

Dans l'affaire 271/82,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par la cour d'appel de Colmar (chambre des appels correctionnels) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

VINCENT RODOLPHE AUER, à Mulhouse, prévenu,

et

MINISTÈRE PUBLIC,

parties civiles:

ORDRE NATIONAL DES VÉTÉRINAIRES DE FRANCE, ayant son siège à Paris, agissant par son président,

et

SYNDICAT NATIONAL DES VÉTÉRINAIRES PRATICIENS DE FRANCE, ayant son siège à Paris, agissant par son président,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 52 à 57 du traité CEE ainsi que des directives du Conseil 78/1026 et 78/1027 du 18 décembre 1978 (JO n° L 362, p. 1 et 7),

LA COUR (première chambre),

composée de MM. A. O'Keeffe, président de chambre, G. Bosco et T. Koopmans, juges,

avocat général: M. G. F. Mancini

greffier: M. P. Heim

rend le présent

## ARRÊT

## En fait

## I — Faits et procédure écrite

M. Vincent Auer, d'origine autrichienne, naturalisé français depuis 1961, est titulaire du diplôme de docteur en médecine vétérinaire, délivré le 13 décembre 1956 par l'université de Parme (Italie). Il a également obtenu de la même université, le 11 mars 1957, un certificat d'habilitation provisoire à la profession de vétérinaire et, le 2 mai 1980, le diplôme définitif de «abilitazione all'esercizio della medicina veterinaria».

En 1958, il s'est installé à Mulhouse (France), où il a commencé à pratiquer sa profession sous la direction d'un autre vétérinaire, le Dr Paul Gutknecht, sans problèmes avec l'Ordre professionnel. Ayant obtenu la nationalité française, il a demandé, après quelques années, en vue d'exercer la profession pour son propre compte, le bénéfice des dispositions du décret n° 62-1481, relatif à l'«exercice en France de la médecine et de la chirurgie des animaux par des vétérinaires ayant acquis ou recouvré la nationalité française». Toutefois, la commission instituée par ledit décret, saisie à plusieurs reprises, à toujours émis des avis défavorables aux demandes de l'intéressé, en soutenant qu'il n'y aurait pas d'équivalence entre les diplômes italien et français de docteur vétérinaire. Ces refus systématiques se sont succédés jusqu'en 1970, bien que le 22 octobre 1968 ladite

commission ait accepté de reconnaître la validité, au seul titre «académique», du diplôme délivré à M. Auer, et bien que — selon l'affirmation de celui-ci — la même commission ait donné des avis favorables aux fins d'autorisation d'exercer la médecine vétérinaire à d'autres titulaires de diplômes italiens. M. Auer n'a donc pu obtenir l'inscription au tableau de l'Ordre national des vétérinaires. Estimant que ces refus étaient injustifiés, il a ouvert un cabinet à Mulhouse, où il exerce effectivement depuis plusieurs années la médecine vétérinaire.

Puisque la loi française considère l'inscription au tableau de l'Ordre comme une condition nécessaire pour l'exercice de la profession, M. Auer a été poursuivi à plusieurs reprises pour exercice illégal de la médecine vétérinaire. Ces poursuites ont abouti à des condamnations, d'ailleurs toujours limitées à de modestes amendes; M. Auer a en outre bénéficié d'une loi d'amnistie.

A l'occasion d'une de ces poursuites — toujours dues à l'initiative de l'Ordre et du Syndicat national des vétérinaires —, la Cour de justice a été saisie, en juin 1978, par la cour d'appel de Colmar d'une question préjudicielle visant à savoir si, en vertu des dispositions du droit communautaire en matière de liberté d'établissement telles qu'elles étaient en vigueur au moment des faits faisant

l'objet de la prévention dont la juridiction nationale était saisie, l'intéressé était fondé à se prévaloir en France des droits à l'exercice de la profession vétérinaire qu'il avait acquis en Italie, compte tenu également de ce que l'intéressé avait entre-temps acquis la nationalité française.

A l'époque des faits litigieux, les dispositions du traité concernant la reconnaissance mutuelle des diplômes et autres titres (à savoir, l'article 57) n'avaient pas encore trouvé application pour ce qui est de la profession de vétérinaire. Deux directives ont été arrêtées par le Conseil quelques mois après ces faits, à savoir le 18 décembre 1978, et ont été invoquées par M. Auer dans le cours du procès pénal: la première (n° 78/1026, JO L 362, p. 1) visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres de vétérinaire et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services, et la deuxième (n° 78/1027, JO L 362, p. 7) visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant les activités du vétérinaire. Les États membres disposaient, pour s'y conformer, d'un délai de deux ans qui, lors de l'introduction de ladite demande de décision préjudicielle, n'était pas encore expiré, son échéance étant fixée au 20 décembre 1980. Dans ces conditions, la Cour a statué, dans son arrêt du 7 février 1979 (136/78, Auer, Recueil p. 437), que «l'article 52 du traité doit être interprété en ce sens que, pour la période antérieure à la date où les États membres devront avoir pris les mesures nécessaires pour se conformer aux directives 78/1026 et 78/1027 du Conseil, du 18 décembre 1978, les ressortissants d'un État membre ne

peuvent se prévaloir de cette disposition en vue d'exercer la profession vétérinaire dans cet État membre à d'autres conditions que celles prévues par la législation nationale».

La Cour a toutefois précisé que «cette réponse ne préjuge pas des effets des directives ... à partir du moment où les États membres devront s'y être conformés». Elle a également précisé qu'aucune disposition du traité 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, dès lors qu'au moment où ils invoquent le bénéfice des dispositions du droit communautaire, ils possèdent la nationalité d'un des États membres».

