Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. MACIEJ SZPUNAR
présentées le 5 novembre 2014[1]

Affaire C-477/13

Eintragungsausschuss bei der Bayerischen Architektenkammer
contre
Hans Angerer

[demande de décision préjudicielle formée par le Bundesverwaltungsgericht (Allemagne)]

«Libre circulation des personnes — Liberté d'établissement — Directive 2005/36/CE — Reconnaissance des qualifications professionnelles — Accès à la profession d'architecte — Travailleur migrant titulaire d'un diplôme ne figurant pas dans la liste de l'annexe V, point 5.7, de la directive 2005/36 — Article 10 — Signification de l'expression 'motif spécifique et exceptionnel' — Notion d''architecte'»

Introduction

1. L'article 10 de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 septembre 2005, relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles[2] définit le champ d'application d'un régime général de reconnaissance des titres de formation. C'est la première fois que la Cour est invitée à préciser la manière d'interpréter un certain nombre des termes utilisés dans cet article et d'en préciser la valeur normative. Le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale, Allemagne) a été saisi d'un recours en interprétation de la loi (recours appelé «Revision») et se demande si l'interprétation qu'en ont faite les deux juridictions d'amont en l'espèce est correcte.

2. Le litige au principal oppose M. Angerer, qui a obtenu en Autriche la qualification de «planender Baumeister» (entrepreneur-concepteur) à l'Eintragungsausschuss bei der Bayerischen Architekenkammer (comité d'enregistrement de la chambre des architectes de Bavière, ci-après le «comité d'enregistrement»), qui a rejeté sa demande d'inscription au tableau de l'ordre des architectes de Bavière.

3. La question qui se pose en l'espèce n'est pas celle de savoir si M. Angerer remplit les critères de fond inscrits dans la directive 2005/36 qui lui permettraient d'exercer la profession d'architecte en Allemagne. Il s'agit uniquement de savoir si les autorités et les juridictions allemandes peuvent appliquer le régime général de reconnaissance des titres de formation mis en place par la directive 2005/36 aux faits de l'espèce ou si les termes de l'article 10 de cette directive les en empêchent.

1 — Langue originale: l'anglais.
2 — JO 2005, L 255, p. 22.

4. Mon analyse me dicte de répondre que les autorités et les juridictions allemandes peuvent appliquer cette partie de la directive 2005/36. Je propose à la Cour de dire pour droit que la directive 2005/36 devrait être interprétée d'une manière conforme à la logique du marché intérieur et aux dispositions fondamentales du traité sur la liberté d'établissement.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

5. La directive 2005/36 est divisée en six titres: «Dispositions générales» (I), «Libre prestation de services» (II), «Liberté d'établissement» (III), «Modalités d'exercice de la profession» (IV), «Coopération administrative et compétences d'exécution» (V) et «Autres dispositions» (VI).

6. Le titre III sur la liberté d'établissement comporte quatre chapitres: «Régime général de reconnaissance des titres de formation» (I), «Reconnaissance de l'expérience professionnelle» (II), «Reconnaissance sur la base de la coordination des conditions minimales de formation» (III) et «Dispositions communes en matière d'établissement» (IV).

7. L'article 10 de la directive 2005/36, qui fait partie du chapitre I du titre III, est rédigé dans les termes suivants:

«Le présent chapitre s'applique à toutes les professions qui ne sont pas couvertes par les chapitres II et III du présent titre, ainsi que dans les cas qui suivent, où le demandeur, pour un motif spécifique et exceptionnel, ne satisfait pas aux conditions prévues dans ces chapitres:

a) pour les activités énumérées à l'annexe IV, lorsque le migrant ne remplit pas les conditions prévues aux articles 17, 18 et 19;

b) pour les médecins ayant une formation de base, les médecins spécialistes, les infirmiers responsables de soins généraux, les praticiens de l'art dentaire, les praticiens de l'art dentaire spécialistes, les vétérinaires, les sages-femmes, les pharmaciens et les architectes, lorsque le migrant ne remplit pas les conditions de pratique professionnelle effective et licite prévues aux articles 23, 27, 33, 37, 39, 43 et 49;

c) pour les architectes, lorsque le migrant est détenteur d'un titre de formation ne figurant pas dans l'annexe V, point 5.7;

d) sans préjudice des articles 21, paragraphe 1, 23 et 27, pour les médecins, infirmiers, praticiens de l'art dentaire, vétérinaires, sages-femmes, pharmaciens et architectes détenant un titre de formation spécialisée, qui doivent suivre la formation conduisant à la possession d'un titre figurant à l'annexe V, points 5.1.1, 5.2.2, 5.3.2, 5.4.2, 5.5.2, 5.6.2 et 5.7.1, et uniquement aux fins de reconnaissance de la spécialisation en question;

e) pour les infirmiers responsables de soins généraux et les infirmiers spécialisés détenant un titre de formation spécialisée qui suivent la formation conduisant à la possession d'un titre figurant à l'annexe V, point 5.2.2, lorsque le migrant cherche à être reconnu dans un autre État membre où les activités professionnelles en question sont exercées par des infirmiers spécialisés sans formation d'infirmier en soins généraux;

f) pour les infirmiers spécialisés sans formation d'infirmier en soins généraux, lorsque le migrant cherche à être reconnu dans un autre État membre où les activités professionnelles en question sont exercées par des infirmiers responsables de soins généraux, des infirmiers spécialisés sans

formation d'infirmier en soins généraux ou des infirmiers spécialisés détenant un titre de formation spécialisée qui suivent la formation conduisant à la possession des titres figurant à l'annexe V, point 5.2.2;

g) pour les migrants remplissant les conditions prévues à l'article 3, paragraphe 3.»

