

ARRÊT DE LA COUR

4 juillet 2000 \*

Dans l'affaire C-424/97,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE), par le Landgericht Düsseldorf (Allemagne) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

**Salomone Haim**

et

**Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein,**

une décision à titre préjudiciel sur la responsabilité d'un État membre et, éventuellement, d'un organisme de droit public de cet État pour les dommages causés par une infraction au droit communautaire, ainsi que sur la légalité de soumettre le conventionnement d'un dentiste, ressortissant d'un autre État membre, à la condition qu'il ait une connaissance suffisante de la langue de l'État d'accueil,

\* Langue de procédure: l'allemand.

LA COUR,

composée de MM. G. C. Rodríguez Iglesias, président, D. A. O. Edward (rapporteur), L. Sevón et R. Schintgen, présidents de chambre, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J.-P. Puissechet, G. Hirsch, P. Jann, H. Ragnemalm et M. Wathelet, juges,

avocat général: M. J. Mischo,  
greffier: M. H. von Holstein, greffier adjoint,

considérant les observations écrites présentées:

- pour M. Haim, par M<sup>c</sup> H. Ungewitter, avocat à Düsseldorf,
  
- pour le gouvernement allemand, par MM. E. Röder, Ministerialrat au ministère fédéral de l'Économie, A. Dittrich, Ministerialrat au ministère fédéral de la Justice, et C.-D. Quassowski, Regierungsdirektor au ministère fédéral de l'Économie, en qualité d'agents,
  
- pour le gouvernement hellénique, par M<sup>m</sup>c A. Samoni-Rantou, conseiller juridique au service juridique spécial — section de droit européen du ministère des Affaires étrangères, M<sup>m</sup>c S. Vodina et M. G. Karipsiadis, auditeurs au même service, en qualité d'agents,
  
- pour le gouvernement espagnol, par M<sup>m</sup>c N. Díaz Abad, abogado del Estado, en qualité d'agent,

- pour le gouvernement italien, par M. le professeur U. Leanza, chef du service du contentieux diplomatique du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, assisté de M. P. G. Ferri, avvocato dello Stato,
  
- pour le gouvernement suédois, par M. E. Brattgård, departementsråd au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent,
  
- pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M. J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, en qualité d'agent, assisté de M<sup>me</sup> E. Sharpston, barrister,
  
- pour la Commission des Communautés européennes, par MM. B. Mongin et P. van Nuffel, membres du service juridique, en qualité d'agents, assistés de M<sup>c</sup> B. Wägenbaur, avocat à Hambourg,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de M. Haim, représenté par M<sup>c</sup> U. Faust, avocat à Aix-la-Chapelle, de la Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein, représentée par M<sup>c</sup> B. Bellwinkel, avocat à Düsseldorf, du gouvernement allemand, représenté par M. A. Dittrich, du gouvernement danois, représenté par M. J. Molde, chef de division au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, du gouvernement hellénique, représenté par M<sup>me</sup> A. Samoni-Rantou et M. G. Karipsiadis, du gouvernement espagnol, représenté par M<sup>me</sup> N. Díaz Abad, du gouvernement français, représenté par M<sup>me</sup> A. de Bourgoing, chargé de mission à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, du gouvernement italien, représenté par M. G. Aiello, avvocato dello Stato, du gouvernement suédois, représenté par M. A. Kruse, departementsråd au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, du gouvernement du Royaume-Uni, représenté par M<sup>me</sup> E. Sharpston, et de la

Commission, représentée par M. B. Mongin, assisté de M<sup>c</sup> B. Wägenbaur, à l'audience du 9 mars 1999,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 19 mai 1999,

rend le présent

### Arrêt

- 1 Par ordonnance du 8 décembre 1997, parvenue à la Cour le 15 décembre suivant, le Landgericht Düsseldorf a posé, en application de l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE), trois questions préjudicielles sur les conditions et modalités d'engagement de la responsabilité d'un État membre et, éventuellement, d'un organisme de droit public de cet État pour des dommages causés aux particuliers par des violations du droit communautaire qui leur sont imputables, ainsi que sur la légalité de soumettre le conventionnement d'un dentiste, ressortissant d'un autre État membre, à la condition qu'il ait une connaissance suffisante de la langue de l'État membre d'établissement.
- 2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'une action formée par M. Haim, dentiste, à l'encontre de l'organisme de droit public Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein (association des dentistes mutualistes de Rhénanie du Nord, ci-après la «KVN») dans le but d'obtenir l'indemnisation du manque à gagner qu'il affirme avoir subi à la suite de la violation du droit communautaire par cette dernière.

