ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

23 novembre 2000 *

Dans l'affaire C-421/98,

Commission des Communautés européennes, représentée par M^me^ I. Martínez del Peral et M. B. Mongin, membres du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. C. Gómez de la Cruz, membre du même service, Centre Wagner, Kirchberg,

partie requérante,

contre

Royaume d'Espagne, représenté par M^me^ M. López-Monís Gallego, abogado del Estado, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade d'Espagne, 4-6, boulevard E. Servais,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, en prévoyant, à l'article 10, paragraphe 2, du Real Decreto 1081/1989, du 28 août 1989 (*BOE* n° 214, du 7 septembre 1989, p. 28449), que les titulaires d'un diplôme d'architecture

* Langue de procédure: l'espagnol.

délivré par un autre État membre et reconnu dans le cadre de la directive 85/384/CEE du Conseil, du 10 juin 1985, visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres du domaine de l'architecture et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services (JO L 223, p. 15), « ne peuvent exercer en Espagne des compétences différentes de celles qu'ils pourraient exercer dans leur pays d'origine sur la base du titre délivré par celui-ci, à moins qu'ils n'agissent en collaboration avec un autre membre de la profession habilité à les exercer et dont le titre aura également été reconnu conformément à la législation espagnole », le royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 2 et 10 de ladite directive,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. A. La Pergola, président de chambre, D. A. O. Edward (rapporteur) et P. Jann, juges,

avocat général: M. S. Alber,
greffier: M. R. Grass,

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 11 mai 2000,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 24 novembre 1998, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CE (devenu article 226 CE), un recours visant à faire constater que, en prévoyant, à l'article 10, paragraphe 2, du Real Decreto 1081/1989, du 28 août 1989 (*BOE* n° 214, du 7 septembre 1989, p. 28449, ci-après le «décret royal»), que les titulaires d'un diplôme d'architecture délivré par un autre État membre et reconnu dans le cadre de la directive 85/384/CEE du Conseil, du 10 juin 1985, visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres du domaine de l'architecture et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services (JO L 223, p. 15, ci-après la «directive»), «ne peuvent exercer en Espagne des compétences différentes de celles qu'ils pourraient exercer dans leur pays d'origine sur la base du titre délivré par celui-ci, à moins qu'ils n'agissent en collaboration avec un autre membre de la profession habilité à les exercer et dont le titre aura également été reconnu conformément à la législation espagnole», le royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 2 et 10 de ladite directive.

Le cadre juridique communautaire

2 L'article 1er de la directive dispose:

«1. La présente directive s'applique aux activités du domaine de l'architecture.

2. Au sens de la présente directive, on entend par activités du domaine de l'architecture celles exercées habituellement sous le titre professionnel d'architecte.»

3 L'article 2 de la directive prévoit:

«Chaque État membre reconnaît les diplômes, certificats et autres titres obtenus par une formation répondant aux exigences des articles 3 et 4 et délivrés aux ressortissants des États membres par les autres États membres, en leur donnant, en ce qui concerne l'accès aux activités visées à l'article 1[er] et l'exercice de celles-ci sous le titre professionnel d'architecte, dans les conditions fixées à l'article 23 paragraphe 1, le même effet sur son territoire qu'aux diplômes, certificats et autres titres qu'il délivre.»

4 L'article 10 de la directive énonce:

«Chaque État membre reconnaît les diplômes, certificats et autres titres, visés à l'article 11, délivrés par les autres États membres aux ressortissants des États membres qui sont déjà en possession de ces qualifications à la date de la notification de la présente directive ou ayant commencé leurs études sanctionnées par ces diplômes, certificats et autres titres au plus tard au cours de la troisième année académique suivant ladite notification, même s'ils ne répondent pas aux exigences minimales des titres visés au chapitre II, en leur donnant, en ce qui concerne l'accès aux activités visées à l'article 1[er] et l'exercice de celles-ci, dans le respect de l'article 23, le même effet sur son territoire qu'aux diplômes, certificats et autres titres du domaine de l'architecture qu'il délivre.»