Le droit allemand

8. Le droit applicable à la profession d'architecte relève, en Allemagne, de la compétence législative des Länder [article 70, paragraphe 1, de la Constitution allemande (Grundgesetz)]. Les conditions d'ouverture du droit d'être inscrit au tableau de l'ordre des architectes de Bavière sont énoncées à l'article 4 de la loi du Land de Bavière sur l'ordre des architectes et des ingénieurs du secteur de la construction (Gesetz über die Bayerische Architektenkammer und die Bayerische Ingenieurekammer-Bau; en abrégé Baukammerngesetz), du 9 mai 2007 (GVBl. p. 308), modifiée pour la dernière fois par la loi du 11 décembre 2012 (GVBl. p. 633) (ci-après le «BauKaG»). Cette disposition est rédigée comme suit:

«(1) Le tableau de l'ordre des architectes est tenu par l'ordre des architectes.

(2) Doit être inscrit au tableau de l'ordre des architectes quiconque en fait la demande et

1. possède son domicile ou sa résidence en Bavière ou y exerce la majeure partie de ses activités professionnelles;

2. a présenté avec succès les épreuves terminales

   a) d'un cycle d'études à temps plein de quatre ans au moins portant sur les matières de la discipline architecture (bâtiment) énoncées à l'article 3, paragraphe 1, ou

   b) d'un cycle d'études à temps plein de trois ans au moins portant sur les matières de la discipline architecture d'intérieur ou architecture paysagère qui sont énoncées à l'article 3, paragraphes 2 et 3, dans une école supérieure allemande, une école d'ingénieur (académie) allemande publique ou homologuée ou dans une institution d'enseignement allemande équivalente aux précédentes et

3. a exercé ensuite pendant deux ans au moins une activité pratique dans la discipline concernée.

Les deux ans d'activité pratique comprennent la participation aux actions de formation professionnelle continue organisées pour l'ordre des architectes dans le domaine de la planification technique et économique et du droit de la construction.

[…]

(4) Remplit également la condition énoncée au paragraphe 2, initio et point 2, sous a), quiconque peut démontrer avoir obtenu un diplôme équivalent dans une école supérieure étrangère ou dans un autre établissement d'enseignement étranger. Pour les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne ou d'un État signataire de l'accord sur l'espace économique européen, sont réputés équivalents les diplômes notifiés ou reconnus comme suffisants conformément aux articles 21, 46 et 47 de la directive 2005/36/CE […] lus en combinaison avec son annexe V, point 5.7.1, ainsi que les diplômes visés aux articles 23 et 49 de la directive 2005/36/CE lus en combinaison avec son annexe VI, point 6. […]

(5) Les conditions énoncées au paragraphe 2, initio et point 2, sous a), et point 3, sont également remplies lorsqu'un ressortissant d'un État membre de l'Union européenne ou d'un État signataire de l'accord sur l'espace économique européen ne remplit pas, pour un motif spécifique et exceptionnel au sens de l'article 10, sous b), c), d) et g), de la directive 2005/36/CE, les conditions qui permettraient la reconnaissance de ses titres de formation sur la base d'une coordination des conditions minimales de formation au sens de la directive 2005/36/CE et que, pour le surplus, les conditions énoncées à l'article 13 de la directive 2005/36/CE sont remplies; les formations sont alors assimilées au sens de l'article 12 de la directive 2005/36/CE. […] La première phrase s'applique par analogie aux personnes qui ont été habilitées à porter le titre d'architecte par l'effet d'une loi reconnaissant à l'autorité compétente d'un État membre de l'Union européenne ou d'un État signataire de l'accord sur l'espace économique européen le pouvoir de décerner ce titre à des ressortissants des États membres de l'Union européenne ou des États signataires de l'accord sur l'espace économique européen qui se sont particulièrement distingués par la qualité de leurs prestations dans le domaine de l'architecture.

[…]»

Les faits, la procédure et les questions préjudicielles

9. M. Angerer, qui possède la nationalité allemande et réside tant en Allemagne qu'en Autriche, exerce dans ce dernier pays, depuis le 1er mars 2007, l'activité d'«entrepreneur-concepteur» («planender Baumeister») après avoir présenté avec succès l'examen de qualification professionnelle conformément à la loi autrichienne.

10. La qualification de «planender Baumeister» ne lui permet pas d'exercer la profession d'architecte en Autriche.

11. De surcroît, la qualification de «planender Baumeister» n'existe pas en Allemagne.

12. Le 25 avril 2008, M. Angerer a demandé à être inscrit au tableau de l'ordre des architectes de Bavière en application de l'article 4 du BauKaG. Le 11 juin 2008[3], il a modifié l'objet de sa demande initiale et souhaitait désormais être inscrit au tableau des fournisseurs de services étrangers en application de l'article 2 du BauKaG[4]. Le comité d'enregistrement a rejeté cette nouvelle demande par décision du 18 juin 2009.

13. M. Angerer a contesté cette décision de rejet devant le Bayerisches Verwaltungsgericht (tribunal administratif du Land de Bavière), qui l'a annulée par jugement du 22 septembre 2009 et ordonné au comité d'enregistrement d'inscrire M. Angerer au tableau des fournisseurs de services étrangers en application de l'article 2 du BauKaG.

14. Le comité d'enregistrement s'est pourvu en appel de ce jugement devant le Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (tribunal administratif supérieur du Land de Bavière). Au cours de la procédure d'appel, à la demande du juge et en accord avec le comité d'enregistrement, M. Angerer a derechef modifié sa demande et sollicitait désormais son inscription au tableau de l'ordre des architectes.

3 — Voir jugement que le Bayerisches Verwaltungsgericht de Munich a rendu le 22 septembre 2009 (M 16 K 09.3302, p. 2).

