CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. G. FEDERICO MANCINI, PRÉSENTÉES LE 19 MAI 1983 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. La présente affaire, provoquée par le renvoi de la cour d'appel de Colmar, constitue la suite de l'affaire 136/78 (Recueil 1979, p. 437) ci-après «première affaire Auer». Il s'agit de problèmes d'interprétation des articles 52 et 57 du traité CEE relatifs à la liberté d'établissement, eu égard à deux directives du Conseil: la directive 78/1026/CEE, du 18 décembre 1978, concernant la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres de vétérinaires (JO 1978, L 362, p. 1) et la directive 78/1027/CEE, de la même date, qui a pour objet de coordonner les dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant les activités du vétérinaire (JO 1978, L 362, p. 7).

2. Les faits à l'origine de l'affaire ne sont pas contestés par les parties. Ils sont en grande partie exposés dans le premier arrêt Auer et nous les rappellerons ainsi. Le docteur Vincent Auer, ressortissant autrichien à l'origine, a étudié la médecine vétérinaire à Vienne (Autriche), Lyon et enfin à Parme où il a obtenu son diplôme en 1956. En 1958, il s'est établi en France pour y pratiquer sa profession, d'abord comme assistant de vétérinaires français, puis pour son propre compte. Naturalisé citoyen français en 1961, il a demandé à plusieurs reprises l'autorisation d'exercer la médecine et la chirurgie des animaux au sens du décret ministériel n° 62-1481 du 27 novembre 1962. Selon ces dispositions en effet, l'autorisation d'exercer peut être accordée à des vétérinaires d'origine étrangère ayant acquis la nationalité française et titulaires d'un diplôme de vétérinaire délivré à l'étranger et dont l'équivalence avec le diplôme français a été reconnue par une commission d'examen à cet effet. Toutefois, dans le cas du docteur Auer, la commission n'a pas admis cette équivalence qui est pourtant reconnue par quelques instituts académiques français. Ces demandes furent donc rejetées et il a été à plusieurs reprises poursuivi pour exercice abusif de la profession.

C'est dans le cadre de l'une de ces procédures pénales que la cour d'appel de Colmar a saisi la Cour d'une question préjudicielle sur laquelle elle s'est prononcée dans la première affaire Auer. La Cour avait alors (le 7 février 1979) déclaré que, pour la période antérieure à la date où les États membres devaient avoir pris les mesures nécessaires pour se conformer aux directives 78/1026 et 78/1027, les ressortissants d'un État membre ne pouvaient se prévaloir de l'article 52 du traité CEE en vue d'exercer la profession vétérinaire dans cet État membre à d'autres conditions que celles prévues par la législation nationale (attendu 30).

1 — Traduit de l'italien.

En mai 1980, l'université de Parme a délivré à M. Auer un certificat d'habilitation à l'exercice de la médecine vétérinaire. Dans l'intervalle il avait continué à pratiquer la chirurgie vétérinaire à Mulhouse; il a été poursuivi à ce titre, ainsi que pour exercice illégal de la pharmacie vétérinaire et usurpation du titre de vétérinaire les 26 janvier et 15 juin 1981, sur une plainte de l'Ordre national des vétérinaires de France et du Syndicat national des vétérinaires praticiens français. M. Auer n'a pas contesté les faits dont il lui était fait grief, mais a excipé des droits que lui attribuaient les règles communautaires relatives à la liberté d'établissement. Il a fait valoir en particulier que le délai accordé aux États membres pour adopter les mesures nécessaires pour se conformer aux directives 78/1026 et 78/1027 avait expiré en décembre 1980: depuis cette date, en conséquence, personne ne pouvait lui refuser le droit d'exercer sa profession selon les règles sanctionnées par ces directives. Il a ajouté qu'il était déterminant que l'article 2 de la directive 78/1026 impose aux États membres de reconnaître les diplômes énumérés à l'article 3 et que cette énumération comporte précisément à la lettre f) le diplôme qui lui a été attribué en Italie.

