

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL  
M. ANTONIO TIZZANO

présentées le 17 mars 2005<sup>1</sup>

1. Dans la présente affaire, la Commission des Communautés européennes reproche à la République d'Autriche d'avoir violé les dispositions des directives 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 (ci-après: la «directive reconnaissance»)<sup>2</sup> et 78/687/CEE du Conseil, du 25 juillet 1978, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant les activités du praticien de l'art dentaire (ci-après: la «directive coordination»)<sup>3</sup>, qui réservent l'exercice des activités de praticien de l'art dentaire aux professionnels disposant d'une formation dentaire spécifique et celles qui

précisent quand et dans quelles conditions ces activités peuvent exceptionnellement être exercées par des professionnels ayant une formation médicale.

## I — Le cadre juridique

### A — La réglementation communautaire

1 — Langue originale: l'italien.

2 — JO L 233, p. 1. La directive reconnaissance a été modifiée par la directive 89/594/CEE du Conseil, du 30 octobre 1989 (JO L 341, p. 19); la directive 90/658/CEE du Conseil, du 4 décembre 1990, prévoyant des adaptations, en raison de l'unification allemande, de certaines directives relatives à la reconnaissance mutuelle des diplômes (JO L 353, p. 73); la directive 2001/19/CE du Parlement européen et du Conseil, du 14 mai 2001 (JO L 206, p. 1); l'acte relatif aux conditions d'adhésion de la République hellénique et aux adaptations du traité (JO 1979, L 291, p. 17); l'acte relatif aux conditions d'adhésion du Royaume d'Espagne et de la République portugaise et aux adaptations des traités (JO 1985, L 302, p. 23), et l'acte relatif aux conditions d'adhésion de la République d'Autriche, de la République de Finlande et du Royaume de Suède et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne (JO 1994, C 241, p. 21, et JO 1995, L 1, p. 1).

3 — JO L 233, p. 10. La directive coordination a à son tour été modifiée par la directive 2001/19 et par l'acte d'adhésion de la République d'Autriche, de la République de Finlande et du Royaume de Suède.

2. Au cours des années, afin de faciliter la libre circulation des professionnels, le Conseil de l'Union européenne a adopté, pour certaines activités, deux directives parallèles: l'une pour coordonner les conditions de formation applicables dans chacun des États membres pour accéder à l'exercice des activités concernées, l'autre pour régler la reconnaissance mutuelle des diplômes délivrés à l'issue de cette formation.

3. Dans la mesure pertinente en l'espèce, il convient en particulier de citer les deux directives relatives aux activités de praticien de l'art dentaire, c'est-à-dire les directives 78/686 et 78/687.

2. Cette formation dentaire comprend au total au moins cinq années d'études théoriques et pratiques à temps plein portant sur les matières énumérés à l'annexe et effectuées dans une université, dans un institut supérieur d'un niveau reconnu comme équivalent ou sous la surveillance d'une université.»

#### La directive coordination

4. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la directive coordination:

«1. Les États membres subordonnent l'accès aux activités du praticien de l'art dentaire exercées sous les titres visés à l'article 1<sup>er</sup> de la directive [reconnaissance] et l'exercice de celles-ci à la possession d'un diplôme, certificat ou autre titre visé à l'annexe A de cette directive donnant la garantie que l'intéressé a acquis pendant la durée totale de sa formation [des connaissances spécifiques.]

[...]

Cette formation doit lui conférer les compétences nécessaires pour l'ensemble des activités de prévention, de diagnostic et de traitement concernant les anomalies et maladies des dents, de la bouche, des mâchoires et des tissus attenants.

5. Selon l'article 2, paragraphe 1

«Les États membres veillent à ce que la formation conduisant à l'obtention d'un diplôme, certificat ou autre titre de praticien de l'art dentaire spécialiste réponde pour le moins aux conditions suivantes:

a) [...] l'accomplissement et la validation de cinq années d'études théoriques et pratiques à temps plein dans le cadre du cycle de formation visé à l'article 1<sup>er</sup> [...].»