4 — M. Angerer a modifié sa demande parce que le comité d'enregistrement lui avait signalé qu'il ne remplissait pas les conditions d'enregistrement au tableau de l'ordre des architectes; voir arrêt que le Verwaltungsgerichtshof de Bavière a rendu le 20 septembre 2011 (22 B 10.2360, point 15), qui peut être consulté à l'adresse suivante: http://openjur.de/u/493661.html.

15. La juridiction d'appel a fait droit à cette demande modifiée par jugement du 20 septembre 2011 et rejeté le recours du comité d'enregistrement, auquel il a ordonné d'inscrire le requérant au tableau de l'ordre des architectes en qualité d'architecte indépendant (bâtiment). Dans l'exposé des motifs de son jugement, elle déclare que les conditions d'inscription au tableau de l'ordre des architectes énoncées à l'article 4, paragraphe 5, du BauKaG, lu en combinaison avec les règles des articles 10, sous c), 11 et 13 de la directive 2005/36 auxquelles il se réfère étaient remplies.

16. Le comité d'enregistrement a contesté ce jugement sur un point de droit (par un recours en «Revision») devant le Bundesverwaltungsgericht, auquel il a demandé d'amender le jugement du Bayerischer Verwaltungsgerichtshof du 20 septembre 2011 ainsi que le jugement du Bayerisches Verwaltungsgericht de Munich du 22 septembre 2009 et de débouter M. Angerer.

17. Le Bundesverwaltungsgericht estime avoir besoin d'une interprétation de la directive 2005/36 pour pouvoir trancher le litige pendant devant lui. Par décision de renvoi du 10 juillet 2013, qui est parvenue au greffe de la Cour le 5 septembre 2013, il a résolu de surseoir à statuer et d'adresser les questions préjudicielles suivantes à la Cour:

«1) a) Un 'motif spécifique et exceptionnel' au sens de l'article 10 est-il une des circonstances énoncées dans les catégories définies dans la suite de cet article [sous a) à g)] ou bien un 'motif spécifique et exceptionnel' pour lequel le demandeur ne satisfait pas aux conditions énoncées aux chapitres II et III du titre III de la directive doit-il s'ajouter à ces circonstances?

b) Dans la seconde hypothèse, de quelle nature doit-être ce 'motif spécifique et exceptionnel'? Doit-il s'agir d'un motif personnel, biographique, par exemple, pour lequel, exceptionnellement, le travailleur migrant ne remplit pas les conditions de reconnaissance automatique de son titre de formation en application du chapitre III du titre III de la directive?

2) a) La notion d'"architecte' au sens de l'article 10, sous c), de la directive implique-t-elle que, dans son État membre d'origine, le travailleur migrant a exercé, outre des activités techniques de planification, de surveillance et de mise en œuvre, également des activités relevant du domaine de la conception artistique et économique du bâtiment, de l'urbanisme, voire de la conservation des monuments, ou qu'il aurait pu les exercer au terme de sa formation et, le cas échéant, dans quelle mesure?

b) La notion d'"architecte' au sens de l'article 10, sous c), de la directive implique-t-elle que le travailleur migrant dispose d'une formation de niveau supérieur orientée principalement vers l'architecture en ce sens qu'outre les questions techniques de planification, de surveillance et de mise en œuvre, elle porte également sur des questions relevant de la conception artistique et économique du bâtiment, de l'urbanisme, voire de la conservation des monuments et, le cas échéant, dans quelle mesure?

c) i) La réponse aux questions sous a) et b) dépend-elle de la manière dont le titre d'"architecte' est habituellement utilisé dans les autres États membres (article 48, paragraphe 1, de la directive)

ii) ou bien suffit-il d'établir la façon dont le titre d'"architecte' est habituellement utilisé dans l'État d'origine et dans l'État d'accueil,

iii) ou bien l'éventail des activités habituellement associées au titre d'"architecte' sur le territoire de l'Union européenne peut-il être déduit de l'article 46, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive?»

18. Ont présenté les observations écrites à la Cour les parties au principal, dont la Landesanwaltschaft Bayern, et les gouvernements allemand, néerlandais et roumain ainsi que la Commission européenne. Les parties au principal, dont la Landesanwaltschaft Bayern, le gouvernement allemand et la Commission, ont également présenté des observations orales au cours de l'audience du 9 juillet 2014.

Appréciation

Observations préliminaires

La directive 2005/36

19. Nous avons déjà cité les dispositions pertinentes de la directive 2005/36 plus haut. Afin de permettre une bonne compréhension de ce qui est en cause (et de ce qui ne l'est pas), j'estime qu'il est nécessaire de présenter brièvement les différents régimes de reconnaissance des qualifications professionnelles mis en place par la directive.

20. La directive 2005/36 a été adoptée par le Conseil de l'Union européenne le 6 juin 2005 à la majorité qualifiée [5]. Elle est fondée sur des bases juridiques spécifiques du traité concernant le marché intérieur [6]. Elle a abrogé quinze directives anciennes en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles [7]. Elle réorganise et rationalise leurs dispositions en uniformisant les principes applicables [8]. Le titre III de la directive 2005/36 prévoit trois régimes de reconnaissance: reconnaissance automatique pour les professions dont les conditions minimales de formation ont été coordonnées (chapitre III) (ci-après le «régime automatique»); la reconnaissance sur la base de l'expérience pour certaines activités professionnelles (chapitre II) et un régime général de reconnaissance pour d'autres professions réglementées et des professions qui ne sont pas couvertes par les chapitres II et III ou pour l'exercice desquels, conformément à l'article 10 de la directive 2005/36, le demandeur ne remplit pas les conditions prévues aux chapitres II et III (chapitre I) (ci-après le «régime général»).