Le juge de première instance a rejeté cet argument et, bien qu'ayant prononcé un non-lieu pour certains des faits reprochés à M. Auer, il l'a déclaré coupable d'exercice abusif de la profession et l'a condamné à une amende ainsi qu'à payer des dommages et intérêts aux parties civiles et à les rembourser de leurs dépens. Toutes les parties au litige ont interjeté appel devant la cour d'appel de Colmar. Cette dernière a estimé qu'il était «inconcevable» qu'une personne d'origine étrangère et dotée d'un diplôme étranger puisse exercer comme vétérinaire en France sans être tenue de s'inscrire à l'Ordre des vétérinaires et jouisse ainsi de droits refusés aux Français d'origine. Elle a cependant sursis à statuer en demandant à la Cour des Communautés européennes de dire si le fait d'exiger d'une personne se trouvant dans la situation de M. Auer son inscription à un ordre national comme condition préalable de l'exercice de l'activité de vétérinaire, alors que le délai accordé aux États membres pour se conformer aux directives 78/1026 et 78/1027 est expiré, «constitue ... une restriction à la liberté d'établissement instituée par les articles 52 et 57 du traité de Rome».

3. Nous allons nous prononcer sur la question telle qu'elle a été posée. Il nous semble toutefois nécessaire de ne pas laisser passer sans y répondre les remarques inspirées au juge de renvoi par l'origine de M. Auer. Nous utiliserons à cet effet les termes employés par la Cour elle-même dans la première affaire Auer: aucune disposition du traité — avait-elle dit — «ne permet ... de traiter différemment des ressortissants d'un État membre suivant l'époque à laquelle ou la façon dont ils ont acquis la nationalité de cet État» (attendu 28). Il n'y a donc pas et il ne saurait y avoir de différence entre ceux qui sont devenus des nationaux d'un État membre et ceux qui l'ont toujours été. M. Auer a droit au traitement qui lui serait accordé s'il avait été citoyen français dès sa naissance.

Il est utile de noter ensuite, bien que personne ne l'ait contesté ici, que l'effet des dispositions communautaires relatives

à la liberté d'établissement n'est pas limité aux rapports entre un ressortissant d'un État membre et les autorités d'un autre État. Si le titre professionnel qu'il possède lui a été décerné dans un autre État, le ressortissant peut l'opposer également aux autorités de son pays (voir arrêt dans les affaires 115/78, Knoors/Secrétaire d'État aux affaires économiques, Recueil 1979, p. 399 et affaire 246/80, Broekmeulen/Huisarts Registratie Commissie, Recueil 1981, p. 2311).

4. Revenons à notre sujet. Si on le sort de son contexte, le problème à résoudre se réduit en substance à la question de savoir si un ressortissant d'un État membre ayant obtenu dans un autre État membre l'un des titres énumérés à la directive 78/1026 peut automatiquement exercer la profession de vétérinaire dans son propre État.

L'article 2 de cette directive dispose que «chaque État membre reconnaît les diplômes, certificats et autres titres délivrés ... par les autres États membres conformément à l'article premier de la directive 78/1027/CEE et énumérés à l'article 3, en leur donnant, en ce qui concerne l'accès aux activités vétérinaires et l'exercice de celles-ci, le même effet sur son territoire qu'aux diplômes, certificats et autres titres qu'ils délivrent». Le titre décerné à M. Auer à Parme — «diploma di laurea di dottore accompagnato dal diploma di abilitazione all'esercizio della medicina veterinaria» (diplôme de doctorat accompagné du diplôme habilitant à l'exercice de la médecine vétérinaire) — est inscrit à l'article 3 sous la lettre f). En conséquence, si ce diplôme lui a été délivré «conformément à l'article premier de la directive 78/1027», la France devrait lui reconnaître l'effet qu'elle attribue au diplôme de «docteur vétérinaire d'État» mentionné sous la lettre d) de la même disposition.

