CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 12 DÉCEMBRE 1978 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

L'article 4, paragraphe 1, de la loi néerlandaise sur l'établissement des entreprises (Vestigingswet bedrijven) de 1954 prévoit que l'exercice de certaines activités sans autorisation de la chambre de commerce et d'industrie compétente (Kamer van Koophandel en Fabrieken) peut être interdit par décret. Pour les activités de plombier et d'installateur de conduites d'eau, une pareille interdiction d'exercice sans autorisation est prévue aux articles 19 et 27 du décret relatif à l'établissement d'entreprises dans le secteur de la construction (Vestigingsbesluit bouwnijverheidsbedrijven) de 1958, et, pour la profession d'installateur de chauffage central, elle est prévue à l'article 7 du décret relatif à l'établissement d'entreprises de chauffage et entreprises apparentées (Vestigingsbesluit verwarmings- en aanverwante bedrijven) de 1960. L'article 15, paragraphe 1, lettre c), de la loi susvisée dispose:

«Notre ministre des affaires économiques accorde, sur demande, exemption d'une interdiction, prévue par un décret d'établissement, d'exercer une profession indiquée dans ce décret, dès lors que

a) ...

b) ...

c) les dispositions d'une directive du Conseil des Communautés européennes en matière d'établissement de personnes physiques et de sociétés sur le territoire d'un des États membres de la CEE ou en matière de prestation de services par des personnes physiques ou des sociétés sur ce territoire impliquent l'octroi d'une exemption.»

Le demandeur dans l'instance au principal, qui est né à Urmond aux Pays-Bas en 1939 et qui est de nationalité néerlandaise, a épousé le 30 avril 1962, à Dilsen (Stokkem) en Belgique, une ressortissante belge et il réside depuis lors dans cette localité. Jusqu'au 13 mars 1970, il a été employé en tant que travailleur salarié dans l'entreprise d'installation de chauffage central, de plomberie et d'installation et réparation de conduites d'eau et de gaz de son beau-père. Selon deux attestations délivrées à l'intéressé par le ministre belge des classes moyennes le 21 juin 1976, conformément à l'article 4, paragraphe 2, de la directive 64/427/CEE du Conseil du 7 juillet 1964 relative aux modalités des mesures transitoires dans le domaine des activités non salariées de transformation relevant des classes 23-40 CITI (industrie et artisanat) — JO 1964, p. 1803 —, le demandeur a exercé sans interruption depuis le 13 mars 1970, en tant que chef d'entreprise indépendant, les activités d'installateur de chauffage central et d'installateur-plombier sanitaire.

Puis, comme le demandeur envisage d'exercer la profession d'installateur de chauffage central, plombier et installateur-réparateur de conduites d'eau, en qualité d'entrepreneur indépendant à son lieu de naissance Urmond, il a introduit le 24 juin 1976, auprès de la chambre de commerce et d'industrie pour la région

1 — Traduit de l'allemand.

minière siégeant à Heerlen, une demande d'exemption au titre de l'article 15, paragraphe 1, de la loi de 1954 sur l'établissement des entreprises. Par décision du 31 janvier 1977, le secrétaire d'État aux affaires économiques, qui est le défendeur dans l'instance au principal, a rejeté cette demande au motif que, du fait de sa qualité de ressortissant néerlandais, le demandeur ne pouvait pas être considéré aux Pays-Bas comme bénéficiaire au sens de l'article 4, paragraphe 1, lettre a), de la directive 64/429/CEE du Conseil. Après le rejet de la réclamation déposée contre cette décision par le demandeur, rejet que le défendeur lui a notifié par une décision du 15 mars 1977 — laquelle, dans la mesure où elle indiquait que la demande avait, au titre de l'article 15, paragraphe 1, lettre b), de la loi sur l'établissement des entreprises, été communiquée pour examen au conseil économique et social néerlandais, ne fait pas l'objet de l'instance au principal — le demandeur a, le 14 avril 1977, formé un recours devant le College van beroep voor het bedrijfsleven, en concluant à l'annulation de la décision attaquée et à l'octroi des exemptions sollicitées.

Par ordonnance du 9 mai 1978, le College van beroep voor het bedrijfsleven a décidé de suspendre la procédure et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

La directive 64/427/CEE du Conseil de la Communauté économique européenne du 7 juillet 1964 doit-elle être comprise en ce sens que sont également «bénéficiaires», au sens visé à l'article 1, paragraphe 1, de la directive, les personnes possédant exclusivement la nationalité de l'État membre d'accueil et ayant toujours possédé celle-ci?

Voici nos observations sur cette question.