Sur citation directe de l'Ordre national et du Syndicat national des vétérinaires de France, M. Auer a été de nouveau poursuivi pour exercice illégal de la médecine vétérinaire, ainsi que pour d'autres infractions connexes, suite à des procès-verbaux de constat par huissier de justice des 26 janvier et 15 juin 1981. Le prévenu n'a aucunement contesté la matérialité des faits lui reprochés, mais a soutenu que son comportement était légitime. En effet, les faits litigieux s'étant produits après l'expiration du délai imparti aux États membres pour se conformer aux directives précitées, et la France n'ayant pas encore, à l'époque desdits faits, donné exécution à ces dernières, M. Auer a soutenu pouvoir se prévaloir directement des dispositions concernant la reconnaissance mutuelle des diplômes. Or, le diplôme italien dont il est titulaire est reconnu comme valable

dans tous les pays de la CEE par l'article 3, lettre f), de la directive 78/1026; dès lors, puisque la France aurait manqué à son obligation de conformer sa législation aux dispositions de ladite directive dans le délai fixé, il ne saurait plus se voir opposer par les autorités ou par les juridictions françaises ni le refus de l'équivalence des diplômes, ni l'obligation d'obtenir l'inscription préalable au tableau de l'Ordre pour exercer sa profession.

Le juge de première instance n'a pas fait droit à cette thèse. Par contre, la Cour d'appel a estimé, d'une part, que la solution donnée par la Cour de justice dans l'arrêt précité du 7 février 1979, en tant qu'expressément limitée à la période transitoire prévue pour l'exécution des directives, «laisse augurer d'une solution contraire pour la période postérieure», et, d'autre part, qu'il apparaît «inconcevable qu'une personne originaire d'un pays étranger et titulaire d'un diplôme étranger puisse exercer l'art vétérinaire en France sans avoir à se soucier d'une inscription à l'Ordre, et avoir ainsi plus de droits que les Français d'origine, titulaires de diplômes nationaux». Dès lors, estimant qu'un problème d'interprétation du droit communautaire se posait, elle a saisi la Cour de la question préjudicielle suivante:

«Le fait d'exiger d'une personne ayant obtenu le droit d'exercer la profession de vétérinaire, dans un État membre de la Communauté européenne, qui lui a délivré les diplômes mentionnés à l'article 3 de la directive 78/1026, et ayant acquis la nationalité d'un autre État membre, son inscription à un Ordre national prévu par son droit interne comme condition à l'exercice de la profession, alors que le délai de deux ans prévu pour prendre les mesures néces-

saires pour se conformer aux directives 78/1026 et 78/1027 est expiré, constitue-t-il une restriction à la liberté d'établissement instituée par les articles 52 et 57 du traité de Rome?»

L'arrêt de renvoi, daté du 16 septembre 1982, a été enregistré au greffe de la Cour le 4 novembre 1982.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice CEE, des observations écrites ont été déposées par le prévenu au principal, M. V. Auer, représenté par M<sup>e</sup> Y. Canus, avocat au barreau de Mulhouse, par les parties civiles au principal, à savoir l'Ordre national des vétérinaires de France, agissant par son président, et le Syndicat national des vétérinaires praticiens de France, agissant par son président, représentés par M<sup>e</sup> P. Lafarge, avocat à la Cour de Paris, et par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. J. Delmoly, membre de son service juridique.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. La Cour a également décidé, par ordonnance du 23 février 1983, de confier l'affaire à la première chambre.

## II — Les dispositions régissant la matière

La *directive 78/1026* vise à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres de vétérinaire et prévoit

des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services.

Dans son 1<sup>er</sup> considérant, on affirme

«que tout traitement discriminatoire fondé sur la nationalité en matière d'établissement et de prestation de services est interdit depuis la fin de la période transitoire; que le principe du traitement national ainsi réalisé s'applique notamment à la délivrance d'une autorisation éventuellement exigée pour l'accès aux activités du vétérinaire, ainsi qu'à l'inscription ou à l'affiliation à des organisations ou à des organismes professionnels».

Dans le 5<sup>e</sup> considérant, on affirme

«que, eu égard aux divergences existant actuellement entre les États membres en ce qui concerne les modes et les durées de formation du vétérinaire, il est nécessaire de prévoir certaines dispositions de coordination destinées à permettre aux États membres de procéder à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres, et que cette coordination est réalisée par la directive 78/1027 du Conseil, du 18 décembre 1978, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant les activités du vétérinaire».

L'article 2 de la directive est ainsi libellé:

«Chaque État membre reconnaît les diplômes, certificats et autres titres délivrés aux ressortissants des États membres par les autres États membres conformément à l'article 1<sup>er</sup> de la directive 78/1027 et énumérés à l'article 3, en leur

donnant, en ce qui concerne l'accès aux activités du vétérinaire et l'exercice de celles-ci, le même effet sur son territoire qu'aux diplômes, certificats et autres titres qu'il délivre.»

«Lorsqu'un des diplômes, certificats ou autres titres énumérés à l'article 3 a été délivré avant la mise en application de la présente directive, il doit être accompagné d'une attestation établie par les autorités compétentes du pays de délivrance certifiant qu'il est conforme à l'article 1<sup>er</sup> de la directive 78/1027.»