## Le droit communautaire

3 La directive 78/686/CEE du Conseil, du 25 juillet 1978, visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres du praticien de l'art dentaire et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services (JO L 233, p. 1), prévoit, en son article 2, que chaque État membre reconnaît les diplômes, certificats, et autres titres du praticien de l'art dentaire limitativement énumérés à l'article 3 de la même directive délivrés par les autres États membres, en leur donnant, en ce qui concerne l'accès aux activités du praticien de l'art dentaire et l'exercice de celles-ci, le même effet sur son territoire qu'aux diplômes, certificats et autres titres qu'il délivre.

4 L'article 18, paragraphe 3, de la directive 78/686 dispose:

« Les États membres font en sorte que, le cas échéant, les bénéficiaires acquièrent, dans leur intérêt et dans celui de leurs patients, les connaissances linguistiques nécessaires à l'exercice de leur activité professionnelle dans l'État membre d'accueil. »

5 L'article 20 de la directive 78/686 énonce:

« Les États membres qui exigent de leurs propres ressortissants l'accomplissement d'un stage préparatoire pour pouvoir être conventionnés en tant que praticiens de l'art dentaire d'une caisse d'assurance-maladie peuvent imposer la même obligation aux ressortissants des autres États membres pendant une période de

huit ans à compter de la notification de la présente directive. Toutefois, la durée du stage ne peut excéder six mois.»

## Le droit national

- 6 L'article 21 de la *Zulassungsordnung für Kassenzahnärzte* (règlement du 28 mai 1957 régissant les conventions mutualistes des dentistes, *BGBI.* 1957 I, p. 582), telle que modifiée (ci-après la «ZOK»), prévoit:

«N'est pas apte à l'exercice de la médecine conventionnée, le dentiste présentant de graves insuffisances mentales ou inhérentes à sa personne, notamment celui qui aurait été toxicomane ou alcoolique au cours des cinq dernières années précédant l'introduction de sa demande.»

## Le litige au principal

- 7 M. Haim, ressortissant italien, est titulaire d'un diplôme de dentiste délivré en 1946 par l'université d'Istanbul, en Turquie, ville où il a exercé la profession de dentiste jusqu'en 1980.
- 8 En 1981, il a obtenu l'autorisation («Approbation») d'exercer en qualité de dentiste en République fédérale d'Allemagne, ce qui lui permettrait d'y exercer sa profession à titre privé.

- 9 En 1982, son diplôme turc a été reconnu comme équivalant au diplôme légal belge de licencié en science dentaire par les autorités belges. M. Haim a alors travaillé comme dentiste conventionné à Bruxelles. Il a interrompu cette activité entre novembre 1991 et août 1992 afin de travailler dans le cabinet dentaire de son fils en Allemagne.
- 10 En 1988, M. Haim a sollicité de la KVN son inscription au registre des dentistes pour pouvoir obtenir ensuite son conventionnement par une caisse d'assurance maladie.
- 11 Selon l'article 3, paragraphe 2, de la ZOK, une telle inscription est subordonnée à l'accomplissement d'un stage préparatoire d'au moins deux ans. Toutefois, en vertu de l'article 3, paragraphe 4, de la ZOK, cette condition ne s'applique pas aux dentistes qui ont obtenu dans un autre État membre un diplôme reconnu selon les dispositions de droit communautaire et sont habilités à exercer cette profession.
- 12 Par décision du 10 août 1988, la KVN a refusé l'inscription de M. Haim au registre des dentistes au motif qu'il n'avait pas accompli le stage préparatoire de deux ans exigé par l'article 3 de la ZOK. Elle estimait qu'il ne pouvait être dérogé à cette disposition parce que M. Haim n'était pas titulaire d'un diplôme délivré par un État membre, mais seulement d'un diplôme d'un pays tiers reconnu par un État membre comme équivalant au diplôme délivré dans cet État membre.
- 13 M. Haim a contesté cette décision en soutenant, notamment, qu'elle violait le traité CEE. Après avoir sollicité l'avis du ministre du Travail, de la Santé et des Affaires sociales du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, son autorité de tutelle, qui partageait son opinion, la KVN a rejeté la réclamation de M. Haim par décision du 28 septembre 1988.

