CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. G. FEDERICO MANCINI

présentées le 18 juin 1987 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Dans le cadre d'une procédure pénale en matière d'exercice illégal de l'activité d'entraîneur de football, le tribunal de grande instance de Lille vous demande de dire si les articles 48 à 51 du traité exigent que les actes administratifs des États membres, ayant une incidence sur les libertés et sur les droits qu'ils garantissent, remplissent des conditions minimales déterminées et, en particulier, soient pourvus d'une motivation expresse.

M. Georges Heylens, ressortissant belge, est titulaire dans son pays d'un diplôme d'entraîneur de football qui lui a été délivré le 18 juin 1977 par l'École des entraîneurs de l'union royale belge des sociétés de football association. Durant la saison sportive 1984-1985, il a été engagé par le Lille Olympic Sporting Club (« LOSC »), dont l'équipe joue en première division française. La société a tout de suite tenté de régulariser la situation du nouvel entraîneur, mais, par une lettre du 8 janvier 1985, le ministère de la Jeunesse et des Sports a informé l'intéressé que la commission nationale des équivalences avait émis un avis négatif sur la reconnaissance de son diplôme comme étant dépourvu d'une valeur égale à celle du titre français correspondant et elle l'a invité à s'abstenir de tout enseignement à titre rémunéré en France.

Toutefois, M. Heylens n'a pas cessé d'entraîner l'équipe de Lille et n'a pas obtempéré à la sommation qui lui a été notifiée ultérieurement par l'Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du footbal (ci-après « Unectef »). Cette dernière l'a alors cité, ainsi que les responsables du LOSC, devant le tribunal de grande instance de Lille pour qu'ils répondent des délits prévus par l'article 43 de la loi n° 84-610, du 16 juillet 1984 (JORF du 17.7.1984, p. 2288), et par l'article 259 du code pénal relatif à l'usurpation de titres.

Par ordonnance du 4 juillet 1986, le tribunal a sursis à statuer et, en application de l'article 177 du traité CEE, vous a adressé la question suivante:

« Le fait d'exiger, pour exercer les fonctions rémunérées d'entraîneur d'une équipe sportive (article 43 de la loi du 16 juillet 1984), la possession d'un diplôme français ou d'un diplôme étranger admis en équivalence par une commission statuant par avis non motivé et contre lequel aucun recours spécifique n'est prévu constitue-t-il une limitation à la libre circulation des travailleurs définie aux articles 48 à 51 du traité CEE, en l'absence de directive applicable à cette profession? »

Au cours de notre procédure, des observations écrites ont été présentées par l'association demanderesse, les inculpés, la République française, le royaume de Danemark et la Commission des Communautés euro-

* Traduit de l'italien.

péennes. A l'exception du gouvernement de Paris, ils sont tous également intervenus à l'audience.

2. Afin de mieux comprendre le problème qui vous est soumis, il est utile de rappeler la réglementation française concernant la reconnaissance du diplôme étranger d'entraîneur de football comme « équivalent ». Elle est contenue, en premier lieu, dans l'arrêté du 30 juillet 1965, relatif à la liste des diplômes donnant droit à l'exercice de la profession d'éducateur physique ou sportif du secrétaire d'État à la Jeunesse et aux Sports (JORF du 26.10.1965, p. 9457). En effet, son article 6 prévoit qu'une commission nationale examine les demandes des titulaires de diplômes délivrés à l'étranger; l'autorité compétente pour statuer est toutefois le secrétaire d'État lui-même qui adopte des mesures individuelles « tant que des accords n'auront pas été conclus en la matière avec les pays intéressés ».

L'exercice illégal de l'activité d'entraîneur est en outre sanctionné par une amende (6 000 à 50 000 FF) et/ou par l'emprisonnement (6 mois à 1 an) par l'article 43 de la loi n° 84-610, du 16 juillet 1984. L'alinéa 1 prescrit que, « à l'exception des agents de l'État pour l'exercice de leurs fonctions, nul ne peut enseigner contre rémunération les activités physiques et sportives à titre d'occupation principale ou secondaire, de façon régulière ou saisonnière, ni prendre le titre de professeur, d'entraîneur, de moniteur, d'éducateur ou tout autre titre similaire, s'il n'est pas titulaire d'un diplôme attestant sa qualification et son aptitude à ces fonctions. Ce diplôme est un diplôme français défini et délivré ou délivré par équivalence par l'État, après avis de jurys qualifiés, ou bien un diplôme étranger admis en équivalence ».