6. Enfin, l'article 6, premier alinéa, dispose:

«Sont considérés comme remplissant les conditions prévues à l'article 2 paragraphe 1 sous a) les bénéficiaires des articles 19, 19 bis et 19 ter de la directive [reconnaissance].»

La directive reconnaissance

7. L'article 1<sup>er</sup> de la directive reconnaissance dispose:

«La présente directive s'applique aux activités du praticien de l'art dentaire telles qu'elles sont définies à l'article 5 de la directive [coordination] et exercées sous les titres suivants:

[...]

en Autriche:

le diplôme que l'Autriche notifiera aux États membres et à la Commission pour le 31 décembre 1998 au plus tard,

[...]

8. L'article 2 prévoit en outre:

«Chaque État membre reconnaît les diplômes, certificats et autres titres de praticien de

l'art dentaire délivrés aux ressortissants des États membres par les autres États membres conformément à l'article 1<sup>er</sup> de la directive [coordination], et énumérés à l'annexe A de la présente directive, 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.»

9. En vertu de l'article 19 ter, particulièrement pertinent en l'espèce:

«À partir du moment où la République d'Autriche prend les mesures nécessaires pour se conformer à la présente directive, les États membres reconnaissent, aux fins de l'exercice des activités visées à l'article 1<sup>er</sup> de la présente directive, les diplômes, certificats et autres titres de médecin délivrés en Autriche à des personnes ayant entamé leur formation universitaire avant le 1<sup>er</sup> janvier 1994, accompagnés d'une attestation délivrée par les autorités autrichiennes compétentes, certifiant que ces personnes se sont consacrées, en Autriche, effectivement, licitement et à titre principal aux activités visées à l'article 5 de la directive [coordination] pendant au moins trois années consécutives au cours des cinq années précédant la délivrance de l'attestation et que ces personnes sont autorisées à exercer lesdites activités dans les mêmes conditions que les porteurs du diplôme, certificat ou autre titre visé à l'annexe A.

Sont dispensées de l'exigence de la pratique de trois ans visée au premier alinéa les personnes ayant suivi avec succès des études d'au moins trois années attestées par les autorités compétentes comme étant équivalentes à la formation visée à l'article 1<sup>er</sup> de la directive [coordination].»

en dentisterie, ci-après les «Fachärzte»), qui disposent d'une formation universitaire en médecine complétée d'une spécialisation en dentisterie.

10. Enfin, l'annexe A énumère les diplômes, certificats et autres titres de praticien de l'art dentaire délivrés par les États membres.

12. Après l'adhésion, afin de se conformer aux directives coordination et reconnaissance, la République d'Autriche a adopté trois mesures (l'Ärztegesetz 1998<sup>4</sup>, le Nouvelle zum Dentistengesetz<sup>5</sup> et la EWR-Ärzte-Qualifikationsnachweisverordnung<sup>6</sup>), qui réorganisent complètement sa législation en la matière.

#### B — La réglementation nationale

11. Avant l'adhésion de la République d'Autriche à l'Union européenne, les activités de praticien de l'art dentaire pouvaient y être exercées par deux catégories de professionnels, dont aucune ne correspondait à une formation dentaire de niveau universitaire:

13. Celles-ci ont notamment introduit la profession du «Zahnarzt» (praticien de l'art dentaire) qui, comme l'exige l'article 1<sup>er</sup> de la directive coordination, accède à la profession et l'exerce après avoir accompli une formation universitaire dans le domaine spécifique de l'art dentaire.

14. En outre, pour les professions préexistantes, il a été prévu ceci:

— les «Dentisten» (dentistes), qui suivaient une formation d'une durée de trois ans auprès d'un institut non universitaire (depuis le 31 décembre 1975, cette formation n'existe plus), et

— les «Dentisten» encore en activité peuvent se faire délivrer par leur ordre professionnel l'attestation prévue à l'ar-

— et les «Fachärzte für Zahn-, Mund- und Kieferheilkunde» (médecins spécialistes

4 — BGBl. I, 169/1998.

