

ARRÊT DE LA COUR

23 mai 1985 *

Dans l'affaire 29/84,

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. I. Pernice et C. Bail, membres de son service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg, chez M. G. Kremlis, membre de son service juridique, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie requérante,

contre

République fédérale d'Allemagne, représentée par M. J. Sedemund, du cabinet d'avocats Deringer, Tessin, Herrmann & Sedemund, à Cologne, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg, au siège de son ambassade, 20-22, avenue Émile-Reuter,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que la République fédérale d'Allemagne, en n'ayant pas encore adopté les dispositions législatives, réglementaires et administratives pour se conformer à la directive 77/452 du Conseil, du 27 juin 1977, visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres d'infirmier responsable des soins généraux et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services, ainsi qu'à la directive 77/453 du Conseil, du 27 juin 1977, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant les activités d'infirmier responsable des soins généraux (JO L 176, p. 1 et 8), a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE,

* Langue de procédure: l'allemand.

LA COUR,

composée de MM. Mackenzie Stuart, président, G. Bosco et O. Due, présidents de chambre, P. Pescatore, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot et R. Joliet, juges,

avocat général: Sir Gordon Slynn

greffier: M. P. Heim

l'avocat général entendu en ses conclusions à l'audience du 27 mars 1985,

rend le présent

ARRÊT

(Partie « En fait » non reproduite)

En droit

- 1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 30 janvier 1984, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CEE, un recours visant à faire reconnaître que la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE, en omettant de prendre, dans les délais prescrits, les mesures nécessaires pour transposer en droit interne les directives 77/452 et 77/453 du Conseil, du 27 juin 1977, l'une visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres d'infirmier responsable des soins généraux et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services, l'autre visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant les activités d'infirmier responsable des soins généraux (JO L 176, p. 1 et 8).

- 2 La directive 77/452 concerne l'accès aux activités susmentionnées ainsi que leur exercice par les ressortissants d'autres États membres, tandis que la directive 77/453 concerne la formation et les examens requis pour l'obtention des diplômes dont la reconnaissance est prévue par la première directive.

- 3 Selon l'article 2 de la directive 77/452, chaque État membre reconnaît les diplômes, certificats et autres titres délivrés aux ressortissants des États membres par les autres États membres, en leur donnant le même effet sur son territoire qu'aux diplômes, certificats et autres titres qu'il délivre. L'article 3 énumère les diplômes et autres titres qui doivent être reconnus par les autres États membres et pour la délivrance desquels l'État membre concerné doit exiger la formation et les examens prévus par la directive 77/453.
- 4 L'article 4 vise à accorder des droits similaires aux ressortissants communautaires dont les diplômes ont été délivrés avant la mise en application de la directive 77/453 et ne répondent pas à l'ensemble des exigences de celle-ci, mais qui ont exercé les activités en question pendant au moins une certaine période.
- 5 L'article 5 donne droit au port du titre de formation obtenu dans l'État d'origine; les articles 6 à 9 concernent les preuves de moralité, d'honorabilité et de santé physique et psychique de l'intéressé et l'article 10 introduit des délais en ce qui concerne la procédure d'admission dans l'État d'accueil.
- 6 Les articles 11 et 12 comportent des dispositions sur la dispense des exigences concernant l'autorisation et l'inscription ou l'affiliation à une organisation professionnelle dont doivent bénéficier les seuls prestataires de services.
- 7 L'article 15 prévoit que les États membres prennent les mesures nécessaires afin de permettre aux bénéficiaires d'être informés notamment des législations sanitaires et sociales de l'État d'accueil et l'article 17 prescrit que les autres États membres et la Commission soient informés des autorités et organismes désignés, par l'État concerné, entre autres pour délivrer et recevoir les diplômes et certificats ou pour fournir les informations visées dans la directive.