5 Aux termes de l'article 16 de la directive:

«1. Sans préjudice de l'article 23, les États membres d'accueil veillent à ce que le droit soit reconnu aux ressortissants des États membres qui remplissent les conditions prévues au chapitre II ou III, de faire usage de leur titre de formation licite et, éventuellement, de son abréviation, de l'État membre d'origine ou de provenance, dans la langue de cet État. Les États membres d'accueil peuvent prescrire que ce titre soit suivi des nom et lieu de l'établissement ou du jury qui l'a délivré.

2. Lorsque le titre de formation de l'État membre d'origine ou de provenance peut être confondu dans l'État membre d'accueil avec un titre exigeant, dans cet État, une formation complémentaire non acquise par le bénéficiaire, cet État membre d'accueil peut prescrire que celui-ci utilisera son titre de formation de l'État membre d'origine ou de provenance dans une formule appropriée que cet État membre d'accueil indique.»

La cadre juridique national

6 La directive a été transposée en droit espagnol par le décret royal, lequel réglemente la reconnaissance des certificats, diplômes et autres titres dans le domaine de l'architecture des États membres de la Communauté économique européenne, ainsi que l'exercice effectif du droit d'établissement et la libre prestation des services.

7 Les conditions d'exercice de la profession d'architecte en Espagne ainsi que le droit d'établissement sont définis aux articles 9 et 10 du décret royal.

8 L'article 10 du décret royal dispose:

« 1. En vertu de leur appartenance à l'ordre des architectes, les titulaires auxquels se réfère le présent décret royal jouissent des mêmes droits et assument des obligations identiques que les architectes espagnols appartenant à l'ordre des architectes. En particulier, en ce qui concerne les procédures disciplinaires et les sanctions correspondantes, les statuts des ordres des architectes et les normes déontologiques de conduite professionnelle émanant de leur Conseil supérieur respectif leur sont applicables.

2. Lorsque les interventions consistent à rédiger des projets d'exécution ou à assumer la direction facultative de travaux, les titulaires d'un diplôme d'architecture délivré par un autre État membre dont le titre a été reconnu en Espagne conformément aux dispositions du présent décret royal ne peuvent exercer en Espagne des compétences différentes de celles qu'ils pourraient exercer dans leur pays d'origine sur la base du titre délivré par celui-ci, à moins qu'ils n'agissent en collaboration avec un autre membre de la profession habilité à les exercer et dont le titre aura également été reconnu conformément à la législation espagnole. »

La procédure précontentieuse

9 Par lettre du 19 juillet 1990, la Commission a mis le royaume d'Espagne en demeure de présenter ses observations sur la conformité de l'article 10, paragraphe 2, du décret royal avec les articles 2 et 10 de la directive.

10 Par lettre du 30 octobre 1990, le gouvernement espagnol a contesté ce grief en se fondant, d'une part, sur l'article 56 du traité CE (devenu, après modification, article 46 CE) et, d'autre part, sur les particularités différenciant la directive

d'autres directives sectorielles prévoyant la reconnaissance mutuelle de diplômes, ces dernières comportant une harmonisation complète des exigences de formation minimales de façon à permettre la reconnaissance mutuelle automatique.

11 Estimant que l'argumentation développée par le gouvernement espagnol n'était pas de nature à modifier sa position en la matière, la Commission a, par lettre du 21 avril 1992, adressé un avis motivé au royaume d'Espagne, invitant ce dernier à adopter les mesures nécessaires pour se conformer à cet avis dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

12 Dans sa réponse du 16 décembre 1992, le gouvernement espagnol a fait part de son intention d'abroger l'article 10, paragraphe 2, du décret royal. Toutefois, si le décret royal a bien été modifié par le Real Decreto 314/1996, du 23 février 1996 (*BOE* n° 64, du 14 mars 1996, p. 10140), son article 10, paragraphe 2, a cependant été maintenu en vigueur.