5 — BGBl. I, 45/1999.

6 — BGBl. II, 57/1999.

ticle 19 ter de la directive reconnaissance et continuer ainsi à exercer, mais en utilisant la dénomination de «Zahnarzt» ou de «Zahnarzt (Dentist)» (articles 4, paragraphe 3, et 6, du *Novelle zum Dentistengesetz*);

- les «Fachärzte» continuent en revanche à exercer sous leur dénomination (articles 17 et 23 de l'*Ärztegesetz*).

15. Conformément au cadre réglementaire modifié, le 29 juillet 1999, la République d'Autriche a notifié à la Commission, en application de l'article 1<sup>er</sup> de la directive reconnaissance, que les titres sous lesquels les activités de praticien de l'art dentaire sont exercées sur son territoire sont ceux de «Zahnarzt», de «Zahnarzt (Dentist)» et de «Facharzt».

16. Postérieurement à cette notification, la République d'Autriche a de nouveau modifié sa législation en la matière en prévoyant que les Fachärzte peuvent choisir d'exercer soit sous cette dénomination, soit sous celle de «Zahnarzt» (article 43, paragraphe 7, de l'*Ärztegesetz*, tel que modifié par l'*Ärztegesetz-Novelle*)<sup>7</sup>.

7 — BGBl. 110/2001.

## II — Les faits et la procédure

17. Ayant examiné les dispositions susmentionnées, la Commission a fait part de ses doutes quant à leur compatibilité avec les directives reconnaissance et coordination et, en conséquence, le 24 juillet 2000, elle a envoyé à la République d'Autriche une lettre de mise en demeure.

18. Cette lettre a été suivie, le 18 juillet 2001, d'un avis motivé invitant ledit État à se conformer aux obligations qui lui incombent en vertu des directives concernées dans un délai de deux mois.

19. La Commission n'ayant pas été satisfaite des précisions et réponses fournies, elle a conclu, dans la requête qu'elle a déposée le 16 octobre 2003, à ce qu'il plaise à la Cour:

- «1) constater que la République d'Autriche a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 1<sup>er</sup>, 2 et 19 ter de la directive [reconnaissance], et de l'article 1<sup>er</sup> de la directive [coordination],

en permettant aux dentistes (Dentisten) visés aux articles 6 et 4, paragraphe 3, de la *Dentistengesetz* (loi sur les dentistes),

d'exercer leurs activités sous la dénomination de 'Zahnarzt' (praticien de l'art dentaire) ou 'Zahnarzt (Dentist)' (praticien de l'art dentaire/dentiste) et d'invoquer la réglementation dérogatoire prévue à l'article 19 ter de la directive [reconnaissance], bien qu'ils ne remplissent pas les conditions minimales prévues à l'article 1<sup>er</sup> de la directive [coordination] pour relever de la réglementation figurant dans les directives [reconnaissance] et [coordination];

### III — Analyse juridique

#### A — Introduction

20. Avant d'examiner les deux griefs formulés par la Commission à l'endroit de la République d'Autriche, il nous semble nécessaire de préciser la portée des obligations résultant pour les États membres des directives en cause, notamment en ce qui concerne la limitation des activités de praticien de l'art dentaire à certains professionnels.

21. En application de l'article 1<sup>er</sup> de la directive coordination, les États membres sont tenus de réserver ces activités aux personnes en possession d'un titre obtenu à la suite d'une formation dentaire de niveau universitaire conforme aux exigences minimales prévues dans ladite directive.

