comporte un traitement préférentiel d'un certain nombre de ressortissants allemands; toutefois, il a en outre signalé que l'Einigungsvertrag constitue un événement unique fondé sur des circonstances exceptionnelles. On ne peut répondre à ce point de vue qu'en indiquant que le droit communautaire s'oppose à *tout* acte législatif national incompatible, quel qu'en soit le motif [47], et qu'un État membre ne peut pas, en concluant un traité avec un autre État, compromettre l'efficacité d'une disposition d'effet direct du droit communautaire [48].

Une différence de traitement ne pourrait pas non plus être justifiée par la circonstance que ce ne sont *pas toutes* les personnes de nationalité allemande qui peuvent revendiquer le traitement préférentiel en cause. Sur ce point, on peut établir un parallèle avec l'interprétation de l'article 30 du traité CEE: dans un arrêt récent, la Cour a souligné qu'une mesure qui n'avantage qu'une partie des produits nationaux par rapport aux produits étrangers n'était pas, en raison de cette circonstance, de nature à échapper à l'interdiction de l'article 30 dès lors que tous les produits bénéficiant du régime préférentiel étaient des produits nationaux [49].

47 — Voir, par exemple, l'arrêt du 17 décembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide, point 3 (11/70, Rec. p. 1125), et l'arrêt du 9 mars 1978, Administration des finances de l'État/Simmenthal, points 17 et 18 (106/77, Rec. p. 629).

48 — Voir, par exemple, l'arrêt du 14 juillet 1976, Kramer, points 42 à 44 (3/76, 4/76 et 6/76, Rec. p. 1279), et l'arrêt du 27 septembre 1988, Matteucci/Communauté française de Belgique, points 18 et 19 et dispositif (235/87, Rec. p. 5589).

49 — Voir l'arrêt du 20 mars 1990, Dupont de Nemours Italiana/Unità sanitaria locale n° 2 di Carrara, points 12 et 13 (C-21/88, Rec. p. I-889).

19. Cependant, toute la question consiste à savoir si l'on peut considérer qu'il y a discrimination interdite par l'article 7 du traité. En effet, la jurisprudence de la Cour admet que le fait de traiter de manière différente des situations non similaires ne constitue pas en soi une discrimination [50]. Ainsi, dans le cas de la Bundesvertriebenengesetz, on pourrait soutenir qu'il s'agit d'un traitement préférentiel réservé à un groupe désavantagé par suite de circonstances historiques.

Dans le cas de l'Einigungsvertrag, le traitement préférentiel s'applique à tous ceux qui ont effectué certaines études ou qui ont acquis une certaine expérience professionnelle dans l'ex-République démocratique allemande. Mme Vlassopoulou estime que ce critère est discriminatoire par nature et conteste qu'il vise la réalisation d'un objectif justifié selon le droit communautaire. Pour notre part, nous sommes enclin à considérer que le régime de l'Einigungsvertrag est justifié en ce qu'il constitue un traitement préférentiel réservé à un groupe lui aussi désavantagé par suite de circonstances historiques. En d'autres termes, il vise au rattrapage, dans la ligne du traité CEE, d'un retard encouru par un groupe de ressortissants communautaires par rapport à tous les autres ressortissants communautaires.

Conclusion

20. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons de répondre à la question posée de la manière suivante:

« L'obligation de ne pas défavoriser les ressortissants communautaires, qui souhaitent étendre leurs activités hors du territoire d'un seul État membre, que comporte l'article 52 du traité CEE, doit être interprétée en ce sens qu'elle oblige les autorités compétentes d'un État membre, chargées de l'examen d'une demande d'autorisation d'exercice de la profession d'avocat (« Rechtsanwalt »), introduite par un ressortissant d'un autre État membre — qui a été autorisé à exercer la profession d'avocat et exerce cette activité dans son propre État membre et qui déjà est autorisé à exercer les fonctions de conseil juridique (« Rechtsbeistand ») et exerce cette activité dans l'État membre dans lequel l'autorisation est demandée —, à examiner dans quelle mesure les qualifications académiques et professionnelles acquises, dans l'État membre d'origine et dans l'État membre d'accueil, par la personne ayant introduit la demande correspondent à celles exigées par le droit national pour l'accès à cette profession et à prendre en compte cette correspondance. »

50 — Voir, par exemple, l'arrêt du 17 juillet 1963, Italie/Commission (13/63, Rec. p. 335, 361) et l'arrêt du 23 février 1983, Wagner/BALM, point 18 (8/82, Rec. p. 371).