Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. NICHOLAS EMILIOU
présentées le 8 septembre 2022 [1]

Affaire C-270/21

A

[demande de décision préjudicielle formée par le Korkein hallinto-oikeus (Cour administrative suprême, Finlande)]

« Renvoi préjudiciel – Reconnaissance des qualifications professionnelles – Directive 2005/36/CE – Droit d'exercer la profession d'enseignant d'école maternelle en vertu de diplômes d'enseignement supérieur et de compétences pédagogiques – Profession réglementée – Qualifications professionnelles acquises dans l'ex-Union soviétique – Pays tiers – Notion »

I. Introduction

1. A (ci-après le « requérant ») a formé une demande auprès de l'Opetushallitus (direction de l'enseignement, Finlande), tendant à la reconnaissance de la qualification professionnelle d'enseignant d'école maternelle, sur la base des documents suivants : un diplôme d'enseignement secondaire obtenu en 1980 en République socialiste soviétique d'Estonie, c'est-à-dire sur le territoire de l'ex-Union soviétique ; deux diplômes d'enseignement supérieur ne relevant pas du domaine de l'éducation, obtenus en Estonie en 2006 et en 2013, et une attestation délivrée par le « Eesti Õpetajate Liit » (Association estonienne des enseignants) en 2017 établissant la compétence pédagogique de A.

2. Le Helsingin hallinto-oikeus (tribunal administratif d'Helsinki, Finlande) a rejeté la demande de A et a confirmé la décision de l'Opetushallitus (direction de l'enseignement), considérant, en substance, à l'instar de cette dernière, que le requérant ne remplissait pas les conditions prévues par la réglementation nationale transposant la directive 2005/36/CE pour la reconnaissance de sa qualification professionnelle [2].

3. Le Korkein hallinto-oikeus (Cour administrative suprême, Finlande) s'interroge sur deux notions utilisées dans la directive 2005/36. D'une part, se référant à plusieurs aspects de la réglementation nationale régissant l'accès à la profession d'enseignant d'école maternelle en Estonie, il se demande si cette profession, telle que traitée en Estonie, peut être considérée comme une « profession réglementée », au sens de la directive 2005/36, étant donné que cette notion présuppose, en substance, que l'accès à une profession donnée soit subordonné à la

[1] Langue originale : l'anglais.

[2] Directive du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (JO 2005, L 255, p. 22). Cette directive a été modifiée à plusieurs reprises.

possession de « qualifications professionnelles déterminées ». D'autre part, cette juridiction s'interroge sur le point de savoir si la qualification professionnelle délivrée dans l'ex-Union soviétique doit être considérée comme ayant été obtenue dans un pays tiers.

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

4. En vertu de l'article 3, paragraphe 1, sous a), de la directive 2005/36, on entend par « profession réglementée » une « activité ou un ensemble d'activités professionnelles dont l'accès, l'exercice ou une des modalités d'exercice est subordonné directement ou indirectement, en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives, à la possession de qualifications professionnelles déterminées [...] ».

5. Aux termes de l'article 13, paragraphes 1 et 2, de la directive 2005/36 :

« 1. Lorsque, dans un État membre d'accueil, l'accès à une profession réglementée ou son exercice est subordonné à la possession de qualifications professionnelles déterminées, l'autorité compétente de cet État membre permet aux demandeurs d'accéder à cette profession et de l'exercer, dans les mêmes conditions que pour ses nationaux, s'ils possèdent une attestation de compétences ou un titre de formation visé à l'article 11 qui est requis par un autre État membre pour accéder à cette même profession sur son territoire ou l'y exercer.

Les attestations de compétences ou les titres de formation sont délivrés par une autorité compétente dans un État membre, désignée conformément aux dispositions législatives, réglementaires ou administratives de cet État membre.

2. L'accès à la profession et son exercice, tels que décrits au paragraphe 1, sont également accordés aux demandeurs qui ont exercé la profession en question à temps plein pendant une année ou à temps partiel pendant une durée totale équivalente au cours des dix années précédentes dans un autre État membre qui ne réglemente pas cette profession et qui possèdent une ou plusieurs attestations de compétences ou preuves de titre de formation délivré par un autre État membre qui ne réglemente pas cette profession.

Les attestations de compétences ou les titres de formation remplissent les conditions suivantes :

a) être délivrés par une autorité compétente dans un État membre, désignée conformément aux dispositions législatives, réglementaires ou administratives de cet État membre ;

b) attester la préparation du titulaire à l'exercice de la profession concernée.

L'expérience professionnelle d'un an visée au premier alinéa ne peut cependant être requise si le titre de formation que possède le demandeur certifie une formation réglementée. »

B. Le droit finlandais

6. Aux termes de l'article 1er, premier alinéa, du laki ammattipätevyyden tunnustamisesta (1384/2015) (loi relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles nº 1384/2015) (ci-après la « loi relative aux qualifications professionnelles »), cette loi régit la reconnaissance des qualifications professionnelles et la libre prestation des services conformément à la directive 2005/36. L'article 6 de ladite loi détaille les conditions d'une telle reconnaissance.