- 14 Le recours de M. Haim dirigé contre la décision de la KVN a été rejeté par jugement du Sozialgericht Düsseldorf du 28 mars 1990 puis, sur appel, par arrêt du Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen du 24 octobre 1990. Sur « Revision », le Bundessozialgericht a, par ordonnance du 20 mai 1992, interrogé la Cour à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 20 de la directive 78/686 ainsi que de l'article 52 du traité CEE (devenu, après modification, article 43 CE).
- 15 Dans son arrêt du 9 février 1994, Haim (C-319/92, Rec. p. I-425, ci-après l'« arrêt Haim I »), la Cour a dit pour droit que l'article 20 de la directive 78/686 n'interdit pas à un État membre d'imposer à un ressortissant d'un autre État membre, qui ne possède aucun titre mentionné à l'article 3 de cette directive, un stage préparatoire en vue de son conventionnement en tant que dentiste d'une caisse d'assurance maladie, alors qu'il est autorisé à exercer sa profession sur le territoire du premier État, et que ce même article ne dispense pas non plus du stage préparatoire le ressortissant d'un État membre qui possède un diplôme délivré par un pays tiers, lorsque ce diplôme a été reconnu par un autre État membre comme équivalant à un diplôme mentionné à l'article 3 de la directive 78/686. La Cour a toutefois ajouté que l'article 52 du traité ne permet pas aux autorités compétentes d'un État membre de refuser le conventionnement en tant que dentiste d'une caisse d'assurance maladie à un ressortissant d'un autre État membre, qui ne possède aucun diplôme mentionné à l'article 3 de la directive 78/686, mais qui a été autorisé à exercer, et qui a exercé, sa profession tant dans le premier que dans le second État membre, au motif qu'il n'a pas accompli le stage préparatoire requis par la législation du premier État, sans vérifier si, et dans l'affirmative dans quelle mesure, l'expérience dont l'intéressé justifie d'ores et déjà correspond à celle exigée par cette législation.
- 16 À la suite de cet arrêt, M. Haim a obtenu son inscription au registre des dentistes par décision du 4 janvier 1995. En raison de son âge, il n'a pas poursuivi les démarches nécessaires en vue d'obtenir son conventionnement.
- 17 M. Haim a toutefois introduit une nouvelle action contre la KVN devant le Landgericht Düsseldorf dans le but d'obtenir l'indemnisation du manque à gagner qu'il affirme avoir subi du fait que, du 1<sup>er</sup> septembre 1988 jusqu'à la fin de



l'année 1994, ses revenus ont été inférieurs à ceux auxquels il aurait pu prétendre s'il avait exercé comme dentiste conventionné en Allemagne.

- 18 Le Landgericht considère que c'est à tort que la KVN a refusé l'inscription de M. Haim au registre des dentistes en 1988, faute d'avoir tenu compte de l'expérience professionnelle acquise par ce dernier dans le cadre de son activité de dentiste conventionné en Belgique. Toutefois, en prenant une telle décision, la KVN aurait agi de bonne foi.
- 19 En effet, d'une part, l'article 3 de la ZOK ne prévoyait pas la possibilité de déroger à l'obligation d'accomplir un stage préparatoire de deux ans compte tenu de l'expérience professionnelle acquise par un dentiste à l'étranger.
- 20 D'autre part, c'est au regard de l'article 52 du traité, qui garantit la liberté d'établissement, que la décision de la KVN est apparue comme fautive. Or, la question de savoir si et dans quelle mesure le respect de la liberté d'établissement de M. Haim imposait la prise en compte de son expérience professionnelle n'était pas tranchée à l'époque. Selon la juridiction de renvoi, c'est seulement à partir de l'arrêt du 7 mai 1991, Vlassopoulou (C-340/89, Rec. p. I-2357), qu'il est apparu clairement que l'expérience professionnelle de M. Haim devait être prise en considération.
- 21 La juridiction nationale en conclut que la KVN, en refusant l'inscription de M. Haim au registre des dentistes en 1988, n'a pas commis de faute au sens des dispositions de droit allemand relatives à la responsabilité administrative des autorités publiques, de sorte que l'action en dommages-intérêts de M. Haim n'a pas de fondement en droit interne.