Qu'en est-il toutefois de la «conformité» à laquelle il est fait allusion? Le minimum de préparation à la vie professionnelle exigé à l'article premier des titulaires des diplômes énumérés à la directive 78/1026 fait l'objet d'une description extrêmement vague (comme du reste en ce qui concerne le minimum exigé pour la profession médicale aux termes de la directive 75/363/CEE, du 16 juin 1975). Il ne semble donc pas possible de déterminer dans le cas concret, même avec l'aide de rapports d'experts, si un titre a été attribué «conformément à l'article premier de la directive 78/1027». Mais la Cour n'en est pas pour autant privée de tout pouvoir. En effet, pour les titres décernés après l'adoption de cette dernière directive, la conformité doit se présumer car les États sont tenus d'exiger que le titre sanctionne les connaissances et l'expérience indiquées à l'article premier. En ce qui concerne par ailleurs les titres délivrés précédemment, on peut recourir à l'article 2, deuxième alinéa, de la directive 78/1026: il y est prévu que le diplôme «doit être accompagné d'une attestation établie par les autorités compétentes du pays de délivrance certifiant qu'il est conforme à l'article premier de la directive 78/1027/CEE».

Or, au cours de la procédure orale, l'avocat de M. Auer a produit un document du 3 décembre 1982, émanant du «Preside» (doyen) de la faculté de médecine vétérinaire de l'université de Parme où il est précisément déclaré que le «diploma di laurea» et le «certificato di abilitazione» délivrés à M. Auer en 1956 et en 1980 sont conformes à l'article

premier de la directive 78/1027. Les parties civiles qui ont bénéficié d'un certain délai pour examiner ce document ne mettent pas en cause la compétence de l'autorité qui l'a émis. Elles soutiennent toutefois que la Cour ne devrait pas en tenir compte, ce document ayant été rédigé après les dates des événements ayant conduit à l'inculpation de M. Auer (janvier et juin 1981).

Cette thèse ne nous semble pas convaincante. Elle présuppose que la délivrance de l'attestation visée au deuxième alinéa de l'article 2 fait naître *ex nunc* le droit d'exercer la profession de vétérinaire; il est au contraire indubitable — et c'est ce qui ressort de toute façon du premier alinéa de ce même article — que le fait constitutif de ce droit ne réside que dans la délivrance du diplôme. L'attestation se limite à *prouver* que le diplôme délivré à une époque antérieure est (et a toujours été) conforme à la directive 78/1027; mais cela suffit à démontrer que le titulaire du diplôme pouvait légalement exercer la profession de vétérinaire à partir du jour où les État membres auraient dû adopter les mesures de mise en œuvre des deux directives. Or, cette obligation est venue à échéance le 20 décembre 1980, c'est-à-dire avant la date des faits à l'origine de la procédure pénale à l'encontre du docteur Auer.

Ce n'est pas la seule objection fondée par les parties civiles sur l'article premier de la directive 78/1027. Selon leurs avocats, en effet, une personne se trouvant dans la situation du docteur Auer devrait prouver devant le juge national qu'il satisfait à toutes les exigences requises par cette disposition. C'est ce que confirmerait selon eux l'article 15 de la directive 78/1026 aux termes duquel «l'État membre d'accueil peut, en cas de doute justifié, exiger des autorités compétentes d'un autre État membre une confirmation de l'authenticité des diplômes ... délivrés dans cet autre État membre ... ainsi que la confirmation du fait que le bénéficiaire a rempli toutes les conditions de formation prévues par la directive 78/1027/CEE».

Là non plus, nous ne sommes pas d'accord. A notre avis la formulation de cette disposition comporte deux conséquences claires. Tout d'abord, cette disposition ne s'applique que dans les cas où un État membre a des motifs de doute fondés; or, la Cour n'a pas eu connaissance de doutes nourris par le gouvernement français quant à l'authenticité ou à la valeur du diplôme délivré au docteur Auer (voir, pour l'interprétation d'une règle contenant une formule analogue, l'arrêt du 22 mars 1983 dans l'affaire 42/82, Commission/France, attendu 32). En second lieu, si doute il y a, c'est à l'État qui nourrit ce doute qu'il incombe d'agir. L'article 15 l'autorise à demander quelques confirmations, il n'oblige pas les particuliers à fournir des preuves devant les juridictions nationales.