13 Dans ces conditions, la Commission, considérant que le royaume d'Espagne ne s'était pas conformé à l'avis motivé, a décidé d'introduire le présent recours.

Arguments des parties

14 Selon la Commission, il résulte du libellé même des articles 2 et 10 de la directive que le titulaire d'un diplôme, certificat ou autre titre en architecture délivré par un État membre autre que l'État membre d'accueil doit bénéficier des mêmes droits et être soumis aux mêmes obligations que les titulaires du diplôme de l'État membre d'accueil.

15 En ce qui concerne les diplômes conformes aux exigences fixées par les articles 3 et 4 de la directive et ceux répondant aux critères relevant du régime des droits acquis mentionné dans son chapitre III, la directive prévoirait la reconnaissance automatique et inconditionnelle. Dans l'esprit du législateur communautaire, le degré d'harmonisation réalisé sous la forme d'une liste de critères qualitatifs et quantitatifs aurait suffi pour permettre la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle.

16 L'article 10, paragraphe 2, du décret royal serait incompatible avec ce principe de reconnaissance mutuelle. La Commission fait valoir qu'il ressort de cet article qu'il n'est pas accordé aux titulaires d'un diplôme d'architecture délivré par un autre État membre le même champ d'activités qu'aux titulaires d'un diplôme d'architecture obtenu en Espagne. En effet, en vertu de ladite disposition nationale, les titulaires d'un diplôme d'architecture délivré par un autre État membre dont le titre a été reconnu en Espagne ne pourraient exercer en Espagne des compétences différentes de celles qu'ils pourraient exercer dans leur pays d'origine sur la base du titre délivré par celui-ci.

17 Bien que la définition légale du domaine de l'architecture et le régime juridique de la profession d'architecte relèvent de la législation nationale de l'État membre d'accueil, la Commission soutient que, contrairement à l'argumentation développée par le gouvernement espagnol, le champ d'activités de l'architecte titulaire d'un diplôme délivré en Espagne n'est pas plus étendu que celui des architectes des autres États membres.

18 Quand bien même tel serait le cas, la Commission admet que, faute d'une définition commune aux différents États membres du champ d'activités de la profession concernée, un architecte migrant peut avoir dans l'État membre d'accueil un domaine d'activités professionnelles plus étendu que celui pour lequel il a été initialement formé.

19 Toutefois, cette possibilité serait envisagée par la directive. En effet, il ressortirait de l'article 1er, paragraphe 2, de celle-ci que, pour les motifs énoncés à ses neuvième et dixième considérants, le législateur communautaire aurait accepté le fait que la reconnaissance des diplômes imposée par les articles 2 et 10 de la directive peut avoir pour conséquence que des professionnels seront habilités à exercer, sous le titre professionnel d'architecte, certaines activités auxquelles leur diplôme ne leur donne pas accès dans leur pays d'origine.

20 Quoi qu'il en soit, la Commission fait remarquer que, pour assurer une protection suffisante du destinataire des prestations de service de l'architecte, le législateur a prévu, à l'article 16, paragraphe 2, de la directive, une mesure spécifique visant à informer le consommateur des conditions de formation et de l'origine du titre de l'architecte migrant. Toute mesure supplémentaire prise par l'État membre d'accueil, telle que l'obligation de travailler en collaboration avec un professionnel habilité, dans cet État, à exercer les activités pour lesquelles l'architecte migrant n'a pas été formé, serait prohibée par la directive.

21 En ce qui concerne l'application de l'article 56 du traité, la Commission soutient que, dès lors qu'une différence substantielle quant à la formation et au domaine d'activités des architectes d'autres États membres par rapport aux titulaires d'un diplôme espagnol n'est pas établie, il n'y a même pas lieu d'analyser l'éventuelle application dudit article au cas d'espèce.