L'article 3 contient la liste des diplômes, certificats et autres titres visés à l'article 2, et prévoit à la lettre b), pour ce qui concerne les titres délivrés en Italie:

«il diploma di laurea di dottore in medicina veterinaria accompagnato dal diploma di abilitazione all'esercizio della medicina veterinaria délivré par le ministre de l'instruction publique sur la base des résultats du jury d'examen d'État compétent».

L'article 4, concernant les droits acquis, prévoit que

«chaque État membre reconnaît comme preuve suffisante pour les ressortissants des États membres dont les diplômes, certificats et autres titres ne répondent pas à l'ensemble des exigences minimales de formation prévues à l'article 1<sup>er</sup> de la directive 78/1027, les diplômes, certificats et autres titres de vétérinaire délivrés par ces États membres avant la mise en application de la directive 78/1027, accompagnés d'une attestation certifiant que ces ressortissants se sont consacrés effectivement et licitement aux activités en cause pendant au moins trois années

consécutives au cours des cinq années précédant la délivrance de l'attestation».

Les articles 6 et 7 règlent respectivement les cas où l'État membre d'accueil exige de ses ressortissants une preuve de moralité ou d'honorabilité pour le premier accès aux activités de vétérinaire, et le cas où, dans un État membre d'accueil, des dispositions législatives, réglementaires et administratives sont en vigueur, qui concernent le respect de la moralité ou de l'honorabilité, y compris des dispositions prévoyant des sanctions disciplinaires en cas de faute professionnelle grave ou de condamnation pour crime et relatives à l'exercice des activités du vétérinaire. La légitimité des dispositions nationales de ce type est implicitement reconnue.

Enfin, l'article 12, concernant la prestation de services, dispose que:

«lorsqu'un État membre exige de ses ressortissants pour l'accès aux activités (du vétérinaire) ou pour leur exercice, soit une autorisation, soit l'inscription ou l'affiliation à une organisation ou un organisme professionnels, cet État membre dispense de cette exigence les ressortissants des États membres en cas de prestation de services».

La *directive 78/1027* affirme, entre autres, dans son 1<sup>er</sup> considérant, que

«... la similitude des formations (des vétérinaires) dans les États membres permet de limiter la coordination dans ce domaine à l'exigence du respect de normes minimales...».

Lesdites normes minimales sont précisées à l'article 1<sup>er</sup> qui stipule, notamment, que les États membres subordonnent l'accès aux activités du vétérinaire et l'exercice de celles-ci à la possession d'un diplôme, certificat ou autre titre de vétérinaire visé à l'article 3 de la directive 78/1026, donnant la garantie que l'intéressé a acquis pendant la durée totale de sa formation certaines connaissances et expériences cliniques et pratiques, qui sont énumérées en détail; que la formation doit comprendre au total au moins cinq années d'études théoriques et pratiques à temps plein dispensées dans une université ou un institut équivalent, et que les études doivent porter au moins sur les matières énumérées dans l'annexe à la directive. Cette annexe précise toutefois que l'enseignement de l'une ou de plusieurs de ces matières peut être dispensé dans le cadre des autres disciplines ou en liaison avec celles-ci.

La République française, 16 mois après le dernier des faits litigieux et quelque peu après l'expiration du délai prévu dans les directives pour leur application, a adopté la loi n° 82-899, du 20 octobre 1982, relative à l'exercice des activités de vétérinaire (JORF du 21. 10. 1982, p. 3179), suivie par l'arrêté du ministre de l'agriculture, prévu par la loi précitée et publié au Journal officiel de la République française du 14 novembre 1982. Les parties, dans leurs observations écrites, n'ont pas pris position sur cette nouvelle situation législative dans la République française en la matière.

### III — Observations des parties

*M. Auer* observe que la cour d'appel de Colmar a elle-même admis qu'il est titulaire des diplômes visés par l'article 3,

lettre f), de la directive 78/1026, et que, à la date des faits litigieux, la France n'avait pas encore exécuté son obligation de conformer son droit interne aux dispositions de ladite directive. Dans ces conditions, il estime que ces dispositions devraient lui être directement applicables. Cela résulterait «a contrario» de l'arrêt de la Cour du 7 février 1979, précité, ainsi que de l'arrêt du 10 décembre 1980 de la Cour de cassation française, ayant tous deux affirmé, dans le cadre du procès pénal de 1978, que seule était applicable la législation nationale, puisque les faits reprochés au prévenu étaient antérieurs à l'expiration du délai imparti aux États membres pour donner exécution à la directive. Or, une fois ce délai expiré, l'«effet direct» de cette dernière interdirait à tout État membre d'appliquer sa loi interne, non encore adaptée à une directive, même si elle est assortie de sanctions pénales, à une personne s'étant conformée aux dispositions de la même directive.

M. Auer estime que la motivation de l'arrêt de renvoi, en tant qu'elle vise la condition particulière de nationalité du prévenu, qui est d'origine étrangère et a été ensuite naturalisé français, n'aurait pas de pertinence, ce problème ayant déjà été tranché par la Cour dans l'arrêt du 7 février 1979 dans le sens qu'aucune disposition du traité ne permettrait de traiter différemment les ressortissants d'un État membre suivant l'époque à laquelle ou la façon dont ils ont acquis la nationalité de cet État. Seul resterait donc à résoudre le problème de l'effet direct des directives non transposées dans le droit interne dans le délai fixé. Or, conformément à une jurisprudence désormais établie de la Cour de justice, les

dispositions des directives comportant pour les États membres des obligations inconditionnelles et suffisamment précises seraient susceptibles d'être invoquées par toute personne intéressée, nonobstant l'absence de mesures nationales d'exécution ou en cas d'exécution incorrecte, en ce que l'effet utile des dispositions des directives se trouverait affaibli si les juridictions étaient empêchées de s'en prévaloir en justice et si les juridictions nationales étaient empêchées de les prendre en considération en tant qu'éléments du droit communautaire.