- 8 Selon l'article 18 de la directive 77/452 et l'article 3 de la directive 77/453, les deux directives sont également applicables aux ressortissants des États membres qui exercent les activités visées à titre de salariés.
- 9 L'article 19 de la directive 77/452 et l'article 4 de la directive 77/453 prescrivent que les États membres prennent les mesures nécessaires pour se conformer aux directives dans un délai de deux ans à compter de leur notification et en informent la Commission. Les directives ayant été notifiées le 29 juin 1977, les délais fixés ont expiré le 29 juin 1979.
- 10 La Commission n'ayant pas été informée par la République fédérale d'Allemagne d'autres mesures que celles visées aux articles 15 et 17 de la directive 77/452, elle a, par lettre du 2 juillet 1980 et en application de l'article 169 du traité CEE, invité la République fédérale d'Allemagne à présenter ses observations.
- 11 Par lettre du 30 juillet 1980, le gouvernement allemand a informé la Commission que des dispositions législatives conformes aux directives étaient en préparation, mais que l'essentiel des dispositions de ces dernières était pris en compte en pratique, bien que l'acte formel de transposition n'eût pas encore été adopté.
- 12 Le 25 novembre 1981, la Commission a adressé un avis motivé à la République fédérale d'Allemagne.
- 13 Le 13 avril 1982, le gouvernement allemand a informé la Commission que les dispositions destinées à la transposition formelle des directives étaient incluses dans un nouveau projet de loi sur les soins de santé visant à une réforme globale de ce domaine, que ce projet avait subi du retard, mais que les directives étaient déjà intégralement appliquées de facto en République fédérale d'Allemagne.
- 14 En septembre et en novembre 1983, le gouvernement allemand a informé la Commission de certains retards supplémentaires du processus législatif et c'est à la suite de ces informations que la Commission a formé le présent recours.

Sur le problème général de mise en œuvre de directives

- 15 Le gouvernement allemand reconnaît que la réforme générale de la législation sur les soins de santé, qui est sur le point de s'achever, comportera une transposition en droit allemand des dispositions des deux directives en cause, mais il soutient que le retard intervenu dans le processus législatif ne constitue pas un manquement à ses obligations communautaires. Si la législation actuellement en vigueur en République fédérale d'Allemagne n'est pas formellement conforme aux dispositions des directives, elle ne ferait nullement obstacle à leur application par les autorités allemandes et cette application serait en fait pleinement assurée dans la pratique administrative.
- 16 Selon le gouvernement allemand, l'article 189, alinéa 3, du traité exige seulement que les avantages prévus par les directives soient assurés en droit national et que le citoyen ait un droit juridiquement protégé à ces avantages. La manière dont ce droit est fondé en droit national serait laissée à l'appréciation de chaque État membre. Le droit communautaire n'exigerait aucunement une activité législative à cet égard.
- 17 Le gouvernement allemand ne conteste pas que de simples pratiques administratives, modifiables de par leur nature au gré de l'administration et dépourvues d'une publicité adéquate, ne sauraient être considérées comme constituant une exécution valable de l'obligation qui incombe aux États membres en vertu de l'article 189, ainsi que la Cour l'a constaté dans une jurisprudence constante, mais il fait valoir que cette jurisprudence n'est pas applicable au cas d'espèce. La pratique administrative en cause ne serait ni modifiable au gré de l'administration ni dépourvue d'une publicité adéquate.
- 18 La pratique conforme aux directives, que les autorités allemandes ont suivie constamment depuis la prise d'effet de ces actes communautaires, serait, selon le gouvernement allemand, l'expression d'une interprétation de la législation actuelle qui s'impose en raison de principes de droit national supérieurs aux lois. A cet égard, le gouvernement cite le principe général de l'égalité de traitement qui est consacré par la loi fondamentale et qui interdit toute différence de traitement non justifiée par des raisons objectives, le principe du traitement national des ressortissants des autres États membres, qui est un principe communautaire, mais qui est directement applicable en droit allemand, et, enfin, le principe du droit administratif allemand, selon lequel une telle pratique constante entraîne une « autolimitation » de l'administration qui empêche celle-ci d'y déroger à moins qu'une dérogation ne s'impose pour des raisons objectives. De telles raisons ne pourraient pas se

présenter à l'administration dans le cas d'espèce, d'une part, à cause des deux premiers principes de droit, d'autre part, parce que le législateur allemand aurait clairement démontré, par le projet de loi sur les soins de santé, ainsi que par les lois déjà votées pour d'autres professions du secteur de la santé, qu'il entend transposer les directives dans la législation nationale et, partant, codifier ladite pratique administrative. Le gouvernement conclut que l'application continue des dispositions des deux directives est déjà pleinement assurée par le droit allemand.