C. Le droit estonien

7. Les exigences de qualification * des enseignants d'école maternelle en Estonie sont régies par le Koolieelse lasteasutuse pedagoogide kvalifikatsiooninõuded, Riigi teataja (règlement du ministre de l'Éducation relatif aux exigences de qualification des pédagogues d'école maternelle) du 26 août 2002 (ci-après le « règlement relatif aux exigences de qualification des pédagogues d'école maternelle »). En vertu de l'article 1er, paragraphe 1, de ce règlement, l'équivalence des exigences de qualification prévues par ledit règlement et l'aptitude du travailleur à exercer cette profession sont appréciées par l'employeur.

8. En vertu de l'article 18 du règlement relatif aux exigences de qualification des pédagogues d'école maternelle, les exigences de qualification d'un enseignant d'école maternelle sont un diplôme d'enseignement supérieur ainsi que des compétences pédagogiques. L'article 37 de ce règlement prévoit que les exigences de qualification prévues par cet instrument ne s'appliquent pas aux enseignants qui travaillaient en qualité d'enseignant d'école maternelle avant le 1er septembre 2013 et qui sont qualifiés ou réputés être adéquatement qualifiés pour une fonction similaire conformément aux dispositions dudit règlement en vigueur avant le 1er septembre 2013.

III. Les faits à l'origine du litige, la procédure au principal et les questions préjudicielles

9. A a présenté une demande de reconnaissance de ses qualifications professionnelles d'enseignant d'école maternelle auprès de l'Opetushallitus (direction de l'enseignement) sur la base des documents suivants : i) une attestation relative à l'obtention du diplôme « Koolieelsete lasteasutuste kasvataja » (éducation de la petite enfance) en 1980 (ci-après le « diplôme de 1980 ») ; ii) une attestation relative à l'obtention du diplôme « Rakenduskõrghariduse tasemele vastava hotellimajanduse eriala õppekava » (cursus spécialisé pour la gestion hôtelière correspondant à un niveau d'enseignement supérieur) en 2006 (ci-après le « diplôme de 2006 »), et iii) une attestation relative à l'obtention du diplôme « Ärijuhtimise magistri kraad – Turismieetevõtlus ja teeninduse juhtimine » (Master en gestion d'entreprise – Gestion du tourisme et des services) en 2013 (ci-après le « diplôme de 2013 »). Il a en outre joint à sa demande l'attestation « Kutsetunnistus Õpetaja, tase 6 » (attestation professionnelle « enseignant, niveau 6 »), délivrée par l'Association estonienne des enseignants en 2017 (ci-après l'« attestation de 2017 »).

10. Par décision du 8 mars 2018, l'Opetushallitus (direction de l'enseignement) a rejeté la demande de A.

* Ndt : dénommées « conditions d'aptitude » dans la demande de décision préjudicielle.

11. Par décision du 18 avril 2019, le Helsingin hallinto-oikeus (tribunal administratif d'Helsinki) a rejeté le recours formé par A contre la décision de l'Opetushallitus (direction de l'enseignement). Cette juridiction a considéré que les qualifications et l'expérience professionnelle de A ne remplissaient pas les conditions permettant la reconnaissance d'une qualification professionnelle en vertu de la loi relative aux qualifications professionnelles.

12. Selon le Helsingin hallinto-oikeus (tribunal administratif d'Helsinki), il n'apparaît pas que l'attestation de 2017 se fonde sur des études effectuées en Estonie ou sur une expérience professionnelle acquise dans ce pays. La qualification professionnelle de A ne saurait donc pas être pleinement considérée comme ayant été obtenue en Estonie. Cette juridiction a précisé que, au vu des modalités d'attestation de la compétence pédagogique, en tant qu'exigence de qualification requise à l'égard des enseignants d'école maternelle, prévues par le droit estonien, la profession d'enseignant d'école maternelle doit être considérée comme une profession non réglementée en Estonie. Ladite juridiction a également précisé que l'expérience professionnelle acquise par A en République socialiste d'Estonie et en Finlande [3] ne saurait être prise en compte dans le cadre de la reconnaissance des qualifications professionnelles, étant donné qu'elle n'a pas été acquise dans « un autre État membre ».

13. Devant la juridiction de renvoi, A a fait valoir qu'il avait suivi la formation nécessaire dans son pays d'origine, où une attestation de compétence pédagogique lui avait en outre été délivrée. Il a précisé que la profession d'enseignant d'école maternelle est une profession réglementée en Estonie, même si le respect des exigences applicables est apprécié par l'employeur et que les compétences pédagogiques peuvent être acquises et démontrées de différentes manières.

14. Il a en outre fait valoir que, si son premier diplôme en éducation de la petite enfance avait été obtenu en République socialiste d'Estonie, ce diplôme avait été assimilé aux diplômes obtenus en Estonie par une loi de 2005. A s'est également vu délivrer l'attestation de 2017, de sorte qu'il estime être titulaire de deux qualifications en éducation de la petite enfance provenant d'« un autre État membre ».

15. L'Opetushallitus (direction de l'enseignement) a précisé que la profession en cause ne saurait être considérée comme réglementée en Estonie, étant donné que la législation estonienne ne lie pas l'exigence de compétence pédagogique à des titres de formation, à une attestation de compétence ou à une expérience professionnelle. Il appartient au contraire à l'employeur d'apprécier le respect de l'exigence de compétence pédagogique.