3. Il est opportun de signaler tout d'abord que, par des lettres du 13 juin et du 19 août 1985, le ministre de la Jeunesse et des Sports a informé M. Heylens qu'il avait reconnu l'équivalence de son diplôme à la suite d'un nouvel examen effectué par la commission spéciale. Le gouvernement français, à qui nous devons l'information, a cependant admis que, opérant ex nunc, cette reconnaissance n'a pas d'incidence sur l'existence éventuelle du délit pénal. Le problème soulevé par les juges de Lille — à qui il appartient en tout cas d'apprécier si l'interprétation demandée à la Cour conserve un intérêt pour leur décision — reste donc pleinement actuel.

Pour fournir à ces juges une réponse vraiment utile, il est toutefois indispensable de modifier dans une certaine mesure la question qu'ils nous posent. En effet, conformément à la législation française en vigueur, il n'est pas exact d'affirmer que c'est la « commission des équivalences » qui décide des demandes de reconnaissance des diplômes étrangers. L'article 6, précité, de l'arrêté susmentionné prévoit, au contraire, que les décisions relatives à ces demandes sont prises, après l'examen effectué par la commission, « par le secrétaire d'État à la Jeunesse et aux Sports ». L'avis de la commission apparaissant comme un simple acte préparatoire de la mesure définitive est donc dépourvu d'effets externes et comme tel ne peut pas avoir une incidence sur la situation des intéressés.

S'il en est ainsi et s'il est vrai que le demandeur a le droit d'utiliser, contre l'acte du ministre, les voies de recours normales prévues par l'ordre juridique français, le fait que l'avis non obligatoire de la commission ne soit pas susceptible de recours n'est

certainement pas contraire au droit communautaire. En mettant l'accent sur ce détail, le tribunal de Lille nous pose donc un problème inexistant; et cela oblige à élargir la portée de sa demande en la formulant dans les termes que nous avons employés au début. Elle doit donc être entendue comme visant à établir si la réglementation communautaire en matière de circulation des personnes exige le respect de certaines conditions minimales, parmi lesquelles une motivation explicite, dans les décisions nationales qui concernent les droits attribués aux migrants.

4. Comme on le sait, les règles communautaires dont il est question sont établies par les articles 48 à 58 du traité et, en ce qui concerne spécialement les travailleurs salariés, par le règlement (CEE) n° 1612-68 du Conseil, du 15 octobre 1968 (JO L 257, p. 2). L'article 45 de ce règlement dispose que la Commission soumet au Conseil « des propositions tendant à supprimer, dans les conditions prévues au traité, les restrictions à l'accès à l'emploi des travailleurs ressortissants des États membres, dans la mesure où le défaut de la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats ou autres titres nationaux peut faire obstacle à la libération des mouvements des travailleurs ». Dans notre secteur, comme dans d'autres, aucune directive — l'instrument par lequel le Conseil doit procéder à la suppression ainsi souhaitée — n'a encore été adoptée. Peut-on en déduire que les restrictions existantes dans les différents ordres juridiques nationaux sont légales? Plus précisément, peut-on affirmer que les États membres ont le droit d'exiger un diplôme délivré par leurs administrations, en excluant la validité des titres obtenus dans le pays de provenance ou dans un État tiers, mais appartenant à la Communauté?

La réponse, nous semble-t-il, ne peut être que négative et elle s'impose en vertu de trois principes explicitement énoncés par le traité ou déduits par la jurisprudence qui l'a interprété:

a) l'obligation qu'il fait aux États membres de s'abstenir de toute mesure susceptible de mettre en péril les réalisations de ses buts (article 5, alinéa 2);

b) l'interdiction générale de discrimination établie par l'article 7;

c) l'effet direct des dispositions qui, en application de cette règle, prévoient l'abolition des limites mises à la circulation des personnes et des services.

Sur ces deux derniers points, vos arrêts sont désormais assez nombreux: voir, en particulier, ceux du 21 juin 1974, Reyners, affaire 2/74 (Rec. p. 631, attendu 32), du 3 décembre 1974, Van Binsbergen, affaire 33/74 (Rec. p. 1299, attendus 24 à 27), du 12 décembre 1974, Walrave, affaire 36/74 (Rec. p. 1405, attendus 4 à 6), du 28 juin 1977, Patrick, affaire 11/77 (Rec. p. 1199, attendus 9 à 13), du 7 février 1979, Auer, affaire 136/78 (Rec. p. 437, attendu 24) et du 12 juillet 1984, Klopp, affaire 107/83 (Rec. p. 2971, attendu 11).