- 22 Elle se demande toutefois si M. Haim pourrait tirer un droit à réparation à l'encontre de la KVN directement du droit communautaire, étant donné qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour que tout État membre est responsable pour les dommages causés aux particuliers par les violations du droit communautaire qui lui sont imputables, et ce également en cas d'adoption d'un acte administratif illégal.
- 23 En outre, compte tenu de l'argument de la KVN selon lequel M. Haim, même s'il avait été inscrit au registre des dentistes dès 1988, n'aurait pas obtenu son conventionnement à cause de sa connaissance insuffisante de la langue allemande, la juridiction nationale se demande si les autorités nationales sont en droit de soumettre le conventionnement d'une personne telle que M. Haim à des conditions d'ordre linguistique.
- 24 Dans ces conditions, le Landgericht Düsseldorf a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:
- « 1) Lorsque, en faisant application du droit national dans le cadre d'une décision individuelle, un fonctionnaire d'un organisme de droit public juridiquement indépendant d'un État membre viole des dispositions de droit communautaire primaire, la responsabilité de l'organisme de droit public peut-elle être engagée en plus de celle de l'État membre?
- 2) Dans l'affirmative, y a-t-il violation caractérisée du droit communautaire dans le cas où un fonctionnaire national a appliqué des dispositions nationales contraires au droit communautaire ou a appliqué le droit national

de manière non conforme au droit communautaire, du simple fait que le fonctionnaire n'avait pas de marge d'appréciation lors de sa décision?

- 3) Les instances compétentes d'un État membre sont-elles autorisées à soumettre le conventionnement d'un ressortissant d'un autre État membre, habilité à exercer dans cet État membre et ne disposant d'aucun diplôme cité dans l'article 3 de la directive 78/686, à la condition que ce ressortissant ait les connaissances linguistiques nécessaires à l'exercice de sa profession dans le pays d'établissement? »

### Sur la première question

- 25 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande en substance si le droit communautaire s'oppose à ce que la responsabilité qui incombe à un organisme de droit public de réparer les dommages causés aux particuliers par des mesures qu'il a prises en violation du droit communautaire puisse être engagée en plus de celle de l'État membre lui-même.
- 26 À titre liminaire, il convient de rappeler que la responsabilité pour les dommages causés aux particuliers par les violations du droit communautaire imputables à une autorité publique nationale constitue un principe, inhérent au système du traité, qui engendre des obligations dans le chef des États membres (voir arrêts du 19 novembre 1991, Francovich e.a., C-6/90 et C-9/90, Rec. p. I-5357, point 35; du 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur et Factortame, C-46/93 et C-48/93, Rec. p. I-1029, point 31; du 26 mars 1996, British Telecommunications, C-392/93, Rec. p. I-1631, point 38; du 23 mai 1996, Hedley Lomas, C-5/94, Rec. p. I-2553, point 24; du 8 octobre 1996, Dillenkofer e.a., C-178/94, C-179/94 et C-188/94 à C-190/94, Rec. p. I-4845, point 20, et du 2 avril 1998, Norbrook Laboratories, C-127/95, Rec. p. I-1531, point 106).