5. Pour toutes ces raisons, nous sommes convaincus que la directive 78/1026 s'applique au cas du docteur Auer. Il faut vérifier à présent si elle produit un effet direct à son égard, c'est-à-dire si une personne se trouvant dans la situation de M. Auer peut s'en prévaloir devant les juridictions nationales.

La Cour a précisé à maintes reprises les caractéristiques que doit présenter une directive pour qu'un tel effet lui soit reconnu. L'avocat général M. Reischl les a très bien résumées dans ses conclusions prononcées dans l'affaire 148/78 (Ministère public/Ratti, Recueil 1979, p. 1629, et notamment à la p. 1651): la nature, l'économie et les termes de la disposition

— a dit l'avocat général — doivent permettre d'affirmer qu'elle contient des obligations claires, complètes et précises pour les États membres, qu'elle ne subordonne pas ces obligations à des conditions qui ne sont pas définies avec précision et qu'elle ne laisse aux États membres aucune latitude pour l'exécution des obligations. Or, nous pensons que l'article 2, premier alinéa, de la directive 78/1026 présente ces caractéristiques. L'obligation qui y figure est précise car les titres dont cet article impose la reconnaissance sont spécifiés aussi bien que possible. En outre, sa précision n'est affectée en rien par la manière vague dont l'article premier de la directive 78/1027 décrit les critères minimaux de préparation demandés aux titulaires des diplômes: comme nous l'avons dit au point 4, en effet, le second alinéa fournit un moyen pratique et simple de pallier un tel inconvénient. Que l'obligation soit également claire et complète ne peut, nous semble-t-il, être contestée par personne.

La directive produit donc un effet direct: cela implique que la France, ne l'ayant pas mise en œuvre en temps utile, ne peut opposer à une personne se trouvant dans la situation du docteur Auer sa propre carence à se conformer aux obligations découlant de cette règle (voir l'arrêt dans l'affaire 8/81, Becker/ Finanzamt Münster-Innenstadt, Recueil 1982, p. 53 et notamment p. 71). Cette personne peut en revanche opposer l'effet direct de la directive à la commission d'examen visée au décret n° 62-1481 ou à l'Ordre et au Syndicat des vétérinaires en tant que ceux-ci exercent des pouvoirs publics qui leur sont conférés par la législation nationale en matière de reconnaissance des diplômes. Nous ne voulons pas dire par là que l'effet de la directive est également «horizontal» c'est-à-dire susceptible d'affecter les rapports entre particuliers. La directive peut toutefois être invoquée contre des institutions qui, sans être à proprement parler des organes de l'État, appliquent en quelque sorte la politique de ce dernier. C'est d'ailleurs en ce sens que la Cour s'est prononcée à l'égard d'un institut bancaire de droit public agissant pour le compte d'un Land (voir l'arrêt rendu dans l'affaire 65/81, Reina/ Landeskreditbank Baden-Württemberg, Recueil 1982, p. 33).

6. L'Ordre et le Syndicat des vétérinaires français s'opposent à de telles conclusions. Selon eux, l'obligation de s'inscrire à l'Ordre ne constitue pas en soi une violation des articles 52 et 57 du traité CEE: s'agissant d'une règle qui vise à contrôler l'accès à la profession et le respect de la déontologie, elle serait en effet justifiée par l'intérêt général et répondrait à des exigences d'ordre public.

Or, comme l'a affirmé la Cour dans l'affaire 118/75 (Watson et Belmann, Recueil 1976, p. 1185 et notamment p. 1198 et 1199), les dispositions nationales qui obligent les personnes résidant dans un État membre à notifier aux autorités l'identité de ressortissants d'autres États membres qu'ils hébergent ne sont compatibles avec le droit communautaire que si elles ne constituent pas des limitations indirectes à la liberté de circulation. Nous pensons qu'un principe analogue s'applique aux articles 52 et 57. Il nous semble ainsi que les règles inspirées par des motifs d'ordre public par lesquelles on impose aux titulaires de diplômes obtenus dans un autre État membre de s'inscrire à un ordre professionnel ne

doivent être jugées licites que dans la mesure où elles ne comportent pas une restriction indirecte de cette même liberté.