22 En outre, la Commission fait valoir qu'il n'est pas certain qu'il soit possible d'invoquer les exceptions mentionnées à l'article 56 du traité pour priver d'effet une directive d'harmonisation, même si cette harmonisation est minimale, lorsqu'une telle directive établit elle-même les mécanismes de prévention des situations qui pourraient porter atteinte à la sécurité publique. Elle rappelle que, dans le cadre juridique existant, les États membres disposent d'une série de mesures de sauvegarde destinées à garantir l'effet utile de la directive et à remédier aux situations non conformes aux conditions que celle-ci prévoit.

23 Par ailleurs, l'article 10, paragraphe 2, du décret royal ne respecterait pas le principe de proportionnalité. Les règles de déontologie applicables en Espagne pourraient, en tout état de cause, être de nature à régler les différences liées à la formation des architectes.

24 Quant au gouvernement espagnol, il soutient que c'est à la législation nationale de l'État membre d'accueil qu'il appartient de définir le champ d'activités de la profession d'architecte et de déterminer le régime juridique applicable à celle-ci. En effet, les articles 2 et 10 de la directive ne feraient qu'exiger que chaque État membre, en tant qu'État membre d'accueil, reconnaisse les diplômes, certificats et autres titres délivrés aux ressortissants communautaires par les autres États membres en leur donnant le même effet sur son territoire qu'aux diplômes, certificats et autres titres qu'il délivre lui-même.

25 En outre, selon le gouvernement espagnol, il ressort de l'article 1er de la directive que celle-ci ne vise que les activités exercées habituellement sous le titre professionnel d'architecte. S'il n'est pas contesté que la législation espagnole reconnaît les diplômes, certificats et autres titres qui donnent accès aux activités du secteur de l'architecture qui sont habituellement exercées sous le titre professionnel d'architecte, ledit gouvernement considère cependant que les activités visées par l'article 10, paragraphe 2, du décret royal ne font pas partie de ces activités habituelles. En effet, les activités consistant à rédiger des projets d'exécution ou à assumer la direction technique facultative de travaux relèveraient, dans différents États membres, de la compétence des ingénieurs civils.

26 Le gouvernement espagnol fait valoir que l'article 10, paragraphe 2, du décret royal vise précisément à remédier au fait que certains titres repris dans la directive ne confèrent pas à ceux qui en sont titulaires de pleines compétences dans le domaine technique relatif à la stabilité des bâtiments. Cette disposition ne ferait donc qu'exiger que, dans le cas où le titre délivré dans l'État membre d'origine ne confère pas de pleines compétences à l'architecte migrant, celui-ci devra s'associer à un autre membre de la profession dûment habilité, dont le titre est reconnu par

la législation espagnole. Cet autre membre de la profession ne devrait pas obligatoirement posséder la nationalité espagnole ni avoir acquis son diplôme en Espagne.

27 Le gouvernement espagnol fait valoir qu'il existe des divergences importantes en ce qui concerne le champ d'activités couvert par le titre donnant accès à la profession d'architecte et en ce qui concerne la formation, les missions ainsi que la responsabilité de l'architecte.

28 À défaut d'une harmonisation des règles relatives à la formation et aux compétences des architectes dans les différents États membres, le gouvernement espagnol considère que l'article 56 du traité permet à ces derniers de mettre en place des mécanismes permettant de garantir que les bénéficiaires de la directive puissent assumer la sécurité des projets architecturaux. Tel serait le cas, en particulier, lorsqu'il s'agit de professionnels qui, dans leur État membre d'origine, sont tenus de collaborer avec un autre professionnel pour pouvoir garantir que le projet corresponde aux exigences de sécurité publique propres à cet État.

