CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CARL OTTO LENZ présentées le 19 septembre 1991 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. La procédure en manquement contre le royaume d'Espagne sur laquelle il y a lieu de statuer en l'espèce porte sur la non-transposition de la directive 80/155/CEE [1] visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès aux activités de la sage-femme et l'exercice de celles-ci dans l'ordre juridique espagnol.

2. Il y a lieu de distinguer entre deux griefs: 1) la non-transposition de la directive au 1er janvier 1986, date à laquelle le royaume d'Espagne a adhéré aux Communautés européennes; 2) l'absence ou l'insuffisance des dispositions d'application ultérieures.

3. Le cadre juridique du litige, les faits ainsi que les arguments des parties résultent du rapport d'audience.

1. Sur le grief tiré de la non-transposition de la directive 80/155 au 1er janvier 1986

4. Aux termes de l'article 392 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion du royaume d'Espagne [2]:

« Les directives et les décisions au sens de l'article 189 du traité CEE ... sont considérées dès l'adhésion comme étant adressées et notifiées aux nouveaux États membres. »

Et selon l'article 395 du même acte:

« Les nouveaux États membres mettent en vigueur les mesures qui leur sont nécessaires pour se conformer dès l'adhésion ... aux dispositions des directives et des décisions au sens de l'article 189 du traité CEE. »

5. Au 1er janvier 1986, date à laquelle le royaume d'Espagne a adhéré aux Communautés, aucune disposition d'application n'avait été adoptée. Le gouvernement espagnol ne conteste pas l'existence d'un manquement au traité du fait de la non-transposition des directives à la date d'adhésion. Par conséquent, il ne peut pas être important de savoir si l'obligation de transposition à une date si précoce de l'adhésion à la Communauté était « juste » et « adéquate ». En effet, l'infraction au traité qui n'est pas litigieuse ne saurait être éliminée a posteriori pour des motifs d'équité.

6. L'article 6 de la directive prévoit, certes, un délai de transposition de trois ans. On pourrait, par conséquent, tout au plus se demander si le délai de transposition de trois ans n'a commencé à courir en faveur des nouveaux États adhérents qu'à partir de la notification fictive prévue à l'article 392 de l'acte d'adhésion.

* Langue originale: l'allemand.

1 — JO L 33, p. 8.

2 — Acte relatif aux conditions d'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise et aux adaptations des traités (JO L 302 du 15.11.1985, p. 23).

7. Contre cette interprétation plaide, d'une part, le libellé de l'article 395 de l'acte en cause qui oblige les États membres adhérents à se conformer aux directives à partir de la date de l'adhésion. D'autre part, la disposition transitoire ajoutée postérieurement à la directive 80/155 comme article 1er, paragraphe 6, par la directive 89/594/CEE [3] prévoit que les formations spécifiques qui relèvent du champ d'application de la directive et qui ont été commencées avant le 31 décembre 1985 peuvent encore être achevées selon les anciennes dispositions. Cette disposition transitoire implique que de nouvelles dispositions doivent entrer en vigueur avec effet au 1er janvier 1986. Enfin — en anticipant le résultat de l'examen du deuxième grief —, il y a lieu d'attirer l'attention sur le fait que même le 1er janvier 1989, trois ans après l'adhésion, aucune transposition correcte de la directive n'avait été effectuée.

8. Par ailleurs, dans son avis motivé du 19 avril 1989, la Commission a accordé à l'État membre défendeur un délai de deux mois au cours duquel il était tenu de satisfaire aux exigences mentionnées dans cet avis motivé. L'État membre défendeur n'a rien entrepris non plus au cours du délai précité pour remplir les obligations en matière de droit communautaire qui lui avaient été rappelées par la Commission.

9. C'est pourquoi les arguments présentés par le gouvernement défendeur, à savoir que la formation des sages-femmes n'était pas, au moment de l'adhésion de l'Espagne, inférieure en qualité aux normes prévues par la directive sont dépourvus de pertinence, d'autant plus que sur certains points cette formation ne correspondait précisément pas aux exigences minimales de la directive.

3 — Directive du Conseil du 30 octobre 1989 (JO L 341, p. 19).

2. Sur le grief tiré de la transposition insuffisante de la directive

10. S'agissant du grief tiré de la transposition insuffisante de la directive, les parties soutiennent des points de vue différents. Le gouvernement défendeur répond au grief tiré de la non-transposition de la directive que l'adoption d'un décret-cadre, le décret royal 992/1987, du 3 juillet 1987, doit être considérée comme une transposition de la directive. L'article 3 du décret précité prévoit, en effet, que les dispositions qui seront prises pour son application doivent correspondre à la directive.

11. Si la conception soutenue par le gouvernement défendeur était exacte, il n'y aurait aucune possibilité de poursuivre l'infraction alléguée dans la présente affaire puisque, dans cette hypothèse, la transposition aurait été effectuée avant l'introduction de la présente procédure.

12. La requérante est, au contraire, d'avis que l'on ne saurait, pour plusieurs raisons, considérer le décret en cause comme une transposition correcte de la directive. D'une part, le contenu de ce décret est sur certains de ses points incompatible avec les dispositions de la directive, tant en ce qui concerne les dispositions de transition qu'en ce qui concerne la durée minimale de la formation. La requérante fait valoir, d'autre part, que le décret précité n'est pas applicable directement au motif que les modalités de son application doivent encore être arrêtées par un conseil national des spécialisations d'infirmiers qui, lui, n'a même pas encore été institué.