16. La juridiction de renvoi n'est pas certaine que la profession en cause, telle que traitée en Estonie, doive être considérée comme une « profession réglementée » au sens de la directive 2005/36. D'une part, les exigences de qualification sont énoncées dans le règlement relatif aux exigences de qualification des pédagogues d'école maternelle et consistent en l'obtention d'un diplôme d'enseignement supérieur et en une compétence pédagogique, qui est définie dans une norme professionnelle adoptée par un conseil compétent pour la profession concernée. La juridiction de renvoi relève également que la République d'Estonie a fait inscrire la profession en cause dans la base de données des professions réglementées tenue par la Commission européenne. D'autre part, la réglementation nationale en cause confère à l'employeur un pouvoir discrétionnaire pour apprécier si un individu répond aux exigences de qualification, les modalités de preuve de la compétence pédagogique requise n'étant régies par aucune législation ou autre document.

[3] Il résulte de la décision de renvoi que A a exercé les fonctions d'enseignant d'école maternelle en République socialiste d'Estonie entre 1980 et 1984, et en Finlande au cours des années 2016 et 2017.

17. Dans l'hypothèse où la profession d'enseignant d'école maternelle devrait être considérée comme une « profession réglementée » en Estonie, la juridiction de renvoi s'interroge sur la nature de l'attestation de 2017, eu égard au fait qu'elle a été délivrée, selon la juridiction de renvoi, sur la base de l'expérience professionnelle acquise en ex-Union soviétique ainsi qu'en Finlande, l'État d'accueil.

18. Enfin, la juridiction de renvoi estime nécessaire d'apprécier si la qualification professionnelle du requérant acquise en République socialiste d'Estonie doit être considérée comme ayant été obtenue dans un pays tiers.

19. Dans ces conditions, le Korkein hallinto-oikeus (Cour administrative suprême) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Convient-il d'interpréter l'article 3, paragraphe 1, sous a), de la directive [2005/36], telle que modifiée par la directive 2013/55/UE (JO 2013, L 354, p. 132), en ce sens que doit être considérée comme profession réglementée une profession pour laquelle, d'une part, les conditions d'aptitude sont définies dans un règlement adopté par le ministre de l'Enseignement d'un État membre, le contenu des compétences pédagogiques requises à l'égard d'un enseignant d'école maternelle est défini dans une norme professionnelle et cet État membre a fait inclure la profession d'enseignant d'école maternelle dans une base de données des professions réglementées tenue par la Commission, mais pour laquelle, d'autre part, le libellé du règlement [relatif aux exigences de qualification des pédagogues d'école maternelle] de cette profession confère à l'employeur un pouvoir discrétionnaire pour apprécier si les conditions d'aptitude, en particulier la condition tenant à la compétence pédagogique, sont remplies, et les modalités permettant d'attester de la possession de cette compétence pédagogique ne sont pas réglementées dans ce règlement ni dans d'autres lois, règlements ou dispositions administratives ?

2) Dans l'hypothèse dans laquelle la réponse à la première question préjudicielle serait affirmative, une attestation relative à la compétence professionnelle délivrée par l'autorité compétente de l'État membre d'origine, dont l'obtention est subordonnée à une expérience professionnelle dans la profession en cause, doit-elle être considérée comme une attestation de compétence ou un titre de formation au sens de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2005/36, lorsque l'expérience professionnelle sur laquelle est fondée la délivrance de cette attestation a été acquise, d'une part, dans l'État membre d'origine à une époque à laquelle celui-ci était une République socialiste soviétique et, d'autre part, dans l'État membre d'accueil, mais non dans l'État membre d'origine postérieurement à la ré-accession de celui-ci à l'indépendance ?

3) Convient-il d'interpréter l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2005/36 en ce sens qu'une qualification professionnelle fondée sur un diplôme qui a été obtenu dans un établissement d'enseignement situé sur le territoire géographique d'un État membre à une époque à laquelle cet État membre existait non pas en tant qu'État indépendant, mais en tant que République socialiste soviétique, et sur une expérience professionnelle qui a été acquise sur la base de ce diplôme dans ladite République socialiste soviétique antérieurement à la ré-accession à l'indépendance dudit État membre doit être considérée comme étant une compétence professionnelle acquise dans un pays tiers, de sorte que, pour se prévaloir de cette qualification professionnelle, il faudrait en outre satisfaire à la condition d'une expérience professionnelle de trois ans acquise dans l'État membre d'origine postérieurement à la ré-accession de celui-ci à l'indépendance ? »

20. Les gouvernements estonien, finlandais, espagnol et néerlandais ainsi que la Commission ont présenté des observations écrites. Le gouvernement estonien a également répondu aux questions qui lui ont été posées par la Cour.