29 Le gouvernement espagnol soutient que l'article 10, paragraphe 2, du décret royal est conforme au principe de proportionnalité et qu'il a pour objectif de protéger la sécurité publique, laquelle se trouve garantie par l'exigence d'une collaboration avec un professionnel habilité à calculer les structures. Cette solution serait celle qui entrave le moins la libre prestation de services.

30 Ce même résultat ne pourrait pas être obtenu par un renvoi aux règles déontologiques que les bénéficiaires de la directive doivent observer ou par l'interdiction faite à tout professionnel d'exercer des activités pour lesquelles il n'a pas été suffisamment formé.

31 Ainsi que l'a admis la Commission, les différences entre chaque État membre concernant la définition de la profession d'architecte justifieraient que l'État membre d'accueil dispose d'un pouvoir étendu pour réglementer les conditions d'utilisation du titre d'architecte. Dans ces conditions, l'article 10, paragraphe 2, du décret royal pourrait effectivement être considéré comme la transposition de l'article 16, paragraphe 2, de la directive.

Appréciation de la Cour

32 À titre liminaire, il y a lieu de relever qu'il est constant que, en vertu de l'article 10, paragraphe 2, du décret royal, lorsque les interventions consistent à rédiger des projets d'exécution ou à assumer la direction facultative de travaux, les titulaires d'un diplôme d'architecture délivré par un État membre autre que le royaume d'Espagne et reconnu par ce dernier État membre ne peuvent pas exercer sur le territoire espagnol des activités différentes de celles qu'ils pourraient accomplir dans leur État membre d'origine ou de provenance sur le fondement du titre délivré.

33 Il résulte de ladite disposition que les titulaires d'un diplôme d'architecture délivré par un État membre autre que le royaume d'Espagne ne peuvent exercer leurs fonctions dans le même champ d'activités que les titulaires du diplôme obtenu en Espagne.

34 Selon le deuxième considérant de la directive, celle-ci vise à assurer la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres pour les activités du domaine de l'architecture afin de faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services dans ce domaine.

35 Le point essentiel de cette reconnaissance mutuelle se trouve exprimé à l'article 2 de la directive qui prévoit que chaque État membre est tenu de reconnaître les diplômes, certificats et autres titres obtenus par une formation répondant aux exigences précisées dans les articles 3 et 4 de cette directive, délivrés aux ressortissants des États membres par les autres États membres, et de leur donner, en ce qui concerne l'accès aux activités habituellement exercées sous le titre professionnel d'architecte, le même effet sur son territoire qu'aux diplômes, certificats et autres titres qu'il délivre lui-même.

36 L'article 10 de la directive étend la reconnaissance mutuelle à certains autres diplômes ne répondant pas aux exigences visées par le chapitre II de la directive, y compris celles précisées dans ses articles 3 et 4.

37 Il résulte des articles 2 et 10 de la directive que, dès lors qu'une activité est habituellement exercée par les architectes titulaires d'un diplôme délivré par l'État membre d'accueil, un architecte migrant titulaire d'un diplôme, certificat ou autre titre relevant du champ d'application de la directive doit également avoir accès à une telle activité, même si ses diplômes, certificats ou autres titres ne comportent pas nécessairement une équivalence matérielle en ce qui concerne la formation reçue.

38 En effet, s'il est vrai que, ainsi que le fait valoir le gouvernement espagnol, c'est à la législation nationale de l'État membre d'accueil qu'il appartient de définir le domaine d'activités de la profession d'architecte, dès lors qu'une activité est considérée par un État membre comme relevant dudit domaine, l'exigence de la reconnaissance mutuelle implique que les architectes migrants doivent également avoir accès à cette activité.

39 Quant à l'argumentation du gouvernement espagnol selon laquelle la directive, conformément à son article 1er, paragraphe 2, ne vise que les activités habituellement exercées sous le titre professionnel d'architecte, les activités visées par l'article 10, paragraphe 2, du décret royal ne faisant pas partie de ces activités

habituelles, il n'est pas contesté que lesdites activités sont habituellement exercées par des architectes titulaires d'un diplôme délivré par le royaume d'Espagne. De telles activités relèvent donc du champ d'application de la directive.