- 27 Comme l'ont relevé en substance l'ensemble des gouvernements ayant soumis des observations à la Cour et la Commission, et ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour, il incombe à chacun des États membres de s'assurer que les particuliers obtiennent réparation du préjudice que leur cause le non-respect du droit communautaire, quelle que soit l'autorité publique auteur de cette violation et quelle que soit celle à laquelle incombe en principe, selon le droit de l'État membre concerné, la charge de cette réparation (arrêt du 1<sup>er</sup> juin 1999, Konle, C-302/97, Rec. p. I-3099, point 62).
- 28 Les États membres ne sauraient, dès lors, se décharger de cette responsabilité ni en invoquant la répartition interne des compétences et des responsabilités entre les collectivités qui existent dans leur ordre juridique interne ni en faisant valoir que l'autorité publique auteur de la violation du droit communautaire ne disposait pas des compétences, des connaissances ou des moyens nécessaires.
- 29 Il ne résulte toutefois pas de la jurisprudence citée aux points 26 et 27 du présent arrêt que la réparation des dommages causés aux particuliers par des mesures d'ordre interne prises en violation du droit communautaire doit nécessairement être assurée par l'État membre lui-même pour que ses obligations communautaires soient remplies.
- 30 En effet, s'agissant des États membres à structure fédérale, la Cour a déjà jugé que, si les modalités procédurales existant dans l'ordre interne permettent une protection effective des droits que les particuliers tirent de l'ordre communautaire sans qu'il soit plus difficile de faire valoir ces droits que ceux qu'ils tiennent de l'ordre juridique interne, la réparation des dommages causés aux particuliers par des mesures d'ordre interne prises en violation du droit communautaire ne doit pas nécessairement être assurée par l'État fédéral pour que les obligations communautaires de l'État membre concerné soient remplies (arrêt Konle, précité, points 63 et 64).

- 31 Cela vaut également pour les États membres, qu'ils soient à structure fédérale ou non, dans lesquels certaines tâches législatives ou administratives sont assumées de façon décentralisée par des collectivités territoriales investies d'une certaine autonomie ou tout autre organisme de droit public juridiquement distinct de l'État. Dans ces États membres, la réparation des dommages causés aux particuliers par des mesures d'ordre interne prises en violation du droit communautaire par un organisme de droit public peut donc être assurée par celui-ci.
- 32 Le droit communautaire ne s'oppose pas non plus à ce que la responsabilité qui incombe à un organisme de droit public de réparer les dommages causés aux particuliers par des mesures qu'il a prises en violation du droit communautaire puisse être engagée en plus de celle de l'État membre lui-même.
- 33 À cet égard, il y a lieu de rappeler la jurisprudence bien établie selon laquelle, sous réserve du droit à réparation qui trouve directement son fondement dans le droit communautaire dès lors que les conditions de la responsabilité d'un État membre pour violation du droit communautaire sont réunies, c'est dans le cadre du droit national de la responsabilité qu'il incombe à l'État de réparer les conséquences du préjudice causé, étant entendu que les conditions fixées par les législations nationales en matière de réparation des dommages ne sauraient être moins favorables que celles qui concernent des réclamations semblables de nature interne et ne sauraient être aménagées de manière à rendre, en pratique, impossible ou excessivement difficile l'obtention de la réparation (arrêts précités *Francovich e.a.*, points 41 à 43, et *Norbrook Laboratories*, point 111).
- 34 Au vu de ce qui précède, il y a lieu de répondre à la première question que le droit communautaire ne s'oppose pas à ce que la responsabilité qui incombe à un organisme de droit public de réparer les dommages causés aux particuliers par des mesures qu'il a prises en violation du droit communautaire puisse être engagée en plus de celle de l'État membre lui-même.

## Sur la deuxième question

- 35 Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande si, dans le cas où un fonctionnaire national a appliqué des dispositions nationales contraires au droit communautaire ou a appliqué le droit national de manière non conforme au droit communautaire, il y a violation caractérisée, au sens de la jurisprudence de la Cour, du seul fait que le fonctionnaire ne disposait d'aucune marge d'appréciation lorsqu'il a pris sa décision.
- 36 Pour ce qui est des conditions dans lesquelles un État membre est tenu de réparer les dommages causés aux particuliers par des violations du droit communautaire qui lui sont imputables, il résulte de la jurisprudence de la Cour qu'elles sont au nombre de trois, à savoir que la règle de droit violée a pour objet de conférer des droits aux particuliers, que la violation est suffisamment caractérisée et qu'il existe un lien de causalité direct entre la violation de l'obligation qui incombe à l'État et le dommage subi par les personnes lésées. L'appréciation de ces conditions est fonction de chaque type de situation (arrêt *Norbrook Laboratories*, précité, point 107).
- 37 Ces trois conditions sont exigées tant lorsque les dommages dont il est demandé réparation résultent d'une abstention d'agir de la part de l'État membre, par exemple en cas de défaut de transposition d'une directive communautaire, que lorsqu'ils résultent de l'adoption d'un acte législatif ou administratif violant le droit communautaire, qu'il ait été adopté par l'État membre lui-même ou par un organisme de droit public juridiquement indépendant de l'État.
- 38 En ce qui concerne plus particulièrement la deuxième de ces conditions, la Cour a déjà jugé que, d'une part, une violation du droit communautaire est suffisamment caractérisée lorsqu'un État membre, dans l'exercice de son pouvoir normatif, a méconnu, de manière manifeste et grave, les limites qui s'imposent à l'exercice de ses pouvoirs (voir arrêts précités *Brasserie du pêcheur* et *Factortame*, point 55; *British Telecommunications*, point 42, et *Dillenkofer e.a.*, point 25) et que, d'autre part, lorsque l'État membre en cause, au moment où il a commis l'infraction, ne disposait que d'une marge d'appréciation considérablement