En l'espèce, les deux directives du 18 décembre 1978 comporteraient, précisément pour les États membres, des obligations inconditionnelles et suffisamment précises, et cela notamment pour ce qui concerne les articles 2 et 3 de la directive 78/1026; dès lors, M. Auer pourrait se prévaloir de ces dispositions pour exiger des autorités françaises la reconnaissance du droit que lui conférerait le droit communautaire d'exercer la médecine vétérinaire en France avec son diplôme et son certificat d'habilitation italiens. Par contre, l'Ordre français des vétérinaires aurait répondu aux conseils de M. Auer, par lettre du 2 mars 1981, que son cas ne pourrait pas être résolu sur la base desdites directives, puisque celles-ci ne s'appliqueraient qu'à des vétérinaires «migrants», à savoir en possession du diplôme correspondant à leur nationalité et leur donnant le droit d'exercer dans leur pays d'origine. L'intention de l'Ordre professionnel d'empêcher par des prétextes l'inscription au tableau de M. Auer serait donc évidente. La condition d'inscription à un ordre professionnel devrait, dès lors, être considérée comme incompatible avec le droit communau-

taire, dans la mesure où cette inscription serait requise par une législation nationale non conforme à ce droit.

M. Auer estime, en conclusion, qu'à la question posée par la cour d'appel de Colmar il faudrait répondre que la directive 78/1026, après l'expiration du délai de transposition, a un effet direct et s'impose à tout État membre, de sorte qu'aucune disposition de droit interne, notamment prescrivant l'inscription à un ordre professionnel, ne saurait faire obstacle à l'accès à la profession de vétérinaire des titulaires des diplômes répondant aux prescriptions des articles 2 et 3 de la directive 78/1026 et de l'article 1<sup>er</sup> de la directive 78/1027.

Les *parties civiles* au principal estiment que l'obligation de l'inscription au tableau de l'Ordre des vétérinaires ne constituerait pas en soi une restriction quelconque à la liberté d'établissement, sous la seule réserve du respect du principe de non-discrimination. En effet, les dispositions françaises concernant l'Ordre des vétérinaires répondraient à des nécessités d'intérêt général et d'ordre public, tirées de la nécessité de contrôler l'accès à la profession et d'assurer la discipline professionnelle. Or, ces exigences seraient reconnues et sauvegardées par la directive 78/1026, notamment par son 1<sup>er</sup> considérant, qui admet la validité de principe des dispositions nationales relatives à l'ordre professionnel, et par l'article 7, qui admet l'application des dispositions relatives au respect de la moralité ou de l'honorabilité, y compris celles prévoyant des sanctions disciplinaires, et qui se borne simplement à prévoir des procédures de coordination et d'assistance entre l'État

membre d'accueil et l'État membre d'origine pour les cas de faits commis par un professionnel et susceptibles d'avoir des conséquences sur l'exercice de l'activité professionnelle. D'ailleurs, en vertu de la récente loi du 20 octobre 1982 (JORF du 21. 10. 1982), arrêtée précisément en vue de donner exécution aux directives en cause, l'inscription au tableau de l'Ordre continuerait à être exigée pour tout vétérinaire revendiquant le droit d'établissement en France, alors que ladite loi n'aurait guère été contestée par les autorités communautaires comme méconnaissant les dispositions du traité. Il appartiendrait donc à M. Auer de démontrer que l'inscription à l'Ordre ne constituerait qu'un moyen pour tourner le droit d'établissement. Le prévenu au principal ne saurait non plus se prévaloir, au soutien de ses thèses, de l'arrêt de la Cour du 6 octobre 1981 (Broekmeulen, 246/80, Recueil p. 2311), concernant la liberté d'établissement des médecins omnipraticiens, puisque ledit arrêt se référerait à une situation de fait et de droit non comparable à celle visée par la présente affaire. En effet, la directive 80/246 du Conseil sur la liberté d'établissement des médecins interdirait à tout État membre de subordonner l'accès à la profession de médecin omnipraticien des titulaires des diplômes visés à l'article 3 à des exigences supplémentaires de formation, telles que prévues, par exemple, par la législation néerlandaise, alors que la directive 78/1026 concernant la liberté d'établissement des vétérinaires admettrait expressément que l'accès à ladite profession soit subordonné par une législation nationale à l'inscription au tableau de l'Ordre professionnel.

Sur la base de ces prémisses, les parties civiles contestent la pertinence de la jurisprudence de la Cour concernant l'effet direct des directives, invoquée par

M. Auer, en ce que cette jurisprudence n'autoriserait guère ce dernier à exercer la médecine vétérinaire sans être inscrit au tableau de l'Ordre professionnel, et cela, même à supposer qu'il ait déposé une demande d'inscription en bonne et due forme auprès de l'autorité compétente et qu'il puisse se prévaloir d'un diplôme reconnu comme équivalent sur la base des directives 78/1026 et 78/1027.