40 En tout état de cause, il ressort du neuvième considérant de la directive que l'article 1er, paragraphe 2, de celle-ci ne prétend pas donner une définition juridique des activités du secteur de l'architecture.

41 En ce qui concerne l'application de l'article 56 du traité à la situation de l'espèce, il convient de relever que cette disposition n'a pas pour objet de réserver certaines matières à la compétence exclusive des États membres, mais admet que les législations nationales fassent exception au principe de la libre circulation dans la mesure où cela est et demeure justifié pour atteindre les objectifs visés [voir, en ce sens, s'agissant de l'article 36 du traité CE (devenu, après modification, article 30 CE), arrêt du 5 octobre 1977, Tedeschi, 5/77, Rec. p. 1555, point 34].

42 Lorsque des directives communautaires prévoient l'harmonisation des mesures nécessaires pour assurer la protection d'un objectif déterminé, le recours à l'article 56 du traité cesse d'être justifié et c'est dans le cadre de la directive d'harmonisation concernée que les contrôles appropriés doivent être effectués et les mesures de protection prises (voir, en ce sens, s'agissant de l'article 36 du traité, arrêts du 8 novembre 1979, Denkavit Futtermittel, 251/78, Rec. p. 3369, point 14; du 20 septembre 1988, Moormann, 190/87, Rec. p. 4689, point 10, et du 25 mars 1999, Commission/Italie, C-112/97, Rec. p. I-1821, point 54).

43 Or, la directive prévoit les mesures à prendre lorsqu'il n'existe pas d'équivalence matérielle entre les formations reçues dans l'État membre d'origine ou de provenance et celles dispensées dans l'État membre d'accueil.

44 En effet, selon les termes de l'article 16, paragraphe 2, de la directive, lorsque le titre de formation de l'État membre d'origine ou de provenance peut être confondu dans l'État membre d'accueil avec un titre exigeant, dans cet État, une formation complémentaire non acquise par le bénéficiaire de la directive, l'État membre d'accueil peut prescrire que ce dernier utilisera son titre de formation dans une formule appropriée qui lui sera indiquée par cet État.

45 Par conséquent, il convient de constater que, en prévoyant, à l'article 10, paragraphe 2, du décret royal, que les titulaires d'un diplôme d'architecture délivré par un autre État membre et reconnu dans le cadre de la directive ne peuvent exercer en Espagne des compétences différentes de celles qu'ils pourraient exercer dans leurs pays d'origine sur la base du titre délivré par celui-ci, à moins qu'ils n'agissent en collaboration avec un autre membre de la profession habilité à les exercer et dont le titre aura également été reconnu conformément à la législation espagnole, le royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 2 et 10 de ladite directive.

Sur les dépens

46 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation du royaume d'Espagne et ce dernier ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre)

déclare et arrête:

1) En prévoyant, à l'article 10, paragraphe 2, du Real Decreto 1081/1989, du 28 août 1989, que les titulaires d'un diplôme d'architecture délivré par un autre État membre et reconnu dans le cadre de la directive 85/384/CEE du Conseil, du 10 juin 1985, visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres du domaine de l'architecture et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services, ne peuvent exercer en Espagne des compétences différentes de celles qu'ils pourraient exercer dans leurs pays d'origine sur la base du titre délivré par celui-ci, à moins qu'ils n'agissent en collaboration avec un autre membre de la profession habilité à les exercer et dont le titre aura également été reconnu conformément à la législation espagnole, le royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 2 et 10 de ladite directive.

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

La Pergola Edward Jann

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 23 novembre 2000.

Le greffier

R. Grass

Le président de la cinquième chambre

A. La Pergola