- 19 En ce qui concerne la publicité donnée à cette application, le gouvernement allemand rappelle que la République fédérale, conformément à l'article 17 de la directive 77/452, a informé les autres États membres et la Commission des services désignés pour fournir les informations prévues à l'article 15. Auprès de ces services, les bénéficiaires des directives pourraient obtenir toutes les informations voulues sur leur situation juridique selon le droit national. Les directives ne prévoiraient pas d'autres mesures de publicité et de telles mesures ne seraient pas non plus exigées par l'article 189 tel que la Cour l'a interprété, puisque la pratique administrative conforme aux directives ne serait nullement contraire au libellé des règles législatives en vigueur.
- 20 La Commission souligne que l'objectif des directives en cause est de faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services, notamment par la reconnaissance sans restriction des différents diplômes nationaux et par l'introduction de certaines garanties de procédure. Cet objectif ne serait atteint que lorsque les dispositions nationales concernées, qui ne sont pas en accord avec les dispositions des directives, ont été formellement modifiées ou complétées. Le gouvernement allemand aurait d'ailleurs implicitement reconnu cette nécessité en incluant des dispositions à cet effet dans le projet de loi sur les soins de santé. Le retard intervenu dans l'adoption de cette loi ne pourrait pas être justifié par le fait d'un changement de pratique administrative destiné à rencontrer les exigences des directives en attendant cette adoption.
- 21 Même en admettant que l'administration est liée par sa pratique dans la mesure indiquée par le gouvernement allemand, la Commission conteste que cette construction juridique offre la sécurité juridique, la clarté et la transparence voulues par les directives. En particulier, un État membre ne pourrait pas invoquer l'effet direct du principe du traitement national pour échapper à l'obligation de transposer une directive qui vise précisément à réaliser ce principe dans la pratique, en facilitant

l'exercice effectif des libertés affirmées par le traité. Par ailleurs, la Commission ne voit pas comment les principes de droit invoqués par le gouvernement pourraient servir à transposer les dispositions des directives qui règlent des procédures administratives déterminées ou qui prévoient une coordination des formations nationales, dispositions qui ne servent pas à fonder un droit des particuliers.

- 22 En présence de ces opinions, il convient de rappeler les termes de l'article 189, alinéa 3, du traité, selon lesquels une directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens.
- 23 Il ressort de cette disposition que la transposition d'une directive n'exige pas nécessairement une action législative dans chaque État membre. En particulier, l'existence des principes généraux de droit constitutionnel ou administratif peut rendre superflue la transposition par des mesures législatives ou réglementaires spécifiques à condition, toutefois, que ces principes garantissent effectivement la pleine application de la directive par l'administration nationale et qu'au cas où la directive vise à créer des droits pour les particuliers, la situation juridique découlant de ces principes soit suffisamment précise et claire et que les bénéficiaires soient mis en mesure de connaître la plénitude de leurs droits et, le cas échéant, de s'en prévaloir devant les juridictions nationales. Cette dernière condition est particulièrement importante, lorsque la directive en cause vise à accorder des droits aux ressortissants d'autres États membres, car ces ressortissants ne sont normalement pas au courant de ces principes.
- 24 Il convient donc, à la lumière de ce qui précède, d'examiner si la construction juridique avancée par le gouvernement allemand répond à ces conditions. A cet égard, il y a lieu de traiter séparément les deux directives en cause.

Sur la directive 77/452

- 25 En ce qui concerne la directive relative à l'accès aux activités d'infirmier et à l'exercice de ces activités, les débats entre les parties se sont concentrés sur la reconnaissance des diplômes d'autres États membres obtenus par des ressortissants de ces États.