En tout cas, elles estiment que le diplôme dont M. Auer est titulaire ne répondrait en aucune manière aux conditions de formation prévues par la directive 78/1027; que le certificat d'aptitude à la profession de vétérinaire délivré le 2 mai 1980 par l'université de Parme ne constituerait pas la confirmation réelle et authentique de ce que M. Auer aurait rempli les conditions de formation prévues par ladite directive; et que le prévenu au principal ne saurait bénéficier des dispositions concernant les droits acquis prévues par l'article 4 de la directive 78/1026, ne pouvant se prévaloir d'une attestation certifiant qu'il s'est consacré effectivement et «licitement» aux activités en cause pendant au moins trois années consécutives au cours des cinq années précédant la délivrance de l'attestation.

Les parties civiles concluent à ce que la Cour réponde par la négative à la question préjudicielle.

La Commission partage l'opinion de M. Auer, selon laquelle les considérations de l'arrêt de renvoi relatives à l'acquisition récente par le prévenu de la nationalité française ne seraient pas pertinentes, de sorte que la seule question à trancher serait celle de savoir si les autorités

administratives et judiciaires nationales ont l'obligation d'appliquer les dispositions des directives en cause, nonobstant l'absence, à l'époque des faits litigieux, de mesures nationales de transposition prises dans le délai fixé. En ce sens, la présente affaire se différencierait sensiblement de l'affaire 136/78, tranchée par l'arrêt de la Cour du 7 février 1979, précité, dans la mesure où il ne s'agirait plus de s'interroger sur la portée exacte des articles 52 à 57 du traité CEE, mais bien de déterminer l'effet des dispositions des directives en question.

Or, sans vouloir construire sur la base de l'arrêt du 7 février 1979 un raisonnement «a contrario», il serait loisible de constater que la Cour, dans ledit arrêt, aurait laissé ouverte la question de l'effet direct de ces directives.

La Commission estime que les dispositions des articles 2 et 3, lettre f), de la directive 78/1026 comporteraient pour tout État membre des obligations claires, complètes et inconditionnelles. Si l'article 2, 2<sup>e</sup> alinéa, laisse une certaine marge d'appréciation à l'État membre lors de la délivrance de l'attestation concernant les diplômes délivrés avant la mise en application de la directive, cette attestation, une fois délivrée, ne saurait être contestée par l'État membre d'accueil. On devrait donc reconnaître à ces dispositions un effet direct conformément à la jurisprudence de la Cour, en ce sens que des droits subjectifs pourraient naître pour des particuliers, face au manquement de l'État à ses obligations de transposition. Les particuliers pourraient donc se prévaloir devant le juge national des dispositions des directives qui, à l'époque des faits litigieux, n'étaient pas transposées dans le droit interne de l'État membre.

En l'espèce, les directives en cause auraient dû faire l'objet de mesures nationales de transposition avant le 20 décembre 1980, alors qu'à cette date aucune mesure n'avait été prise par l'État français — de sorte qu'une procédure ex article 169 du traité CEE a été ouverte par la Commission en 1981, ayant abouti à l'envoi, le 4 mai 1982, d'un avis motivé. Par ailleurs, la Commission aurait été saisie de cinq plaintes officielles de vétérinaires ressortissants d'un État membre et s'étant vu refuser l'inscription à l'Ordre professionnel français, car ce dernier refuserait systématiquement l'inscription des titulaires de diplômes non français qui n'ont pas été reconnus aux fins de la profession de vétérinaire en France par la commission d'examen créée par le décret n° 62-1421 du 27 novembre 1962.

La Commission fait valoir qu'il est constant qu'en France la non-inscription à l'Ordre professionnel expose les praticiens de la médecine vétérinaire à des condamnations civiles et pénales, mais que de telles conséquences, propres au droit national, ne sauraient pas masquer la non-conformité de l'Ordre juridique français, dans la matière, avec les directives communautaires. De cette non-conformité découlerait, d'une part, le devoir des organes administratifs nationaux d'appliquer directement les dispositions des directives et, d'autre part, le devoir du juge national de faire prévaloir les règles des directives sur des dispositions internes et sur des pratiques administratives illicites, et de mettre ainsi les autorités administratives dans l'obligation de respecter le droit communautaire.

Les considérations qui précèdent seraient valables dans le cas où les diplômes dont M. Auer est titulaire répondraient exactement aux articles 2 et 3 de la directive

78/1026. Si tel n'était pas le cas, à savoir si ces diplômes ne répondaient pas aux exigences minimales de formation prévues à l'article 1<sup>er</sup> de la directive 78/1027, la Commission estime qu'on devrait faire application de l'article 4 de la directive 78/1026, concernant les droits acquis, et qui contiendrait également des dispositions susceptibles d'avoir un effet direct. Il est vrai que ladite norme vise un exercice «licite» des activités de vétérinaire et que, par contre, M. Auer, depuis son installation en France, aurait exercé son activité en infraction aux lois françaises. Toutefois, les tribunaux français n'auraient jamais condamné M. Auer à des peines réellement dissuasives, ni ordonné la fermeture de son cabinet, de sorte qu'un certain régime de tolérance semblerait s'être instauré à son égard. Il s'ensuivrait que l'État français pourrait difficilement se montrer aujourd'hui plus sévère dans l'appréciation de la situation de M. Auer sans s'exposer à la règle «*venire contra factum proprium*...». En outre, le prévenu pourrait, peut-être, justifier un exercice de la médecine vétérinaire en Italie, ce qui supprimerait la difficulté. La Commission souligne, en tout état de cause, que ce problème se situerait à la limite de la question préjudicielle telle que posée par le juge de renvoi, et cela notamment du fait que l'article 4 de la directive 78/1026 n'aurait pas été invoqué par M. Auer dans l'affaire au principal.