21. La solution de la présente affaire requiert un exposé plus détaillé du régime automatique et du régime général.

22. Le chapitre III du titre III de la directive 2005/36 institue, en substance, une approche verticale de l'harmonisation, profession par profession, pour un certain nombre de professions spécifiquement reprises dans la liste qu'il dresse, notamment la profession d'architecte [9]. Le principe directeur de ce chapitre est clair: si une personne a suivi une formation figurant dans la liste de l'annexe V de la directive et remplit un certain nombre de conditions minimales, tout État membre a l'obligation de reconnaître les titres de cette formation et de leur donner, sur son territoire, les mêmes effets, aux fins de l'accès à l'activité professionnelle et de son exercice, que ceux qu'il accorde aux titres de formation correspondants qu'il délivre lui-même. Aux termes de l'article 21 de la directive 2005/36, toute personne souhaitant exercer la profession d'architecte doit donc être en possession d'un des titres de formation repris dans la liste figurant au point 5.7.1 de l'annexe V de la directive et remplir

5 — Voir communiqué de presse du Conseil du 6 juin 2005 [9775/05 (Presse 137)], disponible à l'adresse suivante: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/85121.pdf. La directive a été adoptée en dépit du vote négatif de la République fédérale d'Allemagne et de la République hellénique. Le Grand-Duché de Luxembourg s'est abstenu.

6 — Articles 40 CE (devenu article 46 TFUE) – libre circulation des travailleurs –, 47 CE (devenu article 53 TFUE) – liberté d'établissement – et 55 CE (devenu article 62 TFUE) – libre prestation des services.

7 — Voir article 62 de la directive 2005/36.

8 — Voir considérant 9 de la directive 2005/36.

9 — La directive maintient plus ou moins la situation juridique antérieure tout en abrogeant 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 1985, L 223, p. 15).

les conditions minimales de formations visées à l'article 46 de la directive. La Cour a déclaré à ce sujet que le régime de reconnaissance automatique mis en place aux articles 21, 46 et 49 de la directive 2005/36 pour la profession d'architecte ne laisse aucun pouvoir d'appréciation aux États membres [10]. La reconnaissance des titres prévue au chapitre III du titre III est donc automatique. Dès l'instant où un demandeur remplit les critères, les États membres n'ont d'autre choix que de lui donner accès à la profession concernée.

23. Le chapitre I du titre III de la directive 2005/36 instaure un régime général subsidiaire [11], calqué sur les directives générales antérieures [12]. Il ne s'applique, en principe, qu'aux professions auxquelles le régime automatique ne s'applique pas, ainsi qu'on peut le déduire de l'article 10 de la directive 2005/36. L'article 10 prévoit cependant une exception à cette règle et dispose que le régime général s'applique également dans les cas où, «pour un motif spécifique et exceptionnel», le demandeur ne satisfait pas aux conditions prévues aux chapitres II et III du titre III. Les conditions matérielles du régime général sont énoncées aux articles 11 et suiv. de la directive.

Contexte factuel et juridique des questions préjudicielles

24. La demande préjudicielle porte uniquement sur des questions relatives à l'interprétation de certains termes de l'article 10 de la directive 2005/36. Deux points méritent d'être soulignés.

25. Premièrement, nul ne conteste que M. Angerer ne remplit pas les conditions d'une reconnaissance automatique. Il ne possède aucun des diplômes repris au point 5.7.1 de l'annexe V de la directive 2005/36, ce qui signifie qu'en vertu du principe de la reconnaissance automatique, il ne peut pas attendre des autorités bavaroises qu'elles l'inscrivent au tableau de l'ordre des architectes de Bavière [13]. La Cour n'est donc pas invitée à interpréter des dispositions du régime automatique [14].

26. Deuxièmement, les juridictions administratives allemandes de première et de deuxième instance ont jugé que M. Angerer remplit les conditions matérielles du régime général [15]. Le Bundesverwaltungsgericht, appelé à statuer sur un point de droit (dans la procédure de «Revision»), ne semble pas remettre cette conclusion en question. La Cour n'est donc pas invitée à interpréter les dispositions relatives aux conditions matérielles du régime général. En particulier, il ne lui incombe pas, dans le cadre de la présente demande préjudicielle, de déterminer si les autorités allemandes doivent reconnaître le titre de «planender Baumeister» que M. Angerer a acquis conformément au droit autrichien ainsi que son expérience professionnelle aux conditions des articles 11 et suiv. de la directive 2005/36 et lui donner accès à la profession d'architecte en Allemagne.

10 — Voir arrêt Ordre des architectes (C-365/13, EU:C:2014:280, point 24).

11 — Voir Barnard, C., *The substantive law of the EU. The four freedoms*, Oxford University Press, 4e édition, 2013, p. 320.

12 — À la suite du redémarrage politique du marché commun/interne au milieu des années 80, une approche générale et horizontale énonçant des principes généraux de reconnaissance a été introduite pour les domaines non couverts par cette approche verticale. Voir directives 89/48/CEE, 92/51/CEE et 1999/42/CE. L'origine de ces directives remonte au document «L'achèvement du marché intérieur», livre blanc de la Commission à l'intention du Conseil européen [COM(85) 310 final, du 14 juin 1985, point 93].

13 — Selon la juridiction de renvoi, M. Angerer a également obtenu le grade académique de «Diplom-Ingenieur» (ingénieur du bâtiment, section construction hors-sol) (Fachhochschule, FH) à la Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur (HTWK) de Leipzig le 18 décembre 2012, c'est-à-dire après l'ouverture de la procédure pendante devant elle. La question de savoir si ce grade de «Diplom-Ingenieur» permettrait à M. Angerer d'obtenir la reconnaissance automatique de ses titres n'est pas en litige. Les parties l'ont d'ailleurs confirmé lors de l'audience. Il convient uniquement d'observer à ce sujet que ce titre ne figure pas au point 5.7.1 de l'annexe V de la directive 2005/36. La question de savoir si la profession de «Bauingenieur» relève néanmoins du régime automatique (comme semblent le considérer Kluth, W., et Rieger, F., dans «Die neue EU-Berufsanerkennungsrichtlinie – Regelungsgehalt und Auswirkungen für Berufsangehörige und Berufsorganisationen», *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2005, p. 486-492, en particulier p. 488) est donc dénuée de pertinence en l'espèce.