IV. Analyse

21. Je commencerai par des remarques liminaires portant sur l'applicabilité de la directive 2005/36 à l'affaire au principal (section A). J'aborderai ensuite le régime de reconnaissance établi par cette directive (section B). Je poursuivrai l'analyse en examinant la première question préjudicielle relative à la notion de « profession réglementée » (section C) avant de me pencher sur la troisième question préjudicielle visant à savoir si la qualification professionnelle obtenue dans l'ex-Union soviétique doit être considérée comme obtenue dans un pays tiers (section D). La deuxième question préjudicielle vise à déterminer la pertinence de l'attestation de 2017 et n'est posée que dans l'hypothèse d'une réponse affirmative à la première question préjudicielle. Dans la mesure où je propose de répondre à la première question préjudicielle que la profession en cause *ne saurait* être considérée comme « réglementée », la deuxième question préjudicielle devient sans objet. Je l'aborderai toutefois dans le cadre de la première question préjudicielle, dans la mesure où la pertinence de l'attestation de 2017 est l'un des éléments que j'examinerai dans ce contexte. Pour conclure, je rappellerai l'applicabilité par défaut du droit primaire de l'Union dans l'hypothèse où la juridiction de renvoi devrait estimer que la directive 2005/36 ne s'applique pas au litige au principal (section E).

A. Sur l'applicabilité de la directive 2005/36 au litige au principal

22. L'une des conditions essentielles d'application de la directive 2005/36 est que la personne qui demande la reconnaissance de ses qualifications professionnelles doit être qualifiée pour exercer la profession en cause dans son État membre d'origine [4]. J'observe que des doutes existent à cet égard dans le cadre de l'affaire au principal.

23. Plus précisément, la décision de renvoi fait référence à des indications fournies par le ministère estonien de l'Éducation et de la Recherche, selon lesquelles A est en droit d'exercer la profession en cause en Estonie sur la base des diplômes de 2006 et de 2013 ainsi que de l'attestation de 2017. Cela étant, la juridiction de renvoi a invité l'Opetushallitus (direction de l'enseignement) à demander des précisions aux autorités estoniennes sur le point de savoir si A est qualifié pour exercer la profession d'enseignant d'école maternelle en Estonie, plus particulièrement sur la base du diplôme de 1980, en tenant compte du fait que A a travaillé en tant qu'enseignant d'école maternelle en République socialiste d'Estonie de 1980 à 1984. La juridiction de renvoi a également invité l'Opetushallitus (direction de l'enseignement) à demander des précisions sur la question de savoir si A relève du champ d'application d'une disposition transitoire contenue à l'article 37 du règlement relatif aux exigences de qualification des pédagogues d'école maternelle. Selon cette disposition, les exigences de qualification prévues par ce règlement ne sont pas applicables aux enseignants qui travaillaient en qualité d'enseignant d'école maternelle avant le 1er septembre 2013 et qui sont qualifiés ou réputés être adéquatement

[4] Voir, à cet égard, article 4, paragraphe 1, de la directive 2005/36, ainsi que arrêts du 19 janvier 2006, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (C-330/03, EU:C:2006:45, point 19), et du 8 juillet 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, point 26).

qualifiés pour une fonction similaire conformément aux dispositions dudit règlement en vigueur avant le 1er septembre 2013. Selon la juridiction de renvoi, la réponse reçue de la part des autorités estoniennes ne permet pas de répondre clairement à ces questions.

24. Ainsi que le relève la Commission, il convient d'examiner plus avant, dans le cadre de l'affaire au principal, la question de savoir si A est qualifié pour exercer la profession en cause en Estonie afin de vérifier l'applicabilité de la directive 2005/36. L'analyse qui suit est fondée sur l'hypothèse que tel est bien le cas. Si la juridiction de renvoi devait estimer le contraire, la situation du requérant relèverait du champ d'application des dispositions applicables du traité, à savoir les articles 45 et 49 TFUE, et des principes découlant de la jurisprudence Vlassopoulou [5]. Cet aspect sera brièvement abordé à la section E des présentes conclusions.

B. Sur le système de reconnaissance mis en place par la directive 2005/36

25. La directive 2005/36 vise à faciliter la reconnaissance des qualifications professionnelles acquises dans un État membre (l'État membre d'origine) afin de permettre aux demandeurs d'accéder, dans un autre État membre (l'État membre d'accueil), à la profession pour laquelle ils sont qualifiés, et l'exercer dans cet État membre, dans les mêmes conditions que les ressortissants de l'État membre d'accueil [6], étant entendu que les professions en cause tant dans l'État membre d'origine que dans l'État d'accueil peuvent être identiques, analogues ou « simplement équivalentes en termes d'activités qu'elles recouvrent » [7].

26. La directive 2005/36 ne s'applique que si la profession en cause est « réglementée » dans l'État membre d'accueil [8] (à défaut, la matière ne relève pas du champ d'application de la directive). La notion de « profession réglementée », qui constitue l'élément clé de l'ensemble de cette directive et qui est définie à l'article 3, paragraphe 1, sous a), de ladite directive, sera analysée en profondeur dans le cadre de la section C des présentes conclusions. Il convient toutefois de relever, à ce stade, que cette notion implique, en substance, que l'accès à une profession donnée ainsi que son exercice sont subordonnés à la possession de « qualifications professionnelles déterminées ».

27. Afin de faciliter le processus de reconnaissance des qualifications professionnelles, la directive 2005/36 établit trois systèmes de reconnaissance.

