CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS présentées le 25 mars 1992 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Dans le présent recours formé au titre de l'article 169 du traité CEE, la Commission demande à la Cour de constater que le grand-duché de Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 48 et 52 du traité. Le manquement allégué consiste, de la part du Luxembourg, à ne pas avoir prévu que sa réglementation concernant l'exercice des professions de médecin, de dentiste ou de vétérinaire permette aux ressortissants d'un État membre de la Communauté établis dans un autre État membre ou y exerçant une activité salariée d'exercer leur activité au Luxembourg, à titre salarié ou indépendant.

2. La réglementation litigieuse figure dans la loi du 29 avril 1983 concernant l'exercice des professions de médecin, de médecin-dentiste et de médecin-vétérinaire. L'article 16 de la loi dispose qu'un médecin ou un médecin-dentiste ne peut avoir plus d'un cabinet. Aux termes du même article, un médecin ou un médecin-dentiste établi au Luxembourg peut être autorisé par le ministre de la Santé à avoir un cabinet secondaire dans le pays, mais uniquement dans des circonstances spéciales. Ces circonstances existent lorsqu'il n'y a pas de médecin de la même discipline dans la région concernée ou, comme cela peut arriver, pas d'autre médecin-dentiste, et que la couverture médicale dans la région est insuffisante. Une autre dérogation est prévue par les articles 2, paragraphe 2, et 9, aux termes desquels un médecin ou un dentiste établi dans un autre État membre peut être autorisé à exercer à titre de remplaçant d'un médecin ou d'un médecin-dentiste établi au Luxembourg. L'article 29 dispose qu'un médecin-vétérinaire ne peut avoir qu'un seul lieu d'établissement professionnel. La seule dérogation à cette règle est prévue par l'article 22, paragraphe 2, qui permet également d'autoriser à exercer à titre de remplaçant. En revanche, en vertu des articles 4, 11 et 25 de la loi, un médecin, un dentiste ou un vétérinaire ressortissants d'un État membre de la Communauté et établis dans un autre État membre peuvent exécuter des prestations de services au Luxembourg.

3. Le gouvernement luxembourgeois ne conteste pas que les dispositions susvisées s'appliquent tant à l'exercice d'une activité salariée qu'à l'exercice d'une activité non salariée. Ainsi, un médecin, un dentiste ou un vétérinaire ne sont pas autorisés en principe à combiner un emploi ou un établissement au Luxembourg avec un emploi ou un établissement dans un autre État membre.

4. Dans l'arrêt 107/83, Ordre des avocats au barreau de Paris/Klopp (Rec. 1984, p. 2971), dans le cadre de la liberté d'établissement concernant la profession d'avocat, la Cour a rejeté le point de vue selon lequel la législation d'un État membre

* Langue originale: l'anglais.

peut exiger qu'un praticien n'ait qu'un seul établissement sur l'ensemble du territoire communautaire (voir le point 18). Ainsi que la Cour l'a déclaré au point 19:

« La considération que la liberté d'établissement ne se limite pas au droit de créer un seul établissement à l'intérieur de la Communauté trouve sa confirmation dans les termes mêmes de l'article 52 du traité, en vertu duquel la suppression progressive des restrictions à la liberté d'établissement s'étend également aux restrictions à la création d'agences, de succursales ou de filiales, par les ressortissants d'un État membre établis sur le territoire d'un autre État membre. Cette règle doit être considérée comme l'expression spécifique d'un principe général, applicable également aux professions libérales, 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. »

La Cour a observé ensuite qu'un État membre avait toujours le droit d'exiger des avocats inscrits à un barreau qu'ils exercent leurs activités de manière à maintenir un contact suffisant avec leurs clients et les autorités judiciaires et qu'ils respectent les règles de déontologie. Cependant, de telles exigences ne sauraient avoir pour effet d'empêcher l'exercice effectif du droit d'établissement garanti par le traité.