14 — Articles 21 et suiv. ainsi qu'articles 46 et suiv. de la directive 2005/36.

15 — Articles 11 et suiv. de la directive 2005/36. Confirmant un jugement du Verwaltungsgericht de Munich, le Verwaltungsgerichtshof de Bavière a déjà dit pour droit, à ce propos, que M. Angerer remplissait les conditions de l'article 13, paragraphe 3, lu en combinaison avec l'article 11, sous c), de la directive 2005/36; voir jugement du 20 septembre 2011 (22 B 10.2360, point 33), qui peut être consulté à l'adresse suivante: http://openjur.de/u/493661.html.

27. Tout ce que le Bundesverwaltungsgericht souhaite savoir, c'est si l'article 10 de la directive 2005/36 doit être interprété en ce sens qu'il ne permet pas aux autorités nationales d'appliquer le régime général au cas de l'espèce.

Première question: interprétation de l'expression «motif spécifique et exceptionnel» qui figure à l'article 10 de la directive 2005/36

28. La juridiction de renvoi demande une interprétation de l'expression «motif spécifique et exceptionnel» utilisée à l'article 10 de la directive 2005/36. Elle voudrait savoir si les cas dont la liste figure sous a) à g) de cet article ne sont qu'une énumération de «motifs spécifiques et exceptionnels» ou si cette expression a une signification normative supplémentaire. En d'autres termes, elle voudrait que la Cour lui précise si les autorités nationales peuvent apprécier si la formation de «planender Baumeister» de M. Angerer et son expérience professionnelle peuvent, en application des articles 11 et suiv. de la directive 2005/36, lui donner accès à la profession d'architecte en Allemagne ou bien si, avant d'évaluer sa formation, les autorités nationales doivent d'abord examiner s'il existe un «motif spécifique et exceptionnel» expliquant pourquoi M. Angerer ne possède pas un titre de formation d'architecte qu'il aurait acquis en Autriche.

Interprétation textuelle et systémique de l'article 10 de la directive 2005/36

29. Comme nous l'avons vu plus haut, l'article 10 dispose que le régime général de reconnaissance des titres de formation s'applique à toutes les professions qui ne sont pas couvertes par les chapitres II et III du titre III («Liberté d'établissement») ainsi que dans les cas qui suivent, où le demandeur, *pour un motif spécifique et exceptionnel*, ne satisfait pas aux conditions prévues dans ces chapitres. Les «cas qui suivent» sont ceux qui sont énumérés sous a) à g).

30. Ces cas sont de différentes natures. C'est ainsi que les lettres a) et b) concernent l'expérience professionnelle tandis que les lettres c) à f) portent sur des formations spécifiques. La nature de la lettre g) est totalement différente: il vise les travailleurs migrants dont les titres ont été délivrés dans un pays tiers.

31. Comme l'expression «motif spécifique et exceptionnel» se trouve tout au début de l'article 10, c'est-à-dire avant la liste sous a) à g)[16], il me paraît qu'elle devrait avoir la même signification pour chacune des lettres a) à g) qui suivent. Si tel n'était pas le cas, le législateur aurait dû faire précéder chacune des lettres a) à g) de son propre complément, adapté aux besoins spécifiques de chacune de celles-ci.

32. Cette conclusion nous amène à nous demander si les lettres a) à g) de l'article 10 de la directive 2005/36 énoncent exhaustivement les motifs pour lesquels le régime général doit s'appliquer ou si des motifs supplémentaires doivent s'y ajouter.

33. Examinons le terme «motif» de plus près. L'*Oxford Advanced Learner's Dictionary* en donne la définition suivante: «a cause or an explanation for something that has happened or that somebody has done» («une cause ou explication d'un acte ou d'un événement»)[17]. Le *Cambridge Advanced Learner's Dictionary* donne une définition comparable: «the cause of an event or situation or something that provides an excuse or explanation» («la cause d'un événement ou d'une situation ou un élément qui fournit une excuse ou une explication»)[18]. Il me semble que l'élément clef de ces définitions est l'élément explication. Un «motif» fournit intrinsèquement une explication.

16 — Devant la parenthèse, dirait-on en mathématiques.

17 — Cette définition peut être consultée à l'adresse suivante: http://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/reason_1.

18 — Cette définition peut être consultée à l'adresse suivante: http://dictionary.cambridge.org/dictionary/british/reason.

34. À la première lecture du libellé de l'article 10, l'on pourrait être tenté de considérer que l'expression «motif spécifique et exceptionnel» requiert des éléments supplémentaires, comme une explication des raisons pour lesquelles les conditions énoncées aux chapitres II et III ne sont pas remplies dans les cas énumérés sous a) à g) de l'article 10. En effet, à les interpréter de façon strictement littérale, ces lettres a) à g) répondent à peine à la notion de «motif» [19]. Dans le cas d'un architecte visé sous c), l'on souhaiterait une explication des raisons pour lesquelles la personne concernée est titulaire d'un titre de formation qui ne figure pas au point 5.7 de l'annexe V [20].

35. La juridiction de renvoi penche pour cette interprétation. Selon elle, deux conditions cumulatives doivent être remplies dans le cas des architectes: premièrement, le demandeur doit être titulaire d'un titre de formation non repris dans la liste du point 5.7 de l'annexe V et, deuxièmement, cette situation doit être due à un «motif spécifique et exceptionnel».