réduite, voire inexistante, la simple infraction au droit communautaire peut suffire à établir l'existence d'une violation suffisamment caractérisée (voir arrêts précités *Hedley Lomas*, point 28, et *Norbrook Laboratories*, point 109).

39 Il convient de rappeler, à cet égard, que l'obligation de réparer les dommages causés aux particuliers ne saurait être subordonnée à une condition tirée de la notion de faute allant au-delà de la violation suffisamment caractérisée du droit communautaire (arrêt *Brasserie du pêcheur et Factortame*, précité, point 79).

40 Or, la marge d'appréciation mentionnée au point 38 du présent arrêt est celle dont dispose l'État membre concerné. Son existence et son étendue sont déterminées par rapport au droit communautaire et non par rapport au droit national. La marge d'appréciation éventuellement accordée par le droit national au fonctionnaire ou à l'institution auteur de la violation du droit communautaire est donc sans importance à cet égard.

41 Il résulte également de la jurisprudence citée au même point 38 qu'une simple infraction au droit communautaire par un État membre peut constituer une violation suffisamment caractérisée, mais ne la constitue pas nécessairement.

42 Pour déterminer si une telle infraction au droit communautaire constitue une violation suffisamment caractérisée, le juge national saisi d'une demande en réparation doit tenir compte de tous les éléments qui caractérisent la situation qui lui est soumise.

43 Parmi ces éléments, figurent notamment le degré de clarté et de précision de la règle violée, le caractère intentionnel ou involontaire du manquement commis ou du préjudice causé, le caractère excusable ou inexcusable d'une éventuelle erreur de droit, la circonstance que les attitudes prises par une institution communau-

taire ont pu contribuer à l'adoption ou au maintien de mesures ou de pratiques nationales contraires au droit communautaire (voir arrêt Brasserie du pêcheur et Factortame, précité, point 56, s'agissant des conditions de mise en œuvre de la responsabilité de l'État du fait des actes et omissions du législateur national contraires au droit communautaire).

44 S'agissant de la mise en œuvre de ces éléments en l'espèce, il ressort de la jurisprudence de la Cour qu'elle doit, en principe, être opérée par les juridictions nationales (arrêt Brasserie du pêcheur et Factortame, précité, point 58), conformément aux orientations fournies par la Cour pour procéder à cette mise en œuvre (arrêt Konle, précité, point 58).

45 À cet égard, il convient de rappeler que la règle de droit communautaire concernée est une disposition du traité directement applicable depuis la fin de la période de transition prévue par le traité, intervenue longtemps avant les faits au principal.

46 Toutefois, lorsque le législateur allemand a adopté l'article 3 de la ZOK puis que la KVN a refusé l'inscription de M. Haim au registre des dentistes, la Cour n'avait pas encore rendu l'arrêt Vlassopoulou, précité, au point 16 duquel elle a jugé pour la première fois qu'il incombe à un État membre, saisi d'une demande d'autorisation d'exercer une profession dont l'accès est, selon la législation nationale, subordonné à la possession d'un diplôme ou d'une qualification professionnelle, de prendre en considération les diplômes, certificats et autres titres que l'intéressé a acquis dans le but d'exercer cette même profession dans un autre État membre, en procédant à une comparaison entre les compétences attestées par ces diplômes et les connaissances et qualifications exigées par les règles nationales.