5. Bien que l'arrêt Klopp concerne la profession d'avocat, le principe affirmé par la Cour est un principe général. Dès lors, toute restriction au droit d'avoir un établissement professionnel dans plus d'un État membre doit être justifiée par des considérations d'intérêt général. Il doit être démontré, par exemple, que des exigences telles que la nécessité de maintenir un contact suffisant avec les clients, ou les patients, ainsi qu'avec les autorités nationales compétentes, ne sauraient être remplies par une présence moins continue dans l'État membre qui réglemente l'exercice de la profession. Les considérations d'intérêt général applicables aux professions médicales peuvent naturellement justifier des restrictions différentes de celles qui sont applicables aux avocats. Dans l'un et l'autre cas, cependant, les restrictions imposées ne peuvent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour protéger l'intérêt en question.

6. La Cour a appliqué ces principes aux professions médicales dans l'affaire 96/85, Commission/France (Rec. 1986, p. 1475), qui concernait des restrictions à l'exercice en France de leurs activités professionnelles par des médecins et dentistes établis dans un autre État membre. Au point 10 de son arrêt, la Cour a déclaré que:

« Il y a lieu d'observer d'abord que les ressortissants d'un État membre qui exercent leurs activités professionnelles dans un autre État membre y sont tenus au respect des règles qui régissent, dans cet État membre, l'exercice de la profession en cause. Lorsqu'il s'agit des professions de médecin et de praticien de l'art dentaire, ces règles sont notamment inspirées ... par le souci d'assurer une protection aussi efficace et compète que possible de la santé des personnes. »

Toutefois, la Cour a ensuite déclaré incompatible avec les articles 48, 52 et 59 du traité l'obligation imposée aux médecins et aux dentistes établis dans un autre État membre de procéder à la radiation de leur inscription ou enregistrement dans cet État membre afin de pouvoir exercer leur profession en France. Les restrictions ont été tenues pour contraires au traité pour deux raisons. En premier lieu, la règle interdisant d'avoir plus d'un établissement professionnel créait des discriminations à l'encontre des praticiens établis dans d'autres États membres, en ce sens que des dérogations à la règle étaient possibles pour les médecins et dentistes établis uniquement en France, mais pas pour les autres praticiens: voir le point 12 de l'arrêt. En second lieu, l'interdiction générale imposée aux médecins et dentistes établis dans un autre État membre d'exercer en France était elle-même indûment restrictive: voir le point 13 de l'arrêt. Ainsi, abstraction faite de la dérogation limitée et discriminatoire en faveur des praticiens établis en France uniquement, la règle de l'unicité du cabinet, même dans la mesure où elle était appliquée indistinctement à tous les praticiens, créait des obstacles à la libre circulation des travailleurs et au droit d'établissement qui allaient au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs visés: voir le point 11 de l'arrêt.

7. Il convient de relever qu'en l'espèce il n'est pas invoqué de violation à la libre prestation des services énoncée à l'article 59 du traité. L'article 4, paragraphe 1, de la loi du 29 avril 1983 permet en fait expressément aux médecins établis dans un autre État membre d'exécuter des prestations de services au Luxembourg, aux conditions énoncées dans un règlement grand-ducal (voir l'article 4, paragraphe 3). L'article 11 contient des dispositions identiques à l'égard des médecins-dentistes et l'article 25 à l'égard des médecins-vétérinaires. Ces mêmes praticiens qui, en vertu desdites dispositions, peuvent exécuter au Luxembourg des prestations de services à partir d'un lieu d'établissement situé dans un autre État membre se voient toutefois interdire d'exercer à partir d'un établissement ou comme salariés au Luxembourg s'ils conservent un établissement ou une activité salariée dans un autre État membre. Nous ferons référence à cette restriction sous l'appellation de « règle de l'unicité du cabinet ».

8. Dans son mémoire en défense faisant suite à la requête de la Commission, le gouvernement luxembourgeois tente d'établir une distinction entre la législation nationale en cause dans l'affaire 96/85, Commission/France, et la législation en cause dans la présente affaire. Ou bien il allègue, en réalité, que l'affaire 96/85 a été mal jugée. Nous ne pouvons marquer notre accord sur aucune de ces deux thèses.