28. Premièrement, le système dit « de reconnaissance automatique », qui s'applique aux professions particulières pour lesquelles la directive 2005/36 exige des conditions minimales de formation [9]. Deuxièmement, un système spécifique pour la reconnaissance de l'expérience

5 Arrêt du 7 mai 1991, Vlassopoulou (C-340/89, ci-après l'« arrêt Vlassopoulou », EU:C:1991:193, points 15 à 21). Pour une application plus récente, voir, par exemple, arrêt du 16 juin 2022, Sosiaali – ja terveysalan lupa – ja valvontavirasto (Psychothérapeutes) (C-577/20, ci-après l'« arrêt Valvira – Psychothérapeutes », EU:C:2022:467, points 40 à 43).

6 Voir article 1er de la directive 2005/36, aux termes duquel cette directive « établit les règles selon lesquelles un État membre qui subordonne l'accès à une profession réglementée ou son exercice, sur son territoire, à la possession de qualifications professionnelles déterminées (ci-après dénommé "État membre d'accueil") reconnaît, pour l'accès à cette profession et son exercice, les qualifications professionnelles acquises dans un ou plusieurs autres États membres (ci-après dénommé(s) "État membre d'origine") et qui permettent au titulaire desdites qualifications d'y exercer la même profession [...] ».

7 Arrêt du 21 septembre 2017, Malta Dental Technologists Association et Reynaud (C-125/16, ci-après l'« arrêt Malta Dental Technologists Association », EU:C:2017:707, point 40 et jurisprudence citée).

8 Voir article 1er de la directive 2005/36, cité à la note 6, ou article 2, paragraphe 1, de cette directive en vertu duquel ladite directive s'applique « à tout ressortissant d'un État membre, y compris les membres des professions libérales, voulant exercer une profession *réglementée* dans un État membre autre que celui où il a acquis ses qualifications professionnelles, soit à titre indépendant, soit à titre salarié ». Mise en italique par mes soins.

9 Médecins, médecins spécialistes, infirmiers responsables de soins généraux, praticiens de l'art dentaire, praticiens de l'art dentaire spécialistes, vétérinaires, pharmaciens, architectes, sages-femmes. Voir chapitre III du titre III de la directive 2005/36.

professionnelle, qui s'applique aux professions artisanales, commerciales et industrielles [10]. Troisièmement, le système général de reconnaissance, qui s'applique à toutes les autres professions [11].

29. Ainsi que l'ont relevé le gouvernement estonien et la Commission, le cas d'espèce relève du régime général de reconnaissance.

30. Le fonctionnement concret de ce système dépend fondamentalement du point de savoir si la profession en cause est réglementée, non seulement dans l'État membre d'accueil (ce qui doit toujours être le cas, comme je l'ai déjà relevé), mais *également* dans l'État membre d'origine.

31. Premièrement, lorsque la profession est *également réglementée* dans l'État membre d'origine, l'État membre d'accueil doit permettre, en vertu de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2005/36, l'accès à cette profession ou son exercice aux nationaux d'autres États membres dans les mêmes conditions que pour ses nationaux, s'ils possèdent une attestation de compétence ou un titre de formation requis par l'État membre d'origine.

32. Deuxièmement, lorsque, à l'inverse, la profession en cause n'est *pas réglementée* dans l'État membre d'origine, il résulte de l'article 13, paragraphe 2, de la directive 2005/36 que l'obligation analogue de reconnaissance de l'État membre d'accueil n'existe que si le demandeur a exercé la profession en cause à temps plein pendant une année (ou à temps partiel pendant une durée totale équivalente) au cours des dix années précédentes dans un autre État membre, et qu'il possède une ou plusieurs attestations de compétences ou preuves de titre de formation délivré par l'État membre d'origine. Toutefois, en vertu de l'article 13, paragraphe 2, troisième alinéa, de la directive 2005/36, l'exigence relative à la pratique ne s'applique pas lorsque le demandeur possède un titre de formation qui certifie une « formation réglementée », définie à l'article 3, paragraphe 1, sous e), de la directive 2005/36.

33. Ainsi, si le système général repose sur la reconnaissance mutuelle des diplômes et des qualifications professionnelles acquises dans l'État membre d'origine, il implique également un examen individuel des demandes et maintient la possibilité pour l'État membre d'accueil d'exiger des « mesures de compensation », c'est-à-dire l'accomplissement d'un stage d'adaptation ou la réussite d'une épreuve d'aptitude [12].

34. En l'espèce, la juridiction de renvoi relève que, en Finlande, où A demande la reconnaissance de sa qualification professionnelle, la profession d'enseignant d'école maternelle est une « profession réglementée » étant donné que la législation finlandaise impose l'accomplissement d'une formation spécifique [13]. Ce point n'est pas contesté. La juridiction de renvoi doit par conséquent déterminer si cette profession est également réglementée en Estonie, afin de déterminer si la demande de A doit être appréciée au regard des conditions de l'article 13, paragraphe 1, ou de l'article 13, paragraphe 2, de la directive 2005/36.

[10] Dont la liste figure à l'annexe IV de la directive 2005/36. Voir chapitre II du titre III de cette directive.