1. Lorsqu'on se reporte aux termes de la directive 64/427/CEE, l'on constate que l'article 1, paragraphe 1, définit le groupe des bénéficiaires par référence au titre I des programmes généraux du Conseil du 18 décembre 1961 pour la suppression des restrictions à la libre prestation des services (JO 1962, p. 32) et pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement (JO 1962, p. 36). Chacun de ces programmes désigne comme bénéficiaires — en ce qui concerne les personnes physiques, qui seules ont de l'importance ici — les ressortissants des États membres de la Communauté, la seule condition prévue étant qu'ils résident à l'intérieur de la Communauté ou qu'ils envisagent de s'établir sur le territoire d'un État membre pour y exercer une activité non salariée. Ainsi que la Commission l'a justement observé, cette définition large du groupe des bénéficiaires exclut toute interprétation du titre I des deux programmes allant dans ce sens que les ressortissants des États membres, qui veulent s'établir ou effectuer des prestations de services dans l'État membre dont ils possèdent la nationalité, ne font pas partie des bénéficiaires. Le fait que les deux programmes traitent en premier lieu, comme le titre III de chacun d'eux le montre, de la suppression progressive des restrictions à la libre prestation des services et à la liberté d'établissement applicables aux étrangers, c'est-à-dire qu'ils visent essentiellement à assurer aux ressortissants des États membres le même traitement que celui réservé aux nationaux, n'y change rien. La définition de la notion de bénéficiaires figurant au titre I ne contient en effet aucune limitation de cet ordre et ne pourrait du reste pas, à supposer qu'une pareille limitation ait été voulue, être utilisée pour définir les bénéficiaires de la directive 64/427/CEE, puisque celle-ci ne concerne précisément

pas, comme ses articles 3 et 4 le montrent, le «traitement national» des ressortissants d'autres États membres, mais la prise en considération, par dérogation au droit national, de certaines connaissances et capacités acquises par l'exercice pratique d'une profession pendant un certain temps dans un autre État membre, ce qui constitue une condition suffisante de l'exercice de la même activité professionnelle dans l'État d'accueil.

2. L'interprétation extensive de la notion de «bénéficiaires» qui se dégage du texte de l'article 1, paragraphe 1, de la directive 64/427/CEE, en liaison avec le titre I du programme général pour la suppression des restrictions à la libre prestation des services, n'est pas non plus en contradiction avec les dispositions en la matière et les objectifs généraux du traité CEE. Le principe de la libre circulation, que le traité cherche à réaliser aussi complètement que possible, a pour but de permettre à tous les ressortissants de chaque État membre d'exercer leur activité économique à n'importe quel endroit de la Communauté où ils s'établissent ou offrent leurs prestations de services. Ainsi, le principe de la libre circulation est un des fondements du marché commun, comme le montre l'article 3, littera c), du traité CEE. Toute discrimination des ressortissants des États membres en raison de leur nationalité est tout simplement incompatible avec ce principe.

Parmi les dispositions du traité qui sont décisives pour la réalisation de la libre circulation, les articles 48 (libre circulation des travailleurs) et 59 (libre prestation des services) correspondent, aussi d'après leurs termes, à cet objectif du traité. Ces deux dispositions accordent chacune aux ressortissants des États membres une totale liberté de circulation en ce qui concerne l'occupation d'un emploi et l'accomplissement de prestations de services dans tout le marché commun, sans distinction de nationalité ou de lieu où l'activité est exercée. Le texte de l'article 52, alinéa 1, en revanche, crée un certain doute en ce qu'il prévoit la suppression des restrictions au droit d'établissement uniquement pour l'établissement des ressortissants d'un État membre sur le territoire d'un autre État membre. A l'instar de la Commission, nous sommes toutefois d'avis que cette formulation différente de celle des articles 48 et 59 ne doit pas être considérée comme impliquant une dérogation par rapport aux principes de base du traité. L'article 52, paragraphe 1, qui n'exclut du reste nullement une garantie du droit d'établissement dépassant ses termes, ne doit en tout cas pas être interprété comme autorisant des discriminations des ressortissants des États membres, quelles que soient les circonstances. Une pareille interprétation enfreindrait en effet un principe de base du traité CEE. C'est ce que l'avocat général Mayras a très clairement exprimé dans ses conclusions sur l'affaire 71/76, Thieffry (Recueil 1977, p. 780) où, s'agissant d'un arrêt de la cour d'appel de Paris qui avait soutenu l'opinion que les règles du traité CEE sur le droit d'établissement n'étaient pas applicables à un ressortissant français qui veut s'établir en France, il a critiqué cette décision dans les termes suivants (p. 792):

«Cet arrêt nous paraît aberrant. Il méconnaît complètement les objectifs du traité, notamment de son article 52 qui fait du libre établissement l'un des principes fondamentaux du marché commun. Refuser à un ressortissant français — fût-il naturalisé — le droit de s'établir dans le pays dont il est devenu citoyen nous paraît être une violation manifeste

de l'article 52 dont le but est de permettre à chaque ressortissant de tout État membre d'exercer son activité professionnelle dans n'importe quel État de la Communauté et, au premier chef, dans l'État dont il a acquis la nationalité.»