47 C'est en application du même principe que la Cour a jugé, au point 29 de l'arrêt Haim I, que l'article 52 du traité ne permet pas aux autorités compétentes d'un État membre de refuser le conventionnement en tant que dentiste d'une caisse



d'assurance maladie à un ressortissant d'un autre État membre, qui ne possède aucun diplôme mentionné à l'article 3 de la directive 78/686, mais qui a été autorisé à exercer, et qui a exercé, sa profession tant dans le premier que dans le second État membre, au motif qu'il n'a pas accompli le stage préparatoire requis par la législation du premier État, sans vérifier si, et dans l'affirmative dans quelle mesure, l'expérience dont l'intéressé justifie d'ores et déjà correspond à celle exigée par cette législation.

- 48 À la lumière des critères et observations mentionnés aux points 43 à 47 du présent arrêt, il appartient à la juridiction nationale de vérifier si, dans l'affaire au principal, il y a ou non violation caractérisée du droit communautaire.
- 49 Il convient donc de répondre à la deuxième question préjudicielle que, pour déterminer s'il y a eu ou non violation caractérisée du droit communautaire, au sens de la jurisprudence de la Cour, il y a lieu de tenir compte de la marge d'appréciation dont dispose l'État membre concerné. L'existence et l'étendue de cette marge d'appréciation doivent être déterminées par rapport au droit communautaire et non par rapport au droit national.

### Sur la troisième question

- 50 Par sa troisième question, la juridiction de renvoi demande si les instances compétentes d'un État membre sont autorisées à soumettre le conventionnement d'un praticien de l'art dentaire, ressortissant d'un autre État membre, établi dans le premier État membre et habilité à y exercer mais ne disposant d'aucun diplôme mentionné à l'article 3 de la directive 78/686, à la condition que ce praticien ait les connaissances linguistiques nécessaires à l'exercice de sa profession dans l'État membre d'établissement.

- 51 La juridiction de renvoi indique que de telles exigences linguistiques pourraient être contraires à l'article 18, paragraphe 3, de la directive 78/686 ainsi qu'à l'article 52 du traité.
- 52 S'agissant de l'article 18, paragraphe 3, de la directive 78/686, il y a lieu de constater que les règles de reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres du praticien de l'art dentaire établies par la directive 78/686 ne s'appliquent pas aux diplômes obtenus dans un pays tiers, quand bien même ceux-ci auraient été reconnus par un État membre comme équivalant aux diplômes délivrés dans cet État membre (voir arrêt du 9 février 1994, Tawil-Albertini, C-154/93, Rec. p. I-451, point 13).
- 53 Dès lors que le diplôme de M. Haim a été délivré par un pays tiers, et nonobstant le fait qu'il a été reconnu par un autre État membre comme équivalant à un diplôme mentionné à l'article 3 de la directive 78/686, il n'entre pas dans le champ d'application de ladite directive.
- 54 Par conséquent, il n'y a pas lieu de s'interroger sur la question de savoir si, dans un cas tel que celui en cause au principal, l'exigence de connaissances linguistiques afin d'accorder le conventionnement est ou non contraire à l'article 18, paragraphe 3, de cette directive.
- 55 Par ailleurs, se fondant directement sur l'article 52 du traité, M. Haim fait valoir que, contrairement aux indications de la juridiction de renvoi, l'article 21 de la ZOK ne saurait justifier l'exigence de connaissances linguistiques telles que celles qui lui ont été réclamées dans l'affaire au principal. Cette disposition prévoit qu'un dentiste présentant de graves insuffisances mentales ou inhérentes à sa personne, notamment celui qui aurait été toxicomane ou alcoolique au cours des cinq dernières années précédant l'introduction de sa demande de conventionnement, n'est pas apte à l'exercice de la médecine conventionnée. Selon M. Haim, il

ressort clairement des situations mentionnées à titre d'exemple dans ladite disposition que celle-ci ne vise pas et ne saurait viser une insuffisance sur le plan linguistique.