[11] Voir chapitre I du titre III de la directive 2005/36 et son article 10.

[12] Dans les conditions prévues à l'article 14 de la directive 2005/36. Voir considérant 11 de cette directive et, par exemple, arrêt du 26 juin 2019, Commission/Grèce (C-729/17, EU:C:2019:534, point 91).

[13] La juridiction de renvoi relève que les conditions d'aptitude sont, au minimum, un diplôme de sciences de l'éducation, composé d'une licence en sciences de l'éducation comprenant une formation d'enseignant d'école maternelle, ou un diplôme de l'enseignement supérieur professionnel dans le secteur social et de la santé comprenant des enseignements en éducation de la petite enfance et en pédagogie sociale.

C. La profession d'enseignant d'école maternelle, telle que réglementée en Estonie, peut-elle être qualifiée de « profession réglementée » au sens de la directive 2005/36 ?

35. Par sa première question, la juridiction de renvoi souhaite savoir si la notion de « profession réglementée » s'applique lorsque : i) les exigences applicables à la profession en cause sont définies dans un règlement adopté par un ministère de l'Enseignement et de la Recherche ; ii) le contenu de la compétence pédagogique est défini par une norme professionnelle établie par un conseil compétent pour la profession concernée ; iii) l'État membre a inclus la profession dans la base de données des professions réglementées tenue par la Commission, mais que iv) les dispositions nationales laissent à la discrétion de l'employeur le soin d'apprécier si une personne donnée répond aux exigences de qualification, et v) la nature des preuves attestant de la compétence pédagogique n'a pas été précisée.

36. Afin de répondre à cette question, j'examinerai la notion de « profession réglementée » au sens de la directive 2005/36 (sous-section 1) avant d'examiner les éléments indiqués par la juridiction de renvoi (sous-section 2).

1. Sur la notion de « profession réglementée » au sens de la directive 2005/36

37. La notion de « profession réglementée » constitue l'élément central de la directive 2005/36. Comme indiqué précédemment, d'une part, la directive ne s'applique que lorsque la reconnaissance est demandée dans un État membre où la profession en cause est « réglementée »[14] et, d'autre part, la question de savoir si la profession est ou non également réglementée dans l'État membre d'origine détermine laquelle des conditions spécifiques de reconnaissance, énoncées respectivement aux deux paragraphes de l'article 13 de la directive 2005/36, trouve à s'appliquer.

38. En vertu de l'article 3, paragraphe 1, sous a), de cette directive, la notion de « profession réglementée » vise « une activité ou un ensemble d'activités professionnelles dont l'accès, l'exercice ou une des modalités d'exercice est subordonné directement ou indirectement, en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives, à la possession de qualifications professionnelles déterminées [...] »[15]. En outre, les « qualifications professionnelles » sont définies à l'article 3, paragraphe 1, sous b), de ladite directive comme « les qualifications attestées par un titre de formation, une attestation de compétence visée à l'article 11, point a), i) et/ou une expérience professionnelle ». Il s'ensuit, pour ce qui est pertinent au regard de la présente affaire, que, afin de pouvoir qualifier une profession de « réglementée », l'accès à cette dernière doit être subordonné, en vertu de la loi, à la possession de « qualifications professionnelles déterminées ». Par ailleurs, comme le relève la Commission, le droit national doit également exiger, pour une telle « profession réglementée », un « titre de formation », une « attestation de compétence », « et/ou une expérience professionnelle ».

[14] Voir, par exemple, article 1er et article 2, paragraphe 1, de la directive 2005/36, cités aux notes en bas de page 6 et 8 des présentes conclusions.

[15] Cette définition précise encore que « l'utilisation d'un titre professionnel limitée par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives aux détenteurs d'une qualification professionnelle donnée constitue notamment une modalité d'exercice ». La dernière phrase de la même disposition se réfère aux professions exercées par les membres d'une association ou d'une organisation visée à l'annexe I de la directive 2005/36 et précise que ces professions « sont assimilées à une profession réglementée ». Ces éléments de la définition ne sont pas pertinents en l'espèce.

39. Plus précisément, la Cour a déduit de la définition contenue à l'article 3, paragraphe 1, sous a), de la directive 2005/36 (qui figurait déjà, avec un libellé légèrement différent, dans les directives 89/48[16] et 92/51[17], remplacées par la directive 2005/36), que, pour qu'une profession soit « réglementée », l'accès à celle-ci doit être expressément réservé aux personnes qui remplissent certaines conditions, et est interdit à celles qui ne les remplissent pas[18]. En outre, la Cour a également jugé que les qualifications professionnelles requises pour qu'une profession donnée puisse être considérée comme « réglementée » visent non pas « toute qualification attestée par un titre de formation de nature générale, mais celle correspondant à un titre de formation spécifiquement conçu pour préparer ses titulaires à l'exercice d'une profession donnée »[19]. C'est pourquoi, comme le souligne en substance la Commission, la notion de « qualifications professionnelles déterminées » utilisée dans la définition de « profession réglementée » figurant à l'article 3, paragraphe 1, sous a), de la directive 2005/36 diffère de la notion plus large de « qualification académique »[20].