La Commission estime, en conclusion, que la réponse à la question posée par la cour d'appel de Colmar devrait s'inspirer des principes suivants:

- 1) les articles 2 et 3, lettre f), de la directive 78/1026, produisent un effet direct après l'expiration du délai de transposition de ladite directive;

2) Aucune disposition de droit interne, en matière de qualification professionnelle, ne peut faire obstacle à l'accès à la profession de vétérinaire des titulaires de diplômes qui répondent aux prescriptions des articles 2 et 3 de la directive 78/1026 et de l'article 1<sup>er</sup> de la directive 78/1027;

3) Il appartient aux autorités nationales compétentes — administratives et judiciaires — de donner leur plein effet utile aux dispositions des directives, nonobstant l'absence de leur transposition formelle en droit interne.

#### IV — Procédure orale

A l'audience du 17 mars 1983, la partie défenderesse au principal, représentée par M<sup>e</sup> Y. Canus, avocat au barreau de Mulhouse, les parties civiles au principal, représentées par M<sup>e</sup> Ph. Lafarge, avocat au barreau de Paris, et la Commission des Communautés européennes, représentée par M. J. Delmoly, membre de son service juridique, en qualité d'agent, ont été entendues en leurs observations orales.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 19 mai 1983.

### En droit

- 1 Par arrêt du 16 septembre 1982, parvenu à la Cour le 4 novembre suivant, la cour d'appel de Colmar a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question préjudicielle relative à l'interprétation des articles 52 et 57 du même traité, ainsi que des directives 78/1026 et 78/1027 du Conseil, du 18 décembre 1979, visant, la première, à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres de vétérinaire et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services, et, la seconde, à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant les activités du vétérinaire (JO L 362, p. 1 et 7).
- 2 Cette question a été soulevée dans le cadre d'une poursuite pénale engagée contre M. Vincent Rudolph Auer, prévenu, entre autres, d'exercice illégal de la médecine vétérinaire en France. M. Auer, ressortissant autrichien à l'origine, a étudié la médecine vétérinaire à Vienne (Autriche), puis à Lyon et enfin à Parma (Italie), où il a obtenu, le 1<sup>er</sup> décembre 1956, le diplôme de docteur en médecine vétérinaire (laurea in medicina veterinaria), le 11 mars 1957, un certificat d'aptitude provisoire à l'exercice de la profession de vétérinaire et, le 2 mai 1980, le certificat d'habilitation à cette même profession. En 1958, il s'est établi en France pour y pratiquer sa profession, d'abord comme assistant de vétérinaire français, et ensuite pour son propre compte.

- 3 Naturalisé citoyen français en 1961, M. Auer 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 lequel ladite autorisation 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 dont l'équivalence avec le diplôme français a été reconnue par une commission créée à cette fin. Ses demandes ont toutefois toujours été rejetées, ladite commission n'ayant pas admis l'équivalence dans son cas, et la validité de son diplôme ayant été reconnue «au seul titre académique». M. Auer n'a donc pas réussi à obtenir l'inscription qu'il sollicitait au tableau de l'Ordre professionnel.
  
- 4 Néanmoins, estimant que ce refus était injustifié, M. Auer a ouvert un cabinet de vétérinaire à Mulhouse, où il a commencé à exercer sa profession. Sur plaintes de l'Ordre national des vétérinaires, il a été poursuivi à plusieurs reprises pour exercice abusif de la médecine vétérinaire. C'est dans le cadre de l'une de ces poursuites pénales, engagée en 1978, que la cour d'appel de Colmar avait déjà saisi la Cour d'une première question préjudicielle visant à savoir si le fait d'interdire, en France, à une personne ayant obtenu le droit d'exercer la profession de vétérinaire dans un autre État membre, d'exercer ladite profession constitue une restriction à la liberté d'établissement reconnue par les articles 52 et 57 du traité.
  
- 5 A l'époque, l'article 57 du traité CEE n'avait pas encore trouvé application pour ce qui concerne l'accès à la profession de vétérinaire; ce n'est que le 18 décembre 1978 que les deux directives précitées ont été arrêtées par le Conseil. Les directives prévoient, respectivement à leurs articles 18, paragraphe 1, et 3, paragraphe 1, que les États membres prennent les mesures nécessaires pour s'y conformer dans un délai de deux ans à compter de leur notification, à savoir le 20 décembre 1980.
  
- 6 M. Auer ayant invoqué l'application directe en sa faveur des dispositions des directives en question, la Cour, par arrêt du 7 février 1979 (Auer, 136/78, Recueil p. 437), a considéré:

- que, pour la période antérieure à la date où les États membres devaient avoir pris les mesures nécessaires pour se conformer aux directives en question, les ressortissants d'un État membre ne pouvaient s'en prévaloir en vue d'exercer la profession vétérinaire dans cet État à d'autres conditions que celles prévues par la législation nationale;
  - que, par ailleurs, cette réponse ne préjugait pas les effets desdites directives à partir du moment où les États membres devaient s'y être conformés;
  - et qu'enfin aucune disposition du traité ne permettait 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.
- 7 A la date du 20 décembre 1980, la République française ne s'était pas encore conformée aux directives précitées; des mesures d'exécution n'ont été adoptées que par la loi n° 82899 du 20 octobre 1982. Entre-temps, M. Auer a continué à pratiquer sa profession à Mulhouse, toujours sans être inscrit au tableau de l'Ordre des vétérinaires. Suite à une nouvelle plainte de l'Ordre national des vétérinaires de France et du Syndicat national des vétérinaires français, il a été poursuivi à nouveau pour exercice illégal de la médecine vétérinaire, pour des faits constatés les 26 janvier et 15 juin 1981. Ces faits se situent dans la période postérieure à l'expiration du délai prévu pour l'application des directives en cause, mais antérieure à l'adoption de la loi française qui leur a donné exécution.
- 8 Au cours de cette poursuite, M. Auer a invoqué les droits tirés de règles communautaires, en faisant notamment valoir qu'à l'époque des faits litigieux le délai accordé aux États membres pour se conformer aux directives précitées étant expiré, sans que la France ait pris les mesures nécessaires pour les exécuter, les dispositions des directives étaient devenues d'application directe, et que dès lors il avait le droit d'exercer sa profession en France.
- 9 Le juge de première instance n'a pas fait droit à cet argument. La cour d'appel de Colmar, estimant «d'une part que la solution adoptée par l'arrêt