Un pouvoir de nier sic et simpliciter la validité des titres obtenus hors des frontières nationales, mais à l'intérieur de la Communauté, doit donc être exclu. Au contraire, les États doivent dès à présent reconnaître que ces titres sont valables, du moins lorsqu'ils attestent la possession de qualifications équivalant aux compétences certifiées par les documents nationaux correspondants (ainsi,

du reste, l'arrêt du 28 avril 1977, Thieffry, affaire 71/76, Rec. p. 765, attendu 19). Comme l'observent les gouvernements français et danois, l'absence de directives qui réglementent la reconnaissance réciproque des diplômes aura alors un seul effet: elle laissera aux États le pouvoir de régler de manière autonome les procédures de la reconnaissance. Toutefois, il est indiscutable que ce pouvoir crée objectivement une discrimination à l'égard des titulaires de diplômes étrangers. Il s'ensuit que, pour ne pas accroître le désavantage de ceux-ci, et, par conséquent, pour ne pas entrer en conflit avec le droit communautaire, les règles établies par les États devront remplir une double condition: exiger le minimum indispensable, c'est-à-dire instituer des mécanismes qui se limitent à constater si les connaissances du demandeur sont comparables à celles que prouve le titre national, et les assortir de toutes les garanties qui permettent au demandeur de faire valoir sa liberté de circulation.

5. Ces prémisses étant posées, venons-en à la question du juge a quo tel qu'il nous a paru nécessaire de la reformuler: peut-on dire qu'une réglementation susceptible de permettre l'adoption de mesures semblables à la décision litigieuse reste dans les limites du pouvoir réservé jusqu'ici aux États? Le problème se pose surtout à propos d'une caractéristique évidente de l'acte en question: le manque absolu de motivation. La lettre du 8 janvier 1985 fait en effet référence à un « avis défavorable » émis par la commission nationale des équivalences, mais elle n'énonce pas, pas même sous forme de renvoi, les raisons qui ont conduit cette dernière à s'exprimer dans un sens négatif. Il n'a pas non plus été possible de savoir si, au cours de la procédure, ces raisons ont été exprimées dans un texte soumis au secrétaire d'État et utilisé par celui-ci pour la rédaction de la mesure finale.

Les avis des parties sont évidemment opposés. M. Heylens se prononce pour l'incompatibilité avec le droit communautaire de la procédure prévue par l'arrêté du 30 juillet 1965, en critiquant la faculté que ce dernier donne à l'administration de ne pas reconnaître, sans dire pourquoi, l'équivalence d'un diplôme sportif accordé par d'autres États membres. Pour prouver que la nature de la décision est arbitraire même du point de vue technique, l'accusé observe ensuite, avec des termes dont nous lui laissons la pleine responsabilité, que « le football belge de haut niveau est au moins équivalent au football français du plus haut niveau ». Enfin, il soupçonne que le fait de ne pas prévoir une obligation de motiver soit un expédient « corporatif » imaginé pour protéger les entraîneurs français contre la « concurrence étrangère ».

De son côté, le gouvernement de Paris insiste sur le fait que M. Heylens jouit d'une garantie précise: attaquer l'acte devant l'organisme compétent, ou en faire valoir l'invalidité devant le juge pénal pour qu'il se prononce sur la question ou la soumette à titre préjudiciel au juge administratif. Le gouvernement danois est plus prudent. L'absence de motivation, affirme-t-il, n'est certainement pas faite pour faciliter le contrôle juridictionnel de la légalité de la mesure; mais, bien que critiquable, ce défaut ne va pas jusqu'à enfreindre les règles communautaires en matière de libre circulation des personnes.

Pour finir, la Commission relève que, lorsque, comme dans notre cas, une liberté fondamentale garantie par le traité est mise en question, la réglementation interne doit satisfaire au moins à deux conditions:

mettre l'intéressé en mesure de connaître les motifs du refus opposé à sa demande et l'habiliter à intenter un « recours contentieux » contre l'administration.

6. Personnellement, nous doutons qu'à la lumière de l'ordre juridique français l'acte par lequel on refuse la reconnaissance pour équivalence d'un diplôme sportif étranger échappe à l'obligation de motivation [voir la loi n° 79-587, du 21 juillet 1979, et les circulaires du Premier ministre du 31 août 1979 et du 10 janvier 1980 (respectivement, JORF 1979, p. 1711 et 2146, et JORF 1980, p. 465)]. Toutefois, il appartient au tribunal de Lille de vérifier si notre impression est correcte et, dans l'affirmative, si la matière est régie par une pratique contra legem. Comme cela a été précisé jusqu'ici, notre tâche est différente: elle consiste à établir si une réglementation nationale qui n'oblige pas l'administration à motiver sa mesure de refus, mais lui en donne la faculté, est contraire ou non au droit communautaire.