40. À titre d'exemples, la Cour a exclu de la notion de « qualifications professionnelles déterminées » les titres de formation (tels qu'un diplôme de droit) qui donnent accès à un large éventail de professions plutôt que de préparer leurs titulaires à une fonction déterminée[21]. La Cour a également considéré que la profession de géologue n'était pas « réglementée » étant donné que l'accès à celle-ci n'était soumis à aucune règle de droit en Allemagne, même si, dans les faits, seules les personnes titulaires du diplôme d'enseignement supérieur *Diplom-Geologe* cherchent à exercer cette profession. En effet, comme la Cour l'a expliqué, la question de savoir si une profession est réglementée dépend de la situation juridique existant dans l'État membre d'accueil et non des conditions du marché du travail[22].

41. En revanche, la Cour a considéré comme étant « réglementée » la profession de directeur hospitalier dans la fonction publique française. Cette décision repose sur le fait que l'accès à cette profession est réservé par la loi aux personnes ayant suivi un cursus auprès de l'École nationale de la santé publique (France) et ayant satisfait aux épreuves d'un examen de fin de formation attestant des compétences pratiques et théoriques nécessaires pour travailler au sein de la direction hospitalière (même si cette formation n'était pas confirmée par un diplôme ou un autre document)[23]. De même, la Cour a considéré la profession de médiateur comme étant « réglementée », l'accès à celle-ci étant subordonné, en vertu du droit national, au suivi d'une formation appropriée aux fins d'obtention d'une qualification professionnelle et d'un titre permettant spécifiquement d'exercer cette profession[24]. La Cour est parvenue à la même conclusion s'agissant de la profession de prothésiste dentaire à Malte, l'accès à cette profession étant subordonné à la possession d'un titre de formation universitaire exigé pour accéder aux

16 Article 1er, sous c) et d), de la directive 89/48/CEE du Conseil, du 21 décembre 1988, relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans (JO 1989, L 19, p. 16).

17 Article 1er, sous e) et f), et article 2 de la directive 92/51/CEE du Conseil, du 18 juin 1992, relative à un deuxième système général de reconnaissance des formations professionnelles, qui complète la directive 89/48/CEE (JO 1992, L 209, p. 25).

18 Voir, par exemple, arrêts du 1er février 1996, Aranitis (C-164/94, EU:C:1996:23, point 19), et du 8 mai 2008, Commission/Espagne (C-39/07, EU:C:2008:265, point 33 et jurisprudence citée).

19 Arrêt du 6 octobre 2015, Brouillard (C-298/14, ci-après l'« arrêt Brouillard », EU:C:2015:652, point 38).

20 Voir également conclusions de l'avocat général Sharpston dans l'affaire Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:408, points 54 et 55).

21 L'affaire concernait la profession de référendaire près la Cour de cassation (Belgique) ; arrêt Brouillard, point 39.

22 Arrêt du 1er février 1996, Aranitis (C-164/94, EU:C:1996:23, points 22 et 23).

23 Arrêt du 9 septembre 2003, Burbaud (C-285/01, EU:C:2003:432, points 44 à 53).

24 Arrêt du 26 juin 2019, Commission/Grèce (C-729/17, EU:C:2019:534, point 88).

professions complémentaires à la médecine. Cette formation visait précisément à préparer les titulaires à exercer ces professions, parmi lesquelles figurait expressément la profession de prothésiste dentaire [25].

42. Compte tenu de ces précisions, je me pencherai à présent sur les spécificités de la profession en cause, telle que traitée par le droit estonien.

2. Sur les éléments concrets à prendre en considération

43. La juridiction de renvoi cite plusieurs éléments permettant d'apprécier si la profession en cause est « réglementée » en Estonie. J'examinerai d'abord la pertinence de l'inclusion de la profession en cause dans les bases de données des professions réglementées de la Commission (sous-section a), avant d'examiner les éléments supplémentaires relevés par la juridiction de renvoi (sous-section b).

a) Inclusion dans la base de données des professions réglementées de la Commission

44. L'article 59 de la directive 2005/36, intitulé « Transparence », impose aux États membres de notifier à la Commission, entre autres, une liste des professions existantes réglementées. Le libellé actuel (et l'intitulé) de cette disposition, introduite par la directive 2013/55/UE [26], précise que la Commission constitue et tient à jour une base de données accessible au public des professions réglementées et détaille les exigences relatives à la coopération entre la Commission et les États membres dans ce contexte.

45. Cela étant, la définition de « profession réglementée » qui figure à l'article 3, paragraphe 1, sous a), de la directive 2005/36 ne renvoie ni au contenu des bases de données de la Commission, ni au droit national des États membres. Je relève également que la Cour a itérativement jugé que la définition de « profession réglementée » « relève du droit de l'Union » [27]. Il en résulte que la liste de la Commission doit être considérée comme étant indicative [28].