13. Les modalités d'application du décret réglementant la formation des sages-femmes n'avaient *pas* encore été adoptées au jour de l'audience orale, le 2 juillet 1991, et partant, cinq ans et demi après l'adhésion de l'Espagne aux Communautés européennes. Il n'est, par conséquent, pas besoin de se poser la question de savoir si un décret-cadre ou une loi-cadre peuvent être considérés comme une transposition correcte d'une directive lorsque le contenu de leurs modalités d'application et leur point de départ sont précisés de telle sorte qu'il y a lieu, lors de leur adoption, de considérer qu'il y a eu une transposition complète de la directive.

14. Le renvoi, figurant dans un acte législatif adopté par un État membre, aux dispositions de la directive en tant que nécessité impérative en matière de validité, s'agissant des dispositions d'application, pourrait être considéré comme un renvoi statique et partant, comme incorporant les dispositions de la directive dans l'ordre juridique de l'État membre concerné. Aussi longtemps toutefois qu'une disposition d'application adoptée par l'État membre en cause nécessite l'adoption d'autres dispositions d'application pour produire des effets directs, la directive ne peut pas être considérée comme ayant été transposée dans l'ordre juridique national.

15. Puisque aucune disposition définitive correspondant à la directive portant réglementation de la formation professionnelle des sages-femmes n'a été adoptée en Espagne et que les dispositions transitoires nécessaires n'ont même pas été adoptées par le ministère compétent, le royaume d'Espagne s'est rendu coupable d'un manquement au traité. Par ailleurs, cinq ans et demi après l'adhésion de l'Espagne, il n'y a plus non plus aucune place pour d'éventuelles dispositions de transition [4].

16. Si l'application de la directive avait présenté des « difficultés majeures », un dialogue tel qu'il est prévu à l'article 7 de la directive entre l'État membre défendeur et la Commission aurait probablement été possible à un stade plus précoce de la procédure. En fait, le gouvernement défendeur s'est montré peu coopératif au cours de la procédure précontentieuse en ne répondant ni à la lettre de mise en demeure que lui a adressée la Commission ni à l'avis motivé.

17. Au cours de la procédure devant la Cour de justice, le gouvernement défendeur a contesté le manquement au traité — au moins en ce qui concerne la transposition tardive de la directive —, mais a ensuite demandé que l'audience orale prévue d'abord pour le 20 mars 1991 soit repoussée pour lui permettre de satisfaire aux exigences de la directive en cause. En dépit de ce retard important qui a donné à l'État membre défendeur une nouvelle possibilité de transposer la directive a posteriori et, partant, d'échapper à une condamnation, aucune disposition en matière de réglementation de la formation professionnelle des sages-femmes conforme à la directive n'a été adoptée en Espagne.

4 — Voir les dispositions de transition du décret royal 992/1987, du 3 juillet 1987, et notamment le point 4: « Dans l'attente de la constitution du conseil national des spécialisations d'infirmiers prévu à l'article 9 du présent décret royal, le ministère de l'Éducation et des Sciences est autorisé à arrêter à titre provisoire, sur rapport favorable du ministère de la Santé et de la Consommation, les programmes de formation aux spécialités d'infirmier prévus par le présent décret ainsi qu'à adopter les mesures nécessaires à leur mise en place au cours de l'année 1987. »

18. Au cours de l'audience orale du 2 juillet 1991, la représentante de l'État membre défendeur a transmis à la Cour un acte législatif, le décret royal 1017/1991, dont elle a allégué qu'il avait pour objet de transposer la directive 80/155 dans l'ordre juridique espagnol.

19. Après vérification de cet acte juridique, la requérante a fait savoir à la Cour de justice que ce décret ne pouvait pas, lui non plus, être considéré comme une transposition de la directive 80/155. Les conditions de la formation des sages-femmes en Espagne continuaient, selon la requérante, à ne pas être réglementées, en ce qui concerne leur durée et leur contenu. Par ailleurs, les programmes de formation prescrits par la directive n'auraient pas été arrêtés et aucune mesure n'aurait été prise non plus pour adapter les diplômes des cycles de formation qui avaient débuté après le 1er janvier 1986.

20. La disposition transitoire qui a été introduite dans la directive 80/155 par l'article 24 de la directive 89/594 (l'autorisation de terminer la formation commencée avant le 1er décembre 1985 selon les anciennes dispositions applicables) n'a, par ailleurs, pas eu pour conséquence de proroger le délai de transposition au bénéfice de l'État membre défendeur. Cette disposition a uniquement pour objet la protection de la confiance des élèves qui avaient déjà débuté leur formation. Les organes législatifs espagnols ne doivent pas adopter unilatéralement des dispositions plus favorables, notamment leur prorogation dans le temps.

21. Enfin, il y a lieu de rejeter l'objection formulée par le gouvernement défendeur, selon laquelle seuls les ressortissants espagnols auraient été désavantagés par la non-transposition de la directive; selon le gouvernement espagnol, il n'a pas été porté atteinte à la liberté d'établissement ou de prestations de services des ressortissants des autres États membres. Ce moyen n'est pas susceptible d'excuser le manquement au traité. Cet argument méconnaît l'objectif des mesures de coordination qui doivent avoir pour effet de rendre équivalentes certaines formations professionnelles dans l'ensemble de la Communauté.

22. Il y a lieu de condamner le royaume d'Espagne pour violation du traité, puisqu'il n'a pas transposé de manière complète et correcte la directive cinq ans et demi après la date pertinente.

Conclusions

23. Nous vous suggérons de statuer comme suit:

« 1) Le royaume d'Espagne a enfreint le traité en ne prenant pas dans les délais prévus toutes les mesures d'application de la directive 80/155/CEE visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès aux activités de la sage-femme et l'exercice de celles-ci.

2) Le royaume d'Espagne est condamné aux dépens. »