22. Étant donné que, avant l'adoption de la directive (ou avant l'adhésion à l'Union), les activités de praticien de l'art dentaire étaient exercées dans certains États membres par des *médecins* ne disposant pas d'une telle formation spécifique, le législateur communautaire a introduit aux articles 19, 19 bis et 19 ter de la directive reconnaissance (auxquels renvoie l'article 6, paragraphe 1, de la directive coordination) des mesures dérogatoires spéciales en faveur de ces *médecins*. Des mesures de ce type ont notamment été prévues pour la République italienne, le

- 2) constater que la République d'Autriche a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 1<sup>er</sup> et 19 ter de la directive [reconnaissance],

en permettant, conformément aux articles 17 et 23 de l'Ärztegesetz (loi sur les médecins), aux 'Fachärzte für Zahn-, Mund- und Kieferheilkunde' (médecins spécialistes en dentisterie) de continuer à exercer leurs activités, en violation de l'article 19 ter de la directive [reconnaissance], sous la dénomination de 'Fachärzte für Zahn-, Mund- und Kieferheilkunde', et constater que l'assimilation de ces médecins spécialistes aux praticiens de l'art dentaire est incomplète dans la mesure où lesdits médecins ont le droit d'exercer leurs activités dans les mêmes conditions que les porteurs du diplôme, certificat ou autre titre visé à l'annexe A (praticiens de l'art dentaire)»<sup>8</sup>.

8 — Note sans objet dans la version française.

Royaume d'Espagne et, précisément, la République d'Autriche<sup>9</sup>.

23. Grâce à ces dispositions, les *médecins* qui exerçaient déjà des activités de praticien de l'art dentaire ont été assimilés aux professionnels disposant de la nouvelle formation, de sorte que, moyennant les conditions prévues dans ladite directive, ceux-ci peuvent continuer d'exercer leurs activités dans leur État d'origine et faire reconnaître leur titre dans les autres États membres.

24. Il s'agit donc clairement d'un régime dérogeant aux dispositions générales relatives aux exigences de formation prévues par la directive de coordination. En tant que tel, conformément aux principes constants en la matière, il y a lieu de l'interpréter de manière restrictive<sup>10</sup>.

25. Il en résulte, dans la mesure qui nous intéresse ici, que des professionnels autres que ceux mentionnés dans les directives communautaires, en particulier à l'article 1<sup>er</sup> de la directive de coordination et dans les dispositions spéciales qui y dérogent expressément, ne peuvent pas être autorisés à exercer les activités de praticien de l'art dentaire.

26. C'est d'ailleurs justement en application de ces principes que la Cour a eu l'occasion de préciser, dans son arrêt du 1<sup>er</sup> juin 1995, *Commission/Italie*<sup>11</sup>, que le régime en cause ne saurait être étendu à d'autres catégories de personnes afin de les autoriser à exercer les activités concernées, *même lorsque cet exercice est limité au territoire national*. La Cour a en effet répondu à la République italienne, qui prétendait justement étendre la dérogation dans ce dernier cas<sup>12</sup>, qu'il n'appartient pas aux États membres «de créer une catégorie de praticiens de l'art dentaire qui ne correspond à aucune catégorie prévue par les directives en cause» et qui ne saurait donc s'inscrire dans le cadre du système voulu par celles-ci<sup>13</sup>.

27. Une fois éclaircie cette question, qui pourrait éventuellement susciter certains doutes, le présent litige ne comporte plus aucun point de dissension réelle entre les parties, étant donné que la République d'Autriche reconnaît elle-même, comme nous le verrons ci-après, le bien-fondé des reproches de la Commission.

28. Comme on l'a vu, ceux-ci s'articulent autour de l'interprétation de l'une des clauses dérogatoires de la directive, que nous

9 — À la suite de l'élargissement, des mesures analogues ont également été introduites pour la République tchèque et la République slovaque (nouveaux articles 19 quater et 19 quinquies de la directive de reconnaissance).

10 — Arrêts de la Cour du 26 février 1975, *Bonsignore* (67/74, Rec. p. 297); du 23 mars 1983, *Peskologlou* (77/82, Rec. p. 1085), et du 14 décembre 1989, *Agegate* (C-3/87, Rec. p. 4459).

11 — Arrêt de la Cour du 1<sup>er</sup> juin 1995, *Commission/Italie* (C-40/93, Rec. p. I-1319).

12 — *Ibidem*, point 18.

13 — *Ibidem*, point 24. Voir également ordonnances de la Cour du 5 novembre 2002, *Klett* (C-204/01, Rec. p. I-10007, point 33), et du 17 octobre 2003, *Vogel* (C-35/02, Rec. p. I-12229, point 28).

venons d'évoquer, et en particulier de l'article 19 ter, qui dispose:

B — *Sur le premier grief relatif aux «Dentisten»*

«À partir du moment où la République d'Autriche prend les mesures nécessaires pour se conformer à la présente directive, les États membres reconnaissent, aux fins de l'exercice des activités visées à l'article 1<sup>er</sup> de la présente directive, les diplômes, certificats et autres titres de *médecin* délivrés en Autriche à des personnes ayant entamé leur *formation universitaire* avant le 1<sup>er</sup> janvier 1994, accompagnés d'une *attestation* délivrée par les autorités autrichiennes compétentes, certifiant que ces personnes se sont consacrées, en Autriche, effectivement, licitement et à titre principal aux activités visées à l'article 5 de la directive [coordination] pendant au moins trois années consécutives au cours des cinq années précédant la délivrance de l'attestation et que ces personnes sont autorisées à exercer lesdites activités dans *les mêmes conditions* que les porteurs du diplôme, certificat ou autre titre visé à l'annexe A.

Sont dispensées de l'exigence de la pratique de trois ans visée au premier alinéa les personnes ayant suivi avec succès des études d'au moins trois années attestées par les autorités compétentes comme étant équivalentes à la formation visée à l'article 1<sup>er</sup> de la directive [coordination].»<sup>14</sup>

29. Par son premier grief, la Commission reproche à la République d'Autriche d'avoir illégalement permis aux «Dentisten» de continuer à exercer les activités de praticien de l'art dentaire sous la dénomination de «Zahnarzt» ou de «Zahnarzt (Dentist)».

30. À cet égard, c'est à juste titre que la Commission a observé que les «Dentisten» encore en activité n'ont pas suivi de formation universitaire et ne satisfont donc pas aux exigences minimales de formation prévues à l'article 1<sup>er</sup> de la directive coordination; d'autre part, ceux-ci ne possèdent pas un diplôme en médecine et ne sauraient dès lors se prévaloir du régime dérogatoire de l'article 19 ter de la directive reconnaissance.

31. En permettant aux «Dentisten» de poursuivre leurs activités, la République d'Autriche a donc maintenu dans son ordre juridique «une catégorie de praticiens de l'art dentaire qui ne correspond à aucune catégorie prévue par les directives en cause» et qui est donc incompatible avec celles-ci.

32. La République d'Autriche a reconnu le bien-fondé de ces arguments.

14 — Les italiques sont de notre fait.

33. Par ces motifs, et eu égard aux éléments figurant aux points 25 et 26 ci-dessus, nous estimons qu'il y a lieu d'accueillir le premier grief de la Commission.

dont il ressort, entre autres, que ces personnes «sont autorisées à exercer lesdites activités dans *les mêmes conditions* que les porteurs du diplôme, certificat ou autre titre visé à l'annexe A», c'est-à-dire les titulaires des diplômes qui attestent de l'accomplissement de la formation dentaire prévue par la directive coordination (donc les «Zahnärzte»).

*C — Sur le second grief relatif aux «Fachärzte»*

34. Par son second grief, la Commission reproche à la République d'Autriche d'avoir illégalement autorisé les «Fachärzte», qui relèvent de la clause dérogatoire de l'article 19 ter, à continuer d'exercer des activités de praticien de l'art dentaire sous leur dénomination ainsi que sous celle de «Zahnarzt».