46. Ainsi, et comme l'ont fait valoir le gouvernement néerlandais et la Commission, le fait qu'un État membre tel que, en l'espèce, la République d'Estonie, considère une profession comme « réglementée » aux fins de l'inclure dans la base de données tenue par la Commission ne saurait, en lui-même, permettre de qualifier cette profession de « réglementée » au sens de la directive 2005/36. Les caractéristiques de la réglementation nationale doivent être examinées au regard des règles posées en la matière par ladite directive.

b) Caractéristiques spécifiques de la réglementation nationale en cause

47. S'agissant des caractéristiques de la réglementation nationale applicable, que la juridiction de renvoi a spécifiquement mentionnées dans le cadre de son examen portant sur le caractère « réglementé » de la profession en cause, je rappelle que, en vertu de l'article 18 du règlement

[25] Arrêt Malta Dental Technologists Association, point 36.

[26] Directive du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et le règlement (UE) nº 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur (« règlement IMI ») (JO 2013, L 354, p. 132).

[27] Pour une affirmation récente, voir arrêt Malta Dental Technologists Association, point 34.

[28] Ainsi que cela a déjà été relevé dans les conclusions de l'avocat général Sharpston dans l'affaire Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:408, point 50).

relatif aux exigences de qualification des pédagogues d'école maternelle, les exigences de qualification applicables sont : i) un diplôme d'enseignement supérieur, et ii) des compétences pédagogiques.

48. Il ressort de la décision de renvoi que, en Estonie, l'exigence relative à la possession d'un diplôme d'enseignement supérieur ne vise aucun domaine particulier, tel que l'éducation, mais peut couvrir un diplôme dans *n'importe quel* domaine.

49. Eu égard au caractère général de l'exigence relative à la possession d'un diplôme d'enseignement supérieur, je partage l'avis des gouvernements finlandais et néerlandais ainsi que de la Commission, selon lequel cet élément ne saurait permettre de considérer la profession en cause comme « réglementée », étant donné qu'il ne semble pas concerner une qualification qui vise spécifiquement l'exercice d'une profession déterminée au sens de l'arrêt Brouillard.

50. Il convient toutefois encore d'examiner si la profession en cause peut être qualifiée de « réglementée » au regard de l'exigence de « compétences pédagogiques », qui est la seconde condition prévue à l'article 18 du règlement relatif aux exigences de qualification des pédagogues d'école maternelle.

51. Je ne le pense pas.

52. Il ressort de la décision de renvoi ainsi que de la réponse fournie par le gouvernement estonien à la question posée par la Cour que les compétences pédagogiques exigées sont définies dans une norme professionnelle [29], à savoir la norme professionnelle « Õpetaja tase 6 » (« enseignant, niveau 6 »), laquelle a été approuvée par la décision n° 10 de la Hariduse Kutsenõukogu (conseils de qualification professionnelle : enseignement, Estonie) le 25 avril 2017 [30].

53. Je comprends que l'accès à la profession d'enseignant d'école maternelle en Estonie est ainsi réservé aux personnes qui possèdent, entre autres, les compétences pédagogiques au sens de la norme professionnelle en cause. Il ressort toutefois des éléments du dossier que le respect de cette norme n'est soumis à aucun mécanisme de contrôle contraignant et qu'il n'est pas nécessaire qu'il soit établi de manière particulière. Il résulte plutôt de l'article 1er, paragraphe 1, du règlement relatif aux exigences de qualification des pédagogues d'école maternelle que ce respect est vérifié par l'employeur au cas par cas. Compte tenu de ces circonstances, l'exigence relative aux compétences pédagogiques ne semble pas se rattacher à l'une des formes admises pour démontrer l'existence de « qualifications professionnelles », telles qu'énumérées à l'article 3, paragraphe 1, sous b), de la directive 2005/36, ainsi que je l'ai déjà relevé au point 38 des présentes conclusions, à savoir « un titre de formation », une « attestation de compétence » « et/ou une expérience professionnelle ».

54. Certes, dans l'affaire au principal, A s'appuie également sur l'attestation de 2017 délivrée par l'Association estonienne des enseignants.

55. Le gouvernement estonien a expliqué que, lorsque l'Association estonienne des enseignants délivre des attestations professionnelles pour les enseignants d'école maternelle (Kutsetunnistus, Õpetaja tase 6) (attestation professionnelle « enseignant, niveau 6 »), telle que l'attestation de

[29] Au sens de l'article 5 de la Kutseseadus (loi sur les professions) (RT I, 2019, 10), selon laquelle, comme l'a expliqué le gouvernement estonien, une norme professionnelle est un document qui décrit la profession et précise les compétences requises.

[30] Le gouvernement estonien a fourni la source suivante pour la norme professionnelle en cause : https://www.kutseregister.ee/ctrl/et/Standardid/vaata/10640560.

2017, elle agit en tant qu'organisme de certification professionnel en vertu de l'article 10, paragraphe 1, de la loi sur les professions. Il a également précisé que l'attestation de 2017 avait été délivrée sur la base de la norme professionnelle Õpetaja tase 6 (enseignant, niveau 6), mentionnée au point 52 des présentes conclusions.

56. Le dossier de l'affaire contient néanmoins des avis divergents quant à la nature exacte de cette attestation et à sa pertinence pour l'accès à la profession d'enseignant d'école maternelle en Estonie.

57. La juridiction de renvoi déduit des éléments factuels dont elle dispose que la délivrance d'une telle attestation est