- 26 A cet égard, le gouvernement allemand soutient que la reconnaissance est déjà assurée sur la base de l'article 2 de la loi sur les soins de santé dans sa version du 20 septembre 1965 (BGBl. I, p. 443). Cette disposition accorde d'abord le droit d'être autorisées à exercer les activités en cause aux personnes ayant suivi la formation prévue par la loi et ayant satisfait à l'examen y prescrit. Ensuite, la disposition accorde le même droit aux ressortissants allemands et aux étrangers apatrides ayant acquis une formation sanctionnée par un diplôme hors du champ d'application de la loi, dès lors qu'il y a équivalence des formations professionnelles. Il est prévu enfin que « l'autorisation peut être accordée à d'autres personnes si ces conditions sont remplies ».
- 27 Selon le gouvernement allemand, il serait contraire au principe général de l'égalité de traitement, consacré par la loi fondamentale, de refuser la reconnaissance d'une formation étrangère à moins que ce refus ne soit justifié par des raisons objectives. Par rapport aux formations visées par les deux directives en cause, il ne pourrait exister de telles raisons car, par la seule adoption de ces directives par le Conseil, la République fédérale aurait justement reconnu l'équivalence de ces formations. Si, partant, l'administration est tenue d'accepter cette équivalence à l'égard des ressortissants allemands, il serait contraire au principe communautaire du traitement national, qui est directement applicable en droit allemand, de refuser cette reconnaissance à l'égard de ressortissants des autres États membres. La pratique conforme à cette interprétation et suivie constamment par les autorités compétentes aurait entraîné une autolimitation irréversible, réduisant à néant les pouvoirs discrétionnaires que l'article 2 de la loi actuelle semble conférer à ces autorités. La situation juridique ainsi décrite conférerait aux bénéficiaires de la directive un droit susceptible d'être invoqué en justice.
- 28 Cette argumentation ne saurait être retenue. Le texte de l'article 2 précité de la loi sur les soins de santé confère aux autorités allemandes compétentes le pouvoir d'apprécier l'équivalence des formations cas par cas et il n'attribue pas aux ressortissants d'autres États membres le droit à exercer la profession visée sur la seule base d'un diplôme obtenu dans un de ces États, même si ce diplôme est cité à l'article 3 de la directive 77/452. En présence d'un tel texte législatif, la construction juridique avancée par le gouvernement allemand n'est pas de nature à créer une situation suffisamment précise, claire et transparente pour permettre aux ressortissants des autres États membres de connaître leurs droits et de s'en prévaloir. Cette situation n'est pas modifiée par le seul fait que les services désignés par

les autorités allemandes en vue de fournir aux bénéficiaires les informations sur les législations sanitaire et sociale prévues par l'article 15 de la directive sont au courant de la pratique suivie par l'administration allemande.

29 Par ailleurs, ladite construction juridique est fondée sur l'effet combiné du principe général de l'égalité de traitement, applicable aux seuls ressortissants allemands, et du principe communautaire du traitement national. Or, ainsi que la Commission l'a souligné, l'effet direct de ce principe communautaire ne peut pas être opposé à l'obligation de transposer une directive prévoyant des mesures précises en vue de faciliter et d'assurer la pleine application de ce principe dans les États membres.

30 En ce qui concerne les autres dispositions de la directive, le gouvernement allemand fait valoir qu'aucune disposition de la législation actuelle ne fait obstacle à leur application par les autorités compétentes et qu'il existe, également à leur égard, une pratique administrative irréversible basée sur leur acceptation par la République fédérale et sur leur incorporation dans le projet de loi sur les soins de santé.

31 Sur ce point, il convient de donner raison à la Commission lorsqu'elle répond que le renvoi à des principes de droit de caractère aussi général que ceux invoqués par le gouvernement allemand ne suffit pas pour établir que le respect des dispositions de directives si précises et détaillées est pleinement garanti par le droit national.