- 56 À cet égard, s'il est vrai que l'article 21 de la ZOK ne paraît pas, selon ses termes, avoir trait aux connaissances linguistiques de l'intéressé, il n'appartient pas à la Cour de se prononcer, dans le cadre d'un renvoi préjudiciel, sur l'interprétation à donner à une disposition de droit national et, plus particulièrement, sur la question de savoir quels types d'insuffisances sont visées par une disposition nationale telle que l'article 21 de la ZOK.
- 57 Selon la jurisprudence de la Cour, les mesures nationales restrictives de l'exercice des libertés fondamentales garanties par le traité ne peuvent être justifiées que si elles remplissent quatre conditions: s'appliquer de manière non discriminatoire, répondre à des raisons impérieuses d'intérêt général, être propres à garantir la réalisation de l'objectif qu'elles poursuivent et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (voir, notamment, arrêts du 30 novembre 1995, Gebhard, C-55/94, Rec. p. I-4165, point 37, et du 9 mars 1999, Centros, C-212/97, Rec. p. I-1459, point 34).
- 58 Si, dans le cadre de la répartition des compétences entre les juridictions communautaires et nationales, il appartient en principe à la juridiction nationale de vérifier que ces conditions sont réunies dans l'affaire pendante devant elle, la Cour, statuant sur renvoi préjudiciel, peut, le cas échéant, apporter des précisions visant à guider la juridiction nationale dans son interprétation.
- 59 À cet égard, ainsi que le souligne M. l'avocat général aux points 105 à 113 de ses conclusions, la fiabilité de la communication du dentiste avec son patient ainsi qu'avec les autorités administratives et organismes professionnels constitue une

raison impérieuse d'intérêt général de nature à justifier que le conventionnement d'un dentiste soit soumis à des conditions d'ordre linguistique. En effet, tant le dialogue avec les patients que l'observation des règles déontologiques et juridiques spécifiques à l'art dentaire dans l'État membre d'établissement et l'exécution des tâches administratives requièrent une connaissance appropriée de la langue de cet État.

60 Toutefois, il importe que des exigences linguistiques qui sont propres à assurer que le dentiste pourra communiquer utilement avec ses patients, dont la langue maternelle est celle de l'État membre concerné, ainsi qu'avec les autorités administratives et les organismes professionnels de cet État n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif. À cet égard, il est dans l'intérêt des patients dont la langue maternelle est autre que la langue nationale qu'il existe un certain nombre de dentistes capables également de communiquer avec de telles personnes dans leur propre langue.

61 Il convient donc de répondre à la troisième question préjudicielle que les instances compétentes d'un État membre sont autorisées à soumettre le conventionnement d'un praticien de l'art dentaire, ressortissant d'un autre État membre, établi dans le premier État membre et habilité à y exercer mais ne disposant d'aucun diplôme mentionné à l'article 3 de la directive 78/686, à la condition que ce praticien ait les connaissances linguistiques nécessaires à l'exercice de sa profession dans l'État membre d'établissement.

### Sur les dépens

62 Les frais exposés par les gouvernements allemand, danois, hellénique, espagnol, français, italien, suédois et du Royaume-Uni, ainsi que par la Commission, qui

ont 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,

statuant sur les questions à elle soumises par le Landgericht Düsseldorf, par ordonnance du 8 décembre 1997, dit pour droit:

- 1) Le droit communautaire ne s'oppose pas à ce que la responsabilité qui incombe à un organisme de droit public de réparer les dommages causés aux particuliers par des mesures qu'il a prises en violation du droit communautaire puisse être engagée en plus de celle de l'État membre lui-même.
  
- 2) Pour déterminer s'il y a eu ou non violation caractérisée du droit communautaire, au sens de la jurisprudence de la Cour, il y a lieu de tenir compte de la marge d'appréciation dont dispose l'État membre concerné.

L'existence et l'étendue de cette marge d'appréciation doivent être déterminées par rapport au droit communautaire et non par rapport au droit national.

- 3) Les instances compétentes d'un État membre sont autorisées à soumettre le conventionnement d'un praticien de l'art dentaire, ressortissant d'un autre État membre, établi dans le premier État membre et habilité à y exercer mais ne disposant d'aucun diplôme mentionné à l'article 3 de la directive 78/686/CEE du Conseil, du 25 juillet 1978, visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres du praticien de l'art dentaire et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services, à la condition que ce praticien ait les connaissances linguistiques nécessaires à l'exercice de sa profession dans l'État membre d'établissement.

Rodríguez Iglesias	Edward	Sevón	Schintgen
Kapteyn	Gulmann	Puissochet	Hirsch
Jann	Ragnemalm	Wathelet	

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 4 juillet 2000.

Le greffier

Le président

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias