CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN MISCHO

présentées le 17 mai 1990 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Le recours introduit par la Commission contre la République française a pour objet de faire constater que cet État membre, en n'ayant pas pris les mesures nécessaires pour permettre aux ressortissants d'un autre État membre, titulaires du diplôme français requis en la matière, de s'établir ou d'exercer des prestations de services en tant que médecin, infirmier responsable des soins généraux, sage-femme, praticien de l'art dentaire et vétérinaire en Polynésie française et en tant que vétérinaire en Nouvelle-Calédonie et dans ses dépendances, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 137 de la décision 80/1186/CEE du Conseil, du 16 décembre 1980 [1], et de l'article 176 de la décision 86/283/CEE du Conseil, du 30 juin 1986 [2], relatives à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté économique européenne. Ces dispositions précisent dans des termes identiques ce qui suit:

« En ce qui concerne le régime applicable en matière d'établissement et de prestation de services, les autorités compétentes des pays et territoires traitent sur une base non discriminatoire les ressortissants et sociétés des États membres. Toutefois, si, pour une activité déterminée, un État membre n'est pas en mesure d'assurer un traitement de même nature à des ressortissants ou sociétés de la République française, du royaume du Danemark, du royaume des Pays-Bas ou du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord établis dans un pays ou territoire, ainsi qu'aux sociétés relevant de la législation propre au pays ou territoire en cause établies dans celui-ci, l'autorité compétente de ce pays ou territoire n'est pas tenue d'accorder un tel traitement. »

2. Selon la Commission, cette condition de réciprocité est de toute façon remplie, au plus tard depuis la date de mise en œuvre des directives 75/362/CEE, 77/452/CEE, 80/154/CEE, 78/686/CEE et 78/1026/CEE visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres de médecin, d'infirmier responsable des soins généraux, de sage-femme, de praticien de l'art dentaire et de vétérinaire. En vertu de ces directives, les autres États membres sont en effet tenus, dans les conditions de fond et de forme prévues en la matière, de reconnaître les diplômes français, tout comme d'ailleurs ceux délivrés par un autre État membre, de médecin, d'infirmier responsable de soins généraux, de sage-femme, de praticien de l'art dentaire et de vétérinaire, détenus par un ressortissant de la République française sans pouvoir y attacher aucune condition quant au lieu d'établissement dudit ressortissant.

3. Le gouvernement français, de son côté, reconnaît que ces directives établissent, a priori, une présomption de réciprocité dès lors que le ressortissant français soumis à la réglementation polynésienne et titulaire d'un diplôme d'un autre État membre devrait pouvoir s'établir dans cet État membre. Ce

* Langue originale: le français.

1 — JO L 361, p. 1.

2 — JO L 175, p. 1.

n'est donc que dans l'hypothèse où l'État membre, dont est originaire le ressortissant qui veut s'établir dans un territoire d'outre-mer, n'accorderait pas cette réciprocité que la liberté d'établissement, pour un ressortissant de cet État membre, ne serait pas de droit.

4. En d'autres termes, pour le gouvernement français, c'est l'interdiction générale qui est contraire au droit communautaire. Pour ce gouvernement, les directives communautaires sur la reconnaissance mutuelle des diplômes, qui ne s'appliquent pas, en tant que telles, aux pays et territoires d'outre-mer (ce qui est d'ailleurs aussi l'opinion de la Commission), n'impliquent pas la réciprocité au sens de l'article 176. Simplement, elles rendent illégale, au regard du droit communautaire, une clause de nationalité générale. Le gouvernement français s'efforce de supprimer cette interdiction là où elle existe. Depuis l'introduction du recours, la législation applicable en Nouvelle-Calédonie a déjà été mise en conformité avec le droit communautaire. Cela est d'ailleurs reconnu par la Commission.

5. Le gouvernement français admet qu'en ce qui concerne la Polynésie la question n'est pas encore résolue. La difficulté de l'affaire tiendrait à la spécificité de l'organisation territoriale dans le territoire en cause et au fait que les textes à prendre mettraient en jeu les compétences respectives des pouvoirs centraux et des pouvoirs locaux. Le contexte et les procédures à suivre expliqueraient que de longs délais soient nécessaires pour la mise en conformité recherchée.

6. Ces prises de position des deux parties nous amènent à faire quatre observations.

7. a) Toutes les directives citées par la Commission sont également applicables aux ressortissants des États membres qui exercent ou exerceront les activités visées à titre de salarié. Or, il résulte de l'article 135 du traité CEE que:

« la liberté de circulation des travailleurs des pays et territoires dans les États membres et des travailleurs des États membres dans les pays et territoires sera réglée par des conventions ultérieures qui requièrent l'unanimité des États membres ».

Comme aucune convention de ce type n'a été conclue, le recours de la Commission ne saurait viser l'exercice des activités en question à titre de salarié. Cela résulte d'ailleurs des termes mêmes de la requête, où il n'est question que d'établissement et de prestation de services, ce qui, dans le langage du traité, vise les professions indépendantes.

8. b) En ce qui concerne les difficultés dont fait état le gouvernement français à propos de la Polynésie française, il convient de constater que ces circonstances ne sauraient empêcher la Cour d'accueillir la demande de la Commission. Il résulte, en effet, d'une jurisprudence constante de la Cour, qu'un État membre ne saurait exciper de dispositions, de pratiques ou de situations de son ordre juridique interne pour justifier l'inobservation des obligations et délais prescrits par les normes communautaires (voir, notamment, arrêt du 3 octobre 1984, Commission/Italie, 254/83, Rec. p. 3395).

9. c) Pour ce qui est de la mise en conformité de la législation applicable en Nouvelle-Calédonie en matière d'établissement et d'exercice de prestations de services

en médecine et chirurgie vétérinaire, intervenue en 1989, il y a lieu d'observer que, notamment dans son arrêt du 18 janvier 1990, Commission/République hellénique (C-287/87, Rec. p. I-125), la Cour a rappelé que:

« L'objet d'un recours introduit au titre de l'article 169 est fixé par l'avis motivé de la Commission et, même au cas où le manquement aurait été éliminé postérieurement ..., la poursuite de l'action conserve un intérêt en vue d'établir la base d'une responsabilité qu'un État membre peut être dans le cas d'encourir, en conséquence de son manquement, à l'égard d'autres États membres, de la Communauté ou de particuliers. »

Il y a donc lieu d'accueillir le recours de la Commission également pour autant qu'il vise la Nouvelle-Calédonie.

10. d) Reste la question de savoir si, comme l'affirme le gouvernement francais, les directives en question n'établissent qu'une présomption de réciprocité et s'il faut encore vérifier dans chaque cas concret si les autorités de l'État membre dont un ressortissant voudrait s'établir dans un pays ou territoire d'outre-mer accordent effectivement un « traitement de même nature » aux « ressortissants de la République française ... établis dans un pays ou territoire » (voir le libellé des articles 137 et 176 des deux décisions du Conseil).

11. A notre avis, ce « traitement de même nature » ne pourrait être refusé par un État membre qu'au prix d'une violation des textes de droit communautaire applicables en la matière. Expliquons-nous.

12. L'article 132, paragraphe 5, du traité CEE prévoit que:

« dans les relations entre les États membres et les pays et territoires, le droit d'établissement des ressortissants et sociétés est réglé conformément aux dispositions et par application des procédures prévues au chapitre relatif au droit d'établissement et sur une base non discriminatoire, sous réserve des dispositions particulières prises en vertu de l'article 136 ».

13. Or, les dispositions particulières qui ont été prises en vertu de l'article 136 ne concernent que l'hypothèse d'un ressortissant d'un État membre désirant s'établir dans un pays ou territoire d'outre-mer. Il s'agit précisément des articles 137 et 176 en cause dans la présente affaire. Il en résulte que, en ce qui concerne les personnes originaires d'un pays ou territoire désirant s'établir en Europe, il y a lieu de se référer aux dispositions et procédures du chapitre relatif à la liberté d'établissement et au principe de non-discrimination.

14. Il faut souligner, dans ce contexte, que, contrairement à l'article 135 du traité qui utilise l'expression « la liberté de circulation des travailleurs ... *sera* réglée par des conventions », l'article 132, paragraphe 5, dispose que « le droit d'établissement ... *est* réglé *conformément* aux dispositions ... ».

15. Comme le présent recours a trait à des professions à propos desquelles ont été adoptées des directives sur la reconnaissance mutuelle des diplômes et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de la libre prestation de services, c'est à ces directives qu'il faut se reporter pour examiner si

elles laissent aux États membres un pouvoir discrétionnaire quant à l'admission ou à la non-admission des personnes établies jusque-là dans un pays ou territoire d'outre-mer.

16. Il s'avère que les directives en question ne laissent pas aux États membres un tel pouvoir discrétionnaire, car elles prévoient en effet toutes, à leur article 2, que:

« chaque État membre reconnaît les diplômes, certificats et autres titres délivrés aux ressortissants des États membres par les autres États membres ... en leur donnant, en ce qui concerne l'accès aux activités non salariées (du médecin) et l'exercice de celle-ci, le même effet sur son territoire qu'aux diplômes, certificats et autres titres qu'il délivre » [3].

17. Comme ces directives ne font donc pas de distinction entre les ressortissants des États membres selon qu'ils étaient établis sur le territoire européen d'un État membre ou dans un pays ou territoire d'outre-mer, on est bien obligé de conclure que les personnes provenant de ces pays ou territoires jouissent sans restriction de tous les avantages conférés par les directives.

18. On peut aussi dire qu'il y a plus que réciprocité puisqu'un Français polynésien titulaire d'un diplôme français peut, selon ces directives, s'établir en Allemagne, alors qu'un Allemand ne pourrait pas s'établir en Polynésie s'il ne dispose que d'un diplôme allemand: il doit pouvoir faire état d'un diplôme français.

19. Nous vous proposons, dès lors, de constater que la République française, en n'ayant pas pris les mesures nécessaires de nature à permettre aux ressortissants d'un autre État membre, titulaires du diplôme français requis en la matière, de s'établir ou d'exercer des prestations de services en tant que médecin, infirmier responsable de soins généraux, sage-femme, praticien de l'art dentaire et vétérinaire dans le territoire d'outre-mer de la Polynésie française et en tant que vétérinaire en Nouvelle-Calédonie et dans ses dépendances, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 137 de la décision 80/1186 du Conseil, du 16 décembre 1980, et de l'article 176 de la décision 86/283 du Conseil, du 30 juin 1986, relatives à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté économique européenne.

20. Il en découle que la République française doit supporter les dépens de l'instance.

3 — Directive 75/362/CEE du Conseil, du 16 juin 1975 ... « médecins » ... (JO L 167, p. 1); directive 77/432/CEE du Conseil, du 27 juin 1977 ... « infirmiers responsables de soins généraux » ... (JO L 176, p. 1); directive 78/686/CEE du Conseil, du 25 juillet 1978 ... « praticiens de l'art dentaire » ... (JO L 233, p. 1); directive 78/1026/CEE du Conseil, du 18 décembre 1978 ... « vétérinaires » ... (JO L 362, p. 1); directive 80/154/CEE du Conseil, du 21 janvier 1980 ... « sages-femmes » ... (JO L 33, p. 1).