32 Il y a donc lieu de constater que la République fédérale d'Allemagne n'a pas pris, dans les délais prescrits, les mesures nécessaires pour transposer la directive 77/452 en droit national.

Sur la directive 77/453

33 Le gouvernement allemand admet que les dispositions de son droit national en vigueur ne contiennent pas les mêmes exigences de formation que cette directive. Cependant, la réglementation actuelle, du 2 août 1966 (BGBl. I, p. 462), relative à la formation et aux examens indiquerait uniquement les conditions minimales et resterait ainsi ouverte à un relèvement des exigences dans le cadre des programmes de cours et des critères d'examen appliqués par les différentes écoles d'infirmiers homologuées.

- 34 La pratique administrative à cet égard se serait conformée à l'accord européen sur l'instruction et la formation des infirmières, conclu le 25 octobre 1967 dans le cadre du Conseil de l'Europe (série des traités européens, n° 59, avril 1968), et dont les dispositions suivraient celles de la directive dans presque tous les détails. Cet accord aurait été ratifié par la République fédérale d'Allemagne conformément à une loi d'approbation du 13 juin 1972 (BGBl. II, p. 629) et, selon la jurisprudence allemande, une telle loi vaudrait transformation en droit interne.
- 35 Le gouvernement allemand affirme que, sur la base de la réglementation relative à la formation et aux examens et de l'accord européen précité, les autorités des différents « Länder » compétentes en matière de santé ont déjà imposé, au plus tard depuis la fin du mois de juin 1979, des programmes satisfaisant aux exigences dudit accord et de la directive 77/453. En tant que preuve, le gouvernement allemand soumet le programme d'études de l'école homologuée de Munich. Les matières énoncées à l'annexe de la directive 77/453 y seraient intégralement reprises, sauf certaines qui ne feraient pas l'objet de cycles de formation distincts, mais seraient comprises dans d'autres branches plus vastes.
- 36 Le gouvernement allemand fait valoir que, depuis l'acceptation de la directive 77/453 par la République fédérale, il ne peut y avoir de raisons valables pour modifier ladite pratique administrative constante et que, partant, celle-ci a entraîné une autolimitation irréversible réduisant à néant le pouvoir d'appréciation que la réglementation allemande en vigueur avait conféré aux autorités compétentes. Même indépendamment de l'accord européen précité, l'application de la directive serait donc pleinement assurée en République fédérale d'Allemagne.
- 37 La Commission souligne que l'accord européen ne contient pas toutes les exigences de la directive et que le programme d'études présenté à titre d'exemple, qui ne fait pas mention de certaines des matières énumérées à l'annexe de la directive 77/453, confirme les doutes sur l'application effective de cette dernière.
- 38 Sur ce point non plus, la Cour ne saurait retenir l'argumentation du gouvernement allemand. Dans les circonstances données, l'introduction de l'accord européen en droit interne ne peut se substituer à une transposition correcte de la directive

communautaire. La réglementation fédérale en vigueur n'est pas conforme à cette directive et il ressort du débat mené devant la Cour que cette lacune n'a pas été comblée par la pratique administrative des autorités de « Länder » compétentes pour approuver les programmes d'études et d'examens des écoles d'infirmiers.

- 39 Il résulte de tout ce qui précède qu'il convient de constater les manquements visés par le présent recours, aussi bien en ce qui concerne la directive 77/453 qu'à l'égard de la directive 77/452.

Sur les dépens

- 40 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. La partie défenderesse ayant succombé en ses moyens, il convient de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

- 1) La République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE en omettant de prendre, dans les délais prévus, les mesures nécessaires pour se conformer aux directives 77/452 et 77/453 du Conseil, du 27 juin 1977, l'une visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres d'infirmier responsable des soins généraux et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services, l'autre visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant les activités de l'infirmier responsable des soins généraux.

2) La République fédérale d'Allemagne est condamnée aux dépens.

Mackenzie Stuart	Bosco	Due	Pescatore	
Koopmans	Everling	Bahlmann	Galmot	Joliet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 23 mai 1985.

Le greffier
P. Heim

Le président
A. J. Mackenzie Stuart