du 7 février 1979 de la Cour de justice est expressément limitée à la période transitoire de 2 ans, ce qui laisse augurer d'une solution contraire pour la période postérieure» et que «d'autre part il paraît inconcevable qu'une personne originaire d'un pays étranger et titulaire d'un diplôme étranger puisse exercer l'art vétérinaire en France sans avoir à se soucier d'une inscription à l'Ordre, et avoir ainsi plus de droits que les Français d'origine, titulaires de diplômes nationaux», a saisi la Cour de la question préjudicielle suivante:

«Le fait d'exiger d'une personne ayant obtenu le droit d'exercer la profession de vétérinaire dans un État membre de la Communauté européenne, qui lui a délivré les diplômes mentionnés à l'article 3 de la directive 78/1026, et ayant acquis la nationalité d'un autre État membre, son inscription à un Ordre national prévu par son droit interne comme condition à l'exercice de la profession, alors que le délai de 2 ans prévu pour prendre les mesures nécessaires pour se conformer aux directives 78/1026 et 78/1027 est expiré, constitue-t-il une restriction à la liberté d'établissement instituée par les articles 52 et 57 du traité de Rome?»

- 10 Les parties civiles au principal, à savoir l'Ordre national et le Syndicat national des vétérinaires, observent que le diplôme dont M. Auer est titulaire ne répondrait aucunement aux conditions de formation prévues par l'article 1<sup>er</sup> de la directive 78/1027, et que le certificat d'habilitation délivré au prévenu le 2 mai 1980 ne constituerait pas la confirmation de ce qu'il aurait rempli les conditions de formation prévues par ladite disposition.
- 11 M. Auer souligne 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), les diplômes qui lui ont été délivrés en Italie. Il en découlerait pour lui le droit d'exercer en France la profession de vétérinaire, en ce que la directive imposerait aux États membres des obligations claires, précises et inconditionnelles, et serait donc susceptible d'application directe, en ce sens qu'elle pourrait être opposée par un particulier à l'État membre qui a manqué à son obligation de s'y conformer dans le délai prévu. Cette opinion, pour l'essentiel, est partagée par la Commission.

- 12 Afin d'apprécier les arguments des parties, il convient d'examiner en premier lieu les dispositions des directives précitées, applicables en l'espèce. L'article 2, paragraphe 1, de la directive 78/1026 dispose que «chaque État membre reconnaît les diplômes, certificats et autres titres délivrés aux ressortissants des États membres par les autres États membres conformément à l'article 1<sup>er</sup> de la directive 78/1027 et énumérés à l'article 3, en leur donnant, en ce qui concerne l'accès aux activités du vétérinaire et l'exercice de celles-ci, le même effet sur son territoire qu'aux diplômes, certificats et autres titres qu'il délivre». Le paragraphe 2 ajoute que «lorsqu'un des diplômes, certificats ou autres titres énumérés à l'article 3 a été délivré avant la mise en application de la présente directive, il doit être accompagné d'une attestation établie par les autorités compétentes du pays de délivrance certifiant qu'il est conforme à l'article 1<sup>er</sup> de la directive 78/1027». L'article 3 de la directive 78/1026 prévoit à la lettre f), pour ce qui concerne les titres délivrés en Italie, «il diploma di laurea di dottore in medicina veterinaria accompagnato dal diploma di abilitazione all'esercizio della medicina veterinaria délivré par le ministre de l'instruction publique sur la base des résultats du jury d'examen d'État compétent.»
- 13 Il y a lieu de constater que les diplômes de «laurea» et d'«abilitazione» dont M. Auer est titulaire correspondent précisément à ceux qui sont énoncés à l'article 3, lettre f), de la directive 78/1026, comme d'ailleurs la cour d'appel de Colmar le constate elle-même dans son arrêt de renvoi. Ces titres ayant été délivrés avant la mise en application de la directive (respectivement en 1956 et en 1980), la disposition du 2<sup>e</sup> paragraphe de l'article 2 est applicable.
- 14 A cet égard, il faut rappeler qu'à l'audience, l'avocat de M. Auer a produit un document en date du 3 décembre 1982, émanant du doyen («Preside») de la faculté de médecine vétérinaire de l'université de Parme, qui fait état de ce que le «diploma di laurea» et le «certificato di abilitazione» délivrés à M. Auer respectivement en 1956 et en 1980 sont conformes à l'article 1<sup>er</sup> de la directive 78/1027.
- 15 La circonstance que ce certificat a été rédigé à une époque postérieure aux faits qui ont conduit à l'inculpation de M. Auer ne modifie en rien la situa-

tion juridique de celui-ci, du fait que le document dont il s'agit n'a pas l'effet de faire naître «ex nunc» le droit d'exercer la profession de vétérinaire, mais simplement celui de prouver que les diplômes délivrés à une époque antérieure sont conformes à la directive 78/1027. La condition prévue par le 2<sup>e</sup> paragraphe de l'article 2 de la directive 78/1026 a donc été remplie dans le cas en l'espèce.