Or, il résulte du dossier de l'affaire que le docteur Auer a demandé à plusieurs reprises son inscription à l'Ordre des vétérinaires français et qu'il a chaque fois essuyé un refus. S'il est vrai qu'il n'a pas présenté de demande après le 20 décembre 1980, on peut penser qu'il s'en est abstenu parce que l'expérience lui avait appris que cette demande serait inutile. En définitive, pour une personne dont le «statut» est semblable au sien — c'est-à-dire conforme aux règles communautaires sur l'exercice de la profession vétérinaire — l'interdiction arbitraire de s'inscrire à l'Ordre limite de manière inacceptable le droit d'établissement.

7. Dans ces circonstances, la discussion qui s'est déroulée entre les parties quant aux effets de l'article 4 de la directive 78/1026 perd de son importance. On le sait, cette règle admet les droits acquis des ressortissants d'un État membre titulaires de diplômes qui ne correspondent pas aux exigences minimales de formation professionnelle que nous avons citées à plusieurs reprises (article premier de la directive 78/1027); il est certain qu'elle n'est pas applicable dans la présente espèce. En effet, il est tout à fait évident que cette disposition ne saurait s'appliquer dans le cas où la Cour admettrait la solution que nous proposons. Il faudrait également l'exclure dans l'hypothèse inverse car l'avantage qu'elle prévoit dépend de la «licéité» de l'exercice de la médecine vétérinaire pendant au moins trois ans: c'est donc là une condition qu'une personne dans la situation du docteur Auer ne pourrait pas affirmer satisfaire.

On a fait valoir que les juges français n'ont jamais été très sévères à l'égard de M. Auer: ils n'ont par exemple pas ordonné la fermeture de sa clinique. C'est exact, mais il serait exorbitant de voir dans cette indulgence un jugement de conformité de ses actes au droit français. Nous ne sommes donc pas d'accord avec la Commission selon laquelle l'autorité française qui estime que le comportement du docteur Auer est illégal se déjuge en quelque sorte («venit contra factum proprium»). Il ne servirait à rien à cet égard de rappeler que, s'agisssant en l'espèce d'un conflit entre des dispositions nationales et le droit communautaire, c'est le second qui l'emporte, et que les règles nationales seraient donc invalides et le comportement qualifié d'illicite sur la base de ces règles devrait être jugé légitime. En effet, l'obligation de mettre en œuvre les directives est arrivée à échéance, le 20 décembre 1980, c'est-à-dire trop tard pour pouvoir affirmer qu'à l'époque où M. Auer a eu le comportement en cause, il pouvait justifier de trois ans d'exercice licite de sa profession.

8. C'est dans un souci d'exhaustivité que nous avons développé ces arguments, mais, comme chacun peut le voir, ils relèvent d'une thèse à laquelle nous n'adhérons pas. Notre thèse est à l'opposé. Nous proposons donc en conséquence à la Cour de répondre comme ci-dessous à la question qui lui a été déférée à titre préjudiciel par la cour d'appel de Colmar par l'arrêt du

16 septembre 1982 rendu dans le cadre de la procédure pénale intentée contre le docteur Auer:

«Un ressortissant d'un État membre habilité à exercer la profession vétérinaire dans un autre État membre qui lui a décerné un des diplômes visés à l'article 3 de la directive 78/1026 avant que cette dernière ait été mise en œuvre ou avant qu'elle ait dû l'être, a le droit de pratiquer ladite profession dans son État à partir de la date d'adoption de la directive ou, au plus tard, à partir du 20 décembre 1980, et ce à la condition prévue à l'article 2, deuxième alinéa, de cette même directive à savoir que les autorités compétentes de l'État membre dans lequel il a obtenu son diplôme lui aient délivré un certificat attestant que ce diplôme est conforme à l'article premier de la directive 78/1027. Le fait de ne pas être inscrit à l'Ordre des vétérinaires de son État ne peut empêcher l'exercice de la profession dans la mesure où l'obligation d'inscription à cet Ordre se traduit par des restrictions arbitraires à la liberté d'établissement.»