Nous ne pouvons que nous rallier à cette opinion et aboutir ainsi à la conclusion que l'article 52 du traité CEE ne s'oppose pas à une interprétation de la directive 64/427/CEE allant dans ce sens que les bénéficiaires visés à l'article 1, paragraphe 1, comprennent aussi les personnes qui possèdent la nationalité de l'État d'accueil.

3. Le fait qu'une autre interprétation ne saurait être exacte mais qu'elle conduirait, en violation d'un des principes fondamentaux du traité, à une discrimination flagrante du demandeur est encore démontré par la considération suivante. Après avoir appris aux Pays-Bas le métier d'ajusteur, le demandeur a épousé à l'âge de 23 ans une ressortissante belge et il réside depuis lors à Dilsen (Stokkem) en Belgique. Il a d'abord été employé comme travailleur salarié dans l'entreprise de son beau-père, qui était une entreprise d'installation de chauffage central, de plomberie et d'installation et réparation de conduites d'eau et de gaz, puis, à partir de mars 1970, il a exercé sans interruption à Dilsen, en tant que chef d'entreprise indépendant, les activités d'installateur de chauffage central et d'installateur-plombier sanitaire. Lorsqu'en juin 1976, il a sollicité une exemption aux Pays-Bas pour pouvoir y exercer la profession d'installateur de chauffage central et d'installateur-plombier sanitaire comme entrepreneur indépendant, son point d'attache se situait déjà depuis 15 ans en Belgique, cependant que c'est aussi dans ce pays qu'il a appris le métier qu'il y exerçait alors depuis plus de 6 ans en qualité d'entrepreneur indépendant et qu'il veut maintenant exercer aux Pays-Bas. Il se trouvait et se trouve donc dans la même situation qu'un ressortissant belge ayant le même passé. Il serait tout bonnement absurde que, du seul fait de sa nationalité néerlandaise, le demandeur soit traité autrement qu'un Belge ou un ressortissant d'un autre État membre qui se trouve dans la même situation. Une pareille attitude constituerait clairement une discrimination du demandeur opérée exclusivement en raison de sa nationalité, ce qui serait tout simplement incompatible avec les principes du traité CEE. C'est à juste titre que la Commission a remarqué que, si l'on voulait suivre l'interprétation soutenue par le gouvernement néerlandais, la libre circulation de tous ceux qui ont fait usage de leur droit de libre circulation et qui ont appris ou exercé une autre profession dans l'État membre où ils se sont établis serait pratiquement restreinte dans la mesure où ces personnes ne pourraient plus retourner dans leur État d'origine sans risquer de rencontrer des difficultés dans l'exercice de leur nouvelle profession. Il en serait de même pour les enfants qui se sont établis avec leurs parents dans un autre État membre et qui ont appris leur métier dans *cet* État.

4. La crainte du gouvernement néerlandais que l'application des règles des articles 3 et 4 de la directive 64/427/CEE aussi aux ressortissants de l'État d'accueil ne conduise à éluder les prescriptions spéciales de cet État sur l'exercice de certaines professions ne nous paraît pas fondée. Les conditions de la reconnaissance d'un exercice professionnel équivalent dans un autre État membre ne sont pas faciles à remplir, et certainement pas par quiconque, du point de vue des exigences de durée et de date de cet exer-

cice, de sorte qu'il n'y a pas lieu de s'attendre à ce qu'un nombre significatif de ressortissants de l'État d'accueil soient en mesure d'utiliser cette voie pour se soustraire aux règles de formation et d'examen nationales.

5. En conséquence, nous proposons de donner à la question posée la réponse suivante:

La directive 64/427/CEE du Conseil de la Communauté économique européenne du 7 juillet 1964 doit être interprétée dans ce sens que sont également «bénéficiaires» au sens visé à l'article 1, paragraphe 1, de cette directive les personnes qui possèdent exclusivement la nationalité de l'État d'accueil et qui l'ont toujours possédée.