A notre avis, un conflit existe et, pour s'en convaincre, il suffit de considérer la réalité qui est la condition de la « garantie précise » sur laquelle se fonde le gouvernement de Paris. Le fait que le jugement relatif à l'équivalence du diplôme puisse être rendu sans motivation place en effet l'intéressé devant un choix difficile: saisir le juge compétent du pays dans lequel il s'est transféré, fût-ce pour connaître les raisons (par hypothèse les plus banales et les plus évidentes) qui ont incité à lui refuser la reconnaissance ou, dans l'impossibilité d'apprécier le bien-fondé de l'acte, renoncer à se prévaloir des moyens de recours qui lui sont reconnus en évitant ainsi le risque d'un procès coûteux et d'une issue absolument imprévisible pour lui.

Or, ce dilemme entraîne sans doute une aggravation injustifiée de la situation déjà en soi — mais ici inévitablement — discriminatoire que l'absence d'une directive crée entre entraîneurs nationaux et entraîneurs étrangers. Toutefois, sa conséquence la plus sérieuse est d'altérer pour l'étranger les appréciations ordinaires — disons même le simple calcul coûts-avantages — dont les titulaires des garanties juridictionnelles font dépendre, en pratique, l'exercice de celles-ci. Affirmer, comme le fait la France, qu'en cas de recours l'administration doit expliciter les motifs de son refus est juste, mais également insuffisant parce que, sans avoir connaissance de ces motifs, le ressortissant d'un autre État membre n'est pas libre de décider s'il fera usage de son droit de recours.

D'autre part, l'altération et le surcroît de discrimination ainsi caractérisés ne peuvent pas ne pas avoir une incidence sur la liberté de circulation de l'entraîneur immigré (il suffit de considérer que sa renonciation éventuelle à agir en justice implique en substance la décision de s'éloigner du pays d'accueil); et, si cela est exact, il nous semble évident que les articles 48 à 51 du traité comportent pour les États membres l'obligation d'empêcher ces conséquences en imposant à leurs autorités de motiver les actes par lesquels elles nient la validité du titre étranger.

La directive du Conseil du 25 février 1964, relative au transfert et au séjour des étrangers (JO 56, p. 850), fournit une confirmation du raisonnement suivi jusqu'ici, en particulier en ce qui concerne l'insuffisance de la seule protection juridictionnelle. En effet, son article 8 exige que les États

membres assurent à tous les citoyens communautaires l'accès aux moyens de recours ouverts à leurs nationaux; toutefois, l'article 6 ajoute que « les raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique qui sont à la base d'une décision (défavorable concernant directement les premiers) sont portées à leur connaissance ... à moins que des motifs intéressant la sureté de l'État ne s'y opposent ». Il est également significatif que les arrêts du 28 octobre 1975 (affaire 36/75, Rutili, Rec. p. 1219, attendus 36 à 39), du 22 mai 1980 (affaire 131/79, Santillo, Rec. p. 1585, attendus 14 et 19) et du 18 mai 1982 (affaires jointes 115 et 116/81, Adoui et Cornuaille, Rec. p. 1665, attendu 13) mettent l'accent sur la « double garantie » exigée par ces règles.

Au cours de la procédure orale, l'agent du gouvernement danois a tiré argument de l'article 6, précité, pour affirmer que le législateur communautaire dixit ubi voluit et, par conséquent, qu'une obligation de motiver n'existe pas lorsque, comme dans notre cas, elle n'est pas explicitement prévue. Toutefois, l'argument est sans valeur, et cela non seulement parce qu'il nie radicalement la possibilité même d'interpréter les règles de manière systématique. En effet, pour tenir, cet argument devrait être étayé par une contre-épreuve; mais, du moment qu'il n'existe pas de directive concernant les entraîneurs de football, la base dont on pourrait éventuellement déduire que ubi tacuit le législateur noluit, fait défaut.

7. Pour toutes les considérations qui précèdent, nous vous proposons de répondre de la manière suivante à la question qui vous a été adressée par le tribunal de grande instance de Lille, par ordonnance du 4 juillet 1986, dans le cadre de la procédure pénale engagée contre M. Georges Heylens et autres:

« Les articles 7 et 48 à 51 du traité CEE doivent être interprétés en ce sens que toute loi ou toute pratique administrative nationale permettant de refuser sans obligation de motivation la reconnaissance pour équivalence d'un diplôme d'entraîneur de football délivré par un autre État membre en excluant ainsi son titulaire de l'exercice de l'activité en question est incompatible avec ces articles. »