36. Je ne suis cependant pas convaincu par ce raisonnement.

37. Si l'on peut admettre que l'expression «motif spécifique et exceptionnel» a la même signification pour chacune des lettres a) à g), l'on remarquera rapidement qu'il est à peine possible de fournir une définition commune. Prenons la lettre g), conformément à laquelle le régime général s'applique lorsque le demandeur qui, pour un motif spécifique et exceptionnel, ne satisfait pas aux conditions prévues aux chapitres II et III est un migrant remplissant les conditions prévues à l'article 3, paragraphe 3, de la directive. Conformément à celui-ci, est assimilé à un titre de formation tout titre de formation délivré dans un pays tiers dès lors que son titulaire a, dans la profession concernée, une expérience professionnelle de trois ans sur le territoire de l'État membre qui a reconnu ce titre de formation conformément à l'article 2, paragraphe 2, et que cette expérience est certifiée par cet État membre. Peut-on attendre de quelqu'un qui a obtenu un titre de formation dans un pays tiers qu'il fournisse un motif spécifique et exceptionnel expliquant pourquoi il a obtenu ce titre dans un tel pays tiers? La réponse est évidemment négative. Ce qui est «spécifique et exceptionnel» ici, c'est le *fait* que le titre de formation a été obtenu dans un pays tiers, et non pas le *motif* pour lequel c'est là qu'il l'a été.

38. J'ai beaucoup de peine à imaginer que, si l'expression «motif spécifique et exceptionnel» n'a pas une signification supplémentaire en ce qui concerne la lettre g), elle en aurait une pour les autres lettres [21].

39. En d'autres termes, même si je peux comprendre que, dans le cas des architectes visé sous c), il est théoriquement possible de concevoir un motif spécifique ou exceptionnel pour lequel le travailleur migrant est titulaire d'un titre de formation qui ne figure pas au point 5.7 de l'annexe V de la directive 2005/36 [22], j'hésiterais encore à prêter une signification supplémentaire à l'expression «motif spécifique et exceptionnel» pour chacune des lettres a) à g).

19 — L'on observera que les autres versions linguistiques de l'article 10 utilisent le même terme, que ce soit au singulier ou au pluriel. Par exemple, au pluriel: «aus […] Gründen» (en allemand), «põhjustel» (en estonien), «dėl [...] priežasčių» (en lituanien), «z przyczyn» (en polonais); au singulier: «por una razón» (en espagnol), «pour un motif» (en français), «per una ragione» (en italien).

20 — Dans le cas présent, cela signifierait que M. Angerer devrait expliquer pourquoi il a obtenu la qualification de «planender Baumeister» conformément au droit autrichien. La question suivante serait celle de savoir si un «motif spécifique et exceptionnel» doit avoir une signification objective ou personnelle.

21 — C'est la raison pour laquelle les termes «situation» ou «cas» auraient été plus appropriés que le terme «motif».

22 — L'on pourrait, par exemple, songer à un motif objectif, tel que l'omission accidentelle par le législateur européen d'un titre de formation au point 5.7 de l'annexe V ou un motif personnel, tel que les circonstances familiales particulières et exceptionnelles en raison desquelles le demandeur n'a pu obtenir qu'un titre ne figurant pas dans la liste de l'annexe au lieu d'un titre qui y serait repris.

Genèse de l'article 10 de la directive 2005/36

40. La genèse de la directive nous enseigne que, dans la proposition initiale de la Commission [23], l'article 10 était concis et sans détour. Il était rédigé comme suit: «Le présent chapitre s'applique à toutes les professions qui ne sont pas couvertes par les chapitres II et III du présent titre *ainsi qu'aux cas où le demandeur ne remplit pas les conditions prévues auxdits chapitres*» [24]. La proposition prévoyait donc qu'en principe, lorsque les conditions de la reconnaissance automatique n'étaient pas remplies, le régime général demeurait d'application.

41. Le Parlement européen n'a soulevé aucune objection à l'égard de cette formulation et il n'a donc, en première lecture, proposé aucun amendement de cet article 10 [25].

42. Le Conseil a néanmoins estimé que la proposition de la Commission allait trop loin. Dans sa position commune, il a déclaré que cette extension du régime général ne devrait s'appliquer qu'aux professions non couvertes par les chapitres II et III du titre III ainsi qu'aux «cas particuliers énumérés à *l'article 10, points (a) à (g)* de la position commune pour lesquels, en raison d'un motif spécifique et exceptionnel, le demandeur, tout en exerçant une profession couverte par lesdits chapitres, ne satisfait pas aux conditions prévues dans ces chapitres» [26]. Dans sa position commune, il ajoute que: «[l]es cas énumérés couvrent des situations qui relèvent actuellement du traité tel qu'il a été interprété par la Cour de justice des Communautés européennes, ainsi que des situations faisant l'objet de solutions particulières en vertu des directives existantes» [27].

43. La Commission, quant à elle, a accepté cette contre-position et déclaré que la position commune explicite la proposition de la Commission quant aux cas d'application subsidiaire du régime général de reconnaissance en énumérant les situations spécifiques concernées qui, à l'heure actuelle, bénéficient soit de règles ad hoc, soit des dispositions du traité, soit du système général de reconnaissance. Elle a ajouté que «[c]ette précision n'implique aucune modification de fond» [28].

44. J'éprouve quelques doutes en ce qui concerne l'exactitude de cette dernière déclaration dès lors que la position commune du Conseil a pour effet que le régime général ne s'applique pas dans tous les cas. Néanmoins, il me semble clair que le législateur communautaire voulait avant toute chose limiter les cas particuliers aux cas exceptionnels repris sous a) à g), c'est-à-dire les cas déjà couverts par le traité tel qu'interprété par la Cour et par les directives existantes. L'idée n'était pas d'introduire, aux fins de l'application du régime général, des critères additionnels en sus de ceux figurant sous a) à g), critères additionnels déduits de l'expression «motif spécifique et exceptionnel».