- 16 Les dispositions précitées de la directive 78/1026 entraînent pour chaque État membre des obligations claires, complètes, précises et inconditionnelles, ne laissant pas de place pour des appréciations discrétionnaires. Dans ces conditions, selon une jurisprudence constante de la Cour, un particulier peut se prévaloir devant le juge national des dispositions d'une directive communautaire non ou incomplètement exécutée par l'État membre concerné. Tel est le cas de M. Auer, auquel on ne saurait donc contester le droit d'exercer en France la médecine vétérinaire, en vertu des diplômes universitaires et titres acquis en Italie, à partir de la date à laquelle les directives en cause auraient dû être exécutées par la République française.
- 17 En ce qui concerne la question spécifique soulevée par la juridiction nationale visant à savoir si un ressortissant d'un État membre ayant obtenu dans un autre État membre les titres qui habilite à l'exercice de la profession de vétérinaire a le droit d'exercer ladite profession même à défaut de l'inscription au tableau de l'Ordre professionnel, les parties civiles au principal font valoir que l'intéressé ne saurait s'exempter de l'obligation d'inscription même si les diplômes ou certificats dont il est titulaire sont valides.
- 18 A cet égard, il y a lieu de constater que l'inscription ou l'affiliation obligatoire à une organisation ou à un organisme professionnel sont mentionnées par plusieurs dispositions de la directive 78/1026 — notamment par le 1<sup>er</sup> considérant et par les articles 7 et 12 — et doivent être considérées comme licites, eu égard à ce qu'elles visent à garantir la moralité et le respect des principes déontologiques, ainsi que le contrôle disciplinaire de l'activité des vétérinaires et donc des exigences dignes de protection. Les dispositions législatives des États membres prescrivant l'inscription obligatoire à l'Ordre professionnel ne sont donc pas, en tant que telles, incompatibles avec le droit communautaire.

- 19 Toutefois, comme les parties civiles elles-mêmes le reconnaissent, la conformité de ladite obligation au droit communautaire est soumise à la condition que les principes fondamentaux de ce droit, et notamment le principe de non-discrimination, soient respectés. En effet, on ne saurait refuser l'inscription au tableau de l'Ordre professionnel pour des motifs qui méconnaissent la validité d'un titre professionnel obtenu dans un autre État membre, alors que ce titre figure parmi ceux que tous les États membres, ainsi que leurs Ordres professionnels, en tant qu'organismes chargés d'une fonction publique, sont tenus de reconnaître en vertu du droit communautaire. Dès lors, une législation qui prévoit des poursuites pénales ou administratives à l'encontre d'un vétérinaire qui exerce sa profession à défaut de l'inscription à l'Ordre professionnel, dans la mesure où ladite inscription lui a été refusée en violation du droit communautaire, ne serait pas compatible avec le droit communautaire en tant qu'elle aboutit à priver de tout effet utile les dispositions du traité et de la directive 78/1026 visant, selon son deuxième considérant, à faciliter l'exercice «effectif» du droit d'établissement et de la libre prestation de services du vétérinaire.
- 20 Il y a donc lieu de répondre à la question posée par la cour d'appel de Colmar en ce sens que:
- un ressortissant d'un État membre habilité à exercer la profession vétérinaire dans un autre État membre qui lui a délivré un des diplômes, certificats ou autres titres visés à l'article 3 de la directive 78/1026 même avant que cette dernière ait été mise en œuvre, a le droit d'exercer ladite profession dans le premier État à partir du 20 décembre 1980, à la condition que les autorités compétentes de l'État où il a obtenu son diplôme lui aient délivré une attestation certifiant que ce diplôme est conforme aux prescriptions de l'article 1<sup>er</sup> de la directive 78/1027;
  - le défaut d'inscription à un Ordre national des vétérinaires ne peut pas empêcher l'exercice de la profession et justifier une poursuite pénale pour exercice abusif de la profession lorsque cette inscription est refusée en violation du droit communautaire.

## Sur les dépens

- 21 Les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (première chambre),

statuant sur la question à elle soumise par la cour d'appel de Colmar (chambre des appels correctionnels), par jugement du 16 septembre 1982, dit pour droit:

- Un ressortissant d'un État membre habilité à exercer la profession vétérinaire dans un autre État membre qui lui a délivré un des diplômes, certificats ou autres titres visés à l'article 3 de la directive 78/1026, même avant que cette dernière ait été mise en œuvre, a le droit d'exercer ladite profession dans le premier État à partir du 20 décembre 1980, à la condition que les autorités compétentes de l'État où il a obtenu son diplôme lui aient délivré une attestation certifiant que ce diplôme est conforme aux prescriptions de l'article 1<sup>er</sup> de la directive 78/1027.
- Le défaut d'inscription à un Ordre national des vétérinaires ne peut pas empêcher l'exercice de la profession et justifier une poursuite pénale pour exercice abusif de la profession lorsque cette inscription est refusée en violation du droit communautaire

O'Keefe

Bosco

Koopmans

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 22 septembre 1983.

Pour le greffier  
J. A. Pompe  
greffier adjoint

Le président de la première chambre  
A. O'Keefe