37. Or, pour pouvoir assurer le respect de cette exigence et délivrer en conséquence une attestation qui soit conforme à la vérité, la législation autrichienne doit imposer aux «Fachärzte» et aux «Zahnärzte» les «mêmes conditions» d'exercice des activités de praticien de l'art dentaire, dont relève sans aucun doute également la dénomination sous laquelle ces activités sont exercées.

35. Comme l'a observé la Commission et comme le reconnaît la République d'Autriche elle-même, nous estimons nous aussi que le bien-fondé de ce grief émerge d'une interprétation littérale et téléologique de l'article 19 ter.

38. D'autre part, comme l'a observé la Commission, l'exigence d'une dénomination unique ne résulte pas seulement du texte de l'article 19 ter, mais correspond également à l'objectif, poursuivi par les directives en cause, d'instaurer «une séparation *nette* des professions de praticien de l'art dentaire et de médecin»<sup>15</sup>.

36. S'agissant de la lettre de la disposition, nous rappelons que, en application de celle-ci, pour permettre aux «Fachärzte» d'exercer des activités de praticien de l'art dentaire et d'obtenir la reconnaissance de leur titre dans les autres États membres, la République d'Autriche doit leur délivrer une attestation

15 — Arrêt de la Cour du 29 novembre 2001, Commission/Italie (C-202/99, Rec. p. I-9319, point 51). Voir également ordonnance Vogel, précitée, point 33. Les italiques sont de notre fait.

39. Ainsi, en effet, tous les professionnels autrichiens qui exercent cet art devront le faire sous une dénomination unique [celle de «Zahnarzt»-praticien de l'art dentaire], laquelle, à la différence de l'expression «Facharzt» (médecin spécialiste en dentisterie) ne comporte aucune référence à la pratique de la médecine et permet donc une distinction plus claire et immédiate par rapport à ceux qui exercent cette dernière activité.

40. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous estimons qu'il y a également lieu d'accueillir le second grief de la Commission.

#### **IV — Sur les dépens**

41. Conformément à l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Étant donné que la Commission a demandé la condamnation de la République d'Autriche, qui aura finalement succombé en ses moyens, il y a lieu de condamner cette dernière aux dépens.

#### **V — Conclusion**

42. Eu égard aux éléments qui précèdent, nous proposons dès lors à la Cour de constater:

«1) En permettant aux «Dentisten» (dentistes) visés aux articles 6 et 4, paragraphe 3, de la loi sur les dentistes (Dentistengesetz), d'exercer leurs activités sous la dénomination de 'Zahnarzt' (praticien de l'art dentaire) ou 'Zahnarzt (Dentist)' (praticien de l'art dentaire/dentiste) et d'invoquer la réglementation dérogatoire

prévue à l'article 19 ter de la directive 78/686/CEE du Conseil, du 25 juillet 1978, visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres de praticien de l'art dentaire et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestations de services, bien qu'ils ne remplissent pas les conditions minimales prévues à l'article 1<sup>er</sup> de la directive 78/687/CEE du Conseil, du 25 juillet 1978, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant les activités du praticien de l'art dentaire, pour relever de la réglementation figurant dans ces directives, la République d'Autriche a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 1<sup>er</sup> et 19 ter de la directive 78/686 et de l'article 1<sup>er</sup> de la directive 78/687,

- 2) En permettant, conformément aux articles 17 et 23 de loi sur les médecins (Ärztegesetz), aux 'Fachärzte für Zahn-, Mund- und Kieferheilkunde' (médecins spécialistes en dentisterie) de continuer à exercer leurs activités sous cette dénomination, et n'ayant assimilé que de façon incomplète aux praticiens de l'art dentaire ces médecins spécialistes qui ont le droit d'exercer leurs activités dans les mêmes conditions que les porteurs du diplôme, certificat ou autre titre visé à l'annexe A (praticiens de l'art dentaire), la République d'Autriche a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 19 ter de la directive 78/686,
  
- 3) La République d'Autriche est condamnée aux dépens.»