9. En ce qui concerne le droit d'établissement et la libre circulation des travailleurs, nous ne pensons pas que l'on ne puisse établir aucune distinction entre la loi du 29 avril 1983 et la législation nationale en cause dans l'affaire 96/85, Commission/France. Sans parler de la libre prestation des services, qui est en principe protégée par la législation luxembourgeoise, il semble que les deux régimes créent une discrimination à l'encontre des praticiens établis dans d'autres États membres de façon très semblable. Ainsi, dans les deux cas, des dérogations à la règle de l'unicité du cabinet ne sont envisageables qu'à l'égard d'un second cabinet situé dans l'État membre qui réglemente l'exercice de la profession.

Comme la Cour l'a observé au point 12 de son arrêt dans l'affaire 96/85, Commission/ France:

« ... le principe de l'unicité du cabinet, mis en avant par le gouvernement français comme indispensable à la continuité des soins médicaux, est appliqué de façon plus stricte à l'égard des praticiens d'autres États membres qu'à l'égard de ceux établis sur le territoire français. S'il résulte en effet du dossier, et des renseignements fournis par les parties, que les conseils de l'ordre des médecins n'autorisent les médecins établis en France à ouvrir un cabinet secondaire qu'à distance assez réduite du cabinet principal, aucune possibilité d'ouvrir un cabinet secondaire en France n'existe pour les médecins établis dans un autre État membre, même à proximité de la frontière ».

De la même façon, avons-nous vu, l'article 16 de la loi du 29 avril 1983 prévoit que le ministre de la Santé peut, dans certaines circonstances, autoriser un médecin ou un dentiste à avoir un cabinet secondaire au Luxembourg, mais ne paraît pas prévoir la possibilité d'octroyer la même autorisation lorsque le premier cabinet est situé dans un autre État membre. Bien que le gouvernement luxembourgeois indique dans son mémoire en défense que la dérogation peut être étendue par décision ministérielle dans des cas particuliers aux cabinets situés dans d'autres États membres, nous n'estimons pas que de telles autorisations ad hoc suffisent à placer sur un même pied les deux catégories de praticiens. Un praticien établi dans un autre État membre ne serait certainement pas averti d'une telle possibilité à la lecture du texte de l'article 16 qui se réfère exclusivement aux praticiens établis au Luxembourg. Il convient d'observer que la création d'un tel état d'incertitude, dans lequel le droit national ne reflète pas adéquatement le droit à l'égalité de traitement reconnu par le droit communautaire, est elle-même contraire au traité: voir l'arrêt du 4 avril 1974, Commission/France, point 41 (167/73, Rec. p. 359). En outre, il convient en tout état de cause de rappeler que dans l'arrêt 96/85, Commission/France, cité au paragraphe 6 ci-dessus, la Cour a condamné l'interdiction générale faite aux praticiens établis dans un autre État membre d'ouvrir un second cabinet en France, même en l'absence de toute discrimination en faveur de praticiens déjà établis en France.

10. Même s'il n'est pas possible d'établir une distinction entre les dispositions nationales condamnées par la Cour dans l'arrêt 96/85, Commission/France et les dispositions de la loi du 29 avril 1983, le gouvernement luxembourgeois suggère que la Cour est allée trop loin dans l'affaire en question en déclarant que de telles dispositions étaient contraires aux articles 48 et 52 du traité. Le gouvernement luxembourgeois soutient que, malgré le développement des cabinets de groupe, la relation entre le médecin et le patient est essentiellement personnelle et exige la continuité des soins. En outre, selon le gouvernement luxembourgeois, les exemples cités par la Cour dans l'arrêt 96/85, Commission/France (à savoir le radiologue et le chirurgien) ne tiennent pas compte de l'organisation hospitalière dans la plupart des États membres, dans lesquels ces praticiens sont attachés à un seul hôpital à partir duquel ils fournissent des soins dans le cadre d'une prestation de services. De surcroît, le gouvernement luxembourgeois pense qu'une distinction entre les différentes spécialités n'est guère envisageable lorsqu'il s'agit d'appliquer la règle de l'unicité du cabinet. Finalement, il

laisse entendre que l'organisation rationnelle du service des urgences au Luxembourg repose sur des praticiens qui n'ont qu'un seul centre d'activité.

11. Nous sommes toutefois d'avis que le souci légitime du gouvernement luxembourgeois pourrait tout aussi bien être satisfait par des restrictions moins draconiennes que celles qui sont actuellement en vigueur. Par exemple, les praticiens établis dans un autre État membre qui souhaiteraient exercer à partir d'un établissement au Luxembourg pourraient se voir imposer d'être présents pendant un minimum d'heures (ou de jours) par semaine au Luxembourg et également d'assurer qu'un confrère est disponible dans certaines circonstances. Les médecins et les dentistes effectuant au Luxembourg moins de prestations que le minimum requis pourraient alors le faire sous la forme d'une prestation de services, conformément aux articles 4 ou 11 de la loi du 29 avril 1983. Ou bien, on pourrait légitimement exiger que des activités exercées à partir d'un établissement au Luxembourg qui n'atteignent pas le nombre d'heures minimal soient exercées avec d'autres praticiens qui y ont un établissement permanent. Dès lors, quel que soit le poids des considérations tenant à la continuité des soins et au contact avec les patients qui sont invoquées par le gouvernement luxembourgeois, ces considérations ne sont pas suffisantes, à notre avis, pour justifier une interdiction générale imposée aux praticiens établis dans un autre État membre d'exercer à partir d'un établissement au Luxembourg. Cela reste valable, même lorsque l'interdiction connaît des dérogations limitées dans des circonstances spéciales, et même lorsque ces dérogations s'étendent aux praticiens établis dans un autre État membre.

12. A l'égard des spécialistes, l'argument avancé par le gouvernement luxembourgeois semble également peu convaincant. Il faut partir du principe que les médecins sont autorisés à exercer par-delà les frontières en l'absence de raison majeure qui justifie certaines restrictions. Si des restrictions sont jugées nécessaires pour certaines spécialités, il faut en établir le bien-fondé. Il est clair que, même lorsque de telles restrictions sont fondées, elles ne sauraient être étendues sans justification complémentaire à d'autres catégories de praticiens de la médecine. En l'espèce cependant, le gouvernement luxembourgeois n'a justifié ses restrictions à l'égard d'aucune catégorie de praticiens.

13. En ce qui concerne l'organisation rationnelle du service des urgences, le gouvernement luxembourgeois n'a fourni aucune explication convaincante ni au cours de la procédure écrite ni à l'audience, quant au point de savoir comment la présence de praticiens établis dans un autre État membre rendrait impossible l'organisation de ce service. En particulier, personne n'a suggéré que le service des urgences au Luxembourg devrait être assuré par le propre médecin du patient plutôt que par des médecins qui y participent à tour de rôle suivant une liste de service. Les exigences du service des urgences pourraient peut-être justifier certaines restrictions, mais on ne saurait de toute façon admettre qu'elles puissent justifier une exclusion globale.

14. Nous concluons dès lors que la règle de l'unicité du cabinet ne saurait, conformément au traité, être appliquée aux médecins ou aux dentistes ressortissants de la

Communauté qui sont établis dans un autre État membre ou y exercent une activité salariée.

15. Il reste à examiner si la règle de l'unicité du cabinet peut être justifiée à l'égard des vétérinaires, par opposition aux médecins ou aux dentistes. En principe toutefois, les mêmes considérations sembleraient s'appliquer. La seule considération nouvelle avancée par le gouvernement luxembourgeois sur cet aspect de l'affaire est qu'au Luxembourg les cabinets de groupe sont encore quasi inexistants parmi les vétérinaires. Comme nous l'avons vu, le gouvernement luxembourgeois pourrait légitimement exiger que les praticiens ressortissants de la Communauté qui sont établis dans un autre État membre ou y exercent une activité salariée ne puissent exercer au Luxembourg qu'en association avec d'autres praticiens. Pour les raisons que nous avons déjà exposées, nous estimons cependant qu'une interdiction générale telle que celle qui est en vigueur actuellement ne saurait être justifiée.

Conclusion

16. En conséquence, nous suggérons à la Cour:

1) de déclarer que, empêchant les médecins, dentistes et vétérinaires ressortissants de la Communauté qui sont établis dans un autre État membre ou y exercent une activité salariée d'exercer à partir d'un établissement situé au Luxembourg ou d'y travailler comme salariés tout en conservant leur établissement ou leur emploi dans cet autre État membre, le grand-duché de Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 48 et 52 du traité CEE;

2) de condamner le grand-duché de Luxembourg aux dépens.