L'article 10 de la directive 2005/36 lu à la lumière de l'article 49 TFUE

45. Cette interprétation de l'article 10 de la directive 2005/36 est en outre confirmée lorsqu'on l'examine à la lumière de l'article 49 TFUE [29].

23 — Voir Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles [COM(2002) 119 final, JO 2002, C 181 E, p. 183], p. 188.

24 — Mis en italique par moi.

25 — Voir résolution législative du Parlement européen du 11 février 2004 sous la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles [COM(2002) 119 – C5-0113/2002 – 2002/0061(COD), JO C 97 E, p. 230].

26 — Voir Position commune (CE) nº 10/2005 adoptée par le Conseil le 21 décembre 2004 en vue de l'adoption de la directive 2005/…/CE du Parlement européen et du Conseil du … relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (JO 2005 C 58 E, p. 1), p. 122.

27 — Ibidem (p. 123).

28 — Voir communication du 6 janvier 2005 de la Commission au Parlement européen conformément à l'article 251, paragraphe 2, deuxième alinéa, du traité CE concernant la position commune arrêtée par le Conseil en vue de l'adoption d'une directive du Parlement européen et du Conseil relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles [COM(2004) 853 final, p. 7].

29 — L'article 49 TFUE étant la *Grundnorm* du droit d'établissement, selon la terminologie précise de Müller-Graff, P.-C., dans Streinz, R., *EUV/AEUV*, Beck, 2e édition, Munich, 2012, article 49 TFUE, point 1.

46. Dans son arrêt Commission/Espagne [30], qui concernait des pharmaciens, la Cour a déclaré que le droit à la reconnaissance des diplômes est garanti en tant qu'expression du droit fondamental à la liberté d'établissement [31]. Je ne vois pas pour quelle raison la même chose ne devrait pas s'appliquer aux architectes. La directive 2005/36 doit donc être interprétée à la lumière de la disposition du traité relative à la liberté d'établissement.

47. Dans ce contexte, je voudrais proposer à la Cour de s'inspirer du raisonnement qu'elle a tenu dans l'arrêt Dreessen [32].

48. Cette affaire concernait un ressortissant belge qui avait obtenu un diplôme d'ingénieur en Allemagne, avait travaillé comme salarié dans plusieurs bureaux d'architecture à Liège (Belgique) et qui sollicitait son inscription au tableau de l'ordre des architectes de la province de Liège de manière à pouvoir exercer en qualité d'architecte indépendant. Sa demande avait été rejetée au motif que son diplôme ne correspondait pas à un diplôme délivré par une section d'architecture au sens de la directive 85/384 et qu'il ne relevait donc pas du champ d'application de celle-ci. La Cour a dit pour droit qu'en pareille situation, l'article du traité relatif à la liberté d'établissement devait s'appliquer. Elle a ajouté que les directives sur la reconnaissance n'ont pas pour but de rendre plus difficile la reconnaissance des diplômes, certificats et autres titres dans les situations non couvertes par elles [33]. Elle a donc conclu que les autorités nationales devaient examiner la demande de M. Dreessen.

49. Selon moi, l'interprétation de l'article 49 TFUE que la Cour a donnée pour des situations ne relevant pas du champ d'application de la directive en vigueur à l'époque vaut *a fortiori* pour une interprétation d'une disposition de la directive 2005/36. Voici ce que je retiens de l'arrêt Dreessen (EU:C:2002:35) aux fins de la présente affaire: l'article 10, sous c), de la directive doit être interprété d'une manière conforme aux traités et, en particulier, au droit d'établissement, ce qui signifie qu'il ne devrait pas empêcher les autorités nationales de traiter une demande et d'examiner si les conditions matérielles du régime général de reconnaissance sont remplies dans le cas d'un architecte. L'article 10, sous c), ne devrait pas rendre pareille appréciation plus difficile. Cela ne veut pas dire que les autorités nationales sont tenues de reconnaître les diplômes de M. Angerer et ce n'est d'ailleurs pas la question qui a été posée. Cela signifie uniquement qu'elles devraient être en mesure d'examiner si ses qualifications et son expérience répondent aux exigences des articles 11 et suiv. de la directive 2005/36.

Réponse à la première question

50. En conclusion, je considère que l'expression «motif spécifique et exceptionnel» utilisée à l'article 10 de la directive 2005/36 sert uniquement d'introduction aux lettres a) à g) de cette disposition. Elle n'a pas une valeur normative qui irait au-delà des cas énumérés sous a) à g). Je propose dès lors de répondre à la première question que l'expression «motif spécifique et exceptionnel» qui figure à l'article 10 de la directive 2005/36 se réfère uniquement aux lettres a) à g) de cette disposition. Un demandeur n'est pas tenu de fournir un «motif spécifique et exceptionnel» qui s'ajouterait à ceux qui sont énoncés à l'article 10, sous a) à g).

30 — C-39/07, EU:C:2008:265.

31 — Ibidem (point 37).

32 — C-31/00, EU:C:2002:35.

33 — Ibidem (point 26).

Deuxième question: interprétation du terme «architectes» utilisé à l'article 10, sous c), de la directive 2005/36

51. La juridiction de renvoi a posé la deuxième question afin que la Cour lui fournisse, en substance, des éclaircissements concernant la signification du terme «architectes» utilisé à l'article 10, sous c), de la directive 2005/36. Elle souhaite savoir si la personne concernée doit avoir exercé des activités relevant du domaine de la conception artistique et économique du bâtiment, de l'urbanisme, voire de la conservation des monuments, et, plus généralement, elle souhaite que la Cour l'éclaire sur les critères permettant de déterminer ce qu'est un architecte.

52. Selon le comité d'enregistrement, la notion d'«architecte» implique que quiconque aspire à être reconnu en qualité d'architecte en application du régime général doit remplir un certain nombre de conditions minimales. Les critères d'appréciation peuvent être puisés dans les conditions énoncées à l'article 46 de la directive 2005/36.

53. Selon moi, le terme «architectes» qui figure à l'article 10, sous c), désigne uniquement la profession à laquelle le demandeur souhaite avoir accès. La directive 2005/36 ne fournit aucune définition légale de ce qu'est un architecte, que ce soit dans le régime automatique ou dans le régime général.

54. S'il est exact qu'à l'instar de l'article 3 de la directive 85/384[34], l'article 46 de la directive 2005/36, intitulé «Formation d'architecte», énumère en détail les connaissances, aptitudes et compétences que l'impétrant doit avoir acquises aux termes de ses études d'architecture pour relever du régime automatique, cela ne signifie pas que la directive s'emploie à définir ce qu'est un architecte.

55. En effet, la Cour a déclaré à propos de la directive 85/384 que l'article 1er, paragraphe 2, de cette directive, qui définit son champ d'application[35], ne prétendait pas donner une définition juridique des activités du domaine de l'architecture et qu'il appartenait à la législation nationale de l'État membre d'accueil de définir les activités relevant de ce domaine[36]. Ces déclarations de la Cour concernent ce qui est aujourd'hui le régime automatique[37].

56. J'estime que, si la directive ne cherche même pas à définir ce qu'est un architecte dans le régime automatique, elle ne peut pas, *a fortiori*, le faire pour le régime général.

57. De surcroît, je proposerais que la Cour n'intègre pas les exigences de l'article 46, paragraphe 1, de la directive 2005/36 dans la notion d'«architectes» utilisée à l'article 10, sous c), de celle-ci, car cela reviendrait, en fait, à subordonner l'applicabilité du régime général à la condition que les critères du régime automatique soient remplis. Des notions du «régime automatique» seraient ainsi subrepticement introduites dans le régime général. En définitive, cela aurait pour effet de saper le régime général.

34 — Le libellé de l'article 46, paragraphe 1, de la directive 2005/36 est pratiquement identique à celui de l'article 3 de la directive 85/384.

35 — L'article 1er, paragraphe 2, de la directive 85/384 est rédigé comme suit: «Au sens de la présente directive, on entend par activités du domaine de l'architecture celles exercées habituellement sous le titre professionnel d'architecte.»

36 — Voir arrêt Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia e.a. (C-111/12, EU:C:2013:100, point 42). Voir également ordonnance Mosconi et Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia (C-3/02, EU:C:2004:224, point 45). Voici ce que l'avocat général Léger a déclaré dans le même ordre d'idée au point 4 des conclusions qu'il a présentées dans l'affaire Dreessen (EU:C:2001:285): «La directive n'a pas pour objectif d'harmoniser les règles nationales dans le domaine de l'architecture. Elle ne définit pas ce qu'est un architecte. Elle n'offre pas non plus de critères matériels de délimitation de la profession.»

37 — Puisque, comme nous l'avons vu plus haut, la directive 85/384 contenait uniquement un tel régime automatique.

58. C'est la raison pour laquelle j'userais de la plus grande circonspection et hésiterais à donner une interprétation trop restrictive du terme «architectes» utilisé à l'article 10 de la directive 2005/36. C'est aux autorités de l'État membre d'accueil qu'il appartient de déterminer si elles acceptent d'autoriser une personne à exercer la profession d'architecte en application du régime général après avoir appliqué les conditions des articles 11 et suiv. et examiné son cas à la lumière de ces articles. Si l'on devait intégrer de trop nombreuses exigences dans la notion d'«architecte», l'on risquerait d'anticiper quelque peu l'évaluation à laquelle doivent procéder les autorités nationales.

59. Le terme «architectes» utilisé à l'article 10, sous c), de la directive 2005/36 n'implique pas que les autorités nationales doivent rechercher des critères supplémentaires auxquels devrait satisfaire toute personne demandant la reconnaissance de ses titres en application du régime général. À ce stade de la directive, l'article 10, sous c), n'empêche pas les autorités nationales de constater qu'un demandeur remplit les critères de reconnaissance prévus par le régime général. Je ne vois aucune raison pour laquelle elles devraient être empêchées d'appliquer le régime général de reconnaissance.

60. C'est la raison pour laquelle je propose de répondre à la deuxième question que le terme «architectes» utilisé à l'article 10, sous c), de la directive 2005/36 se réfère à la profession à laquelle un demandeur demande accès. Il ne doit pas être interprété d'une manière qui limiterait le champ d'application du régime de reconnaissance des titres de formation mis en place par le chapitre I du titre III de la directive 2005/36.

Conclusion

61. Eu égard à l'exposé qui précède, je propose à la Cour de répondre comme suit aux questions préjudicielles du Bundesverwaltungsgericht:

1) L'expression «motif spécifique et exceptionnel» qui figure à l'article 10 de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 septembre 2005, relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, se réfère uniquement aux lettres a) à g) de cette disposition. Un demandeur n'est pas tenu de fournir un «motif spécifique et exceptionnel» qui s'ajouterait à ceux qui sont énoncés à l'article 10, sous a) à g).

2) Le terme «architectes» utilisé à l'article 10, sous c), de la directive 2005/36 se réfère à la profession à laquelle un demandeur demande accès. Il ne doit pas être interprété d'une manière qui limiterait le champ d'application du régime de reconnaissance des titres de formation mis en place par le chapitre I du titre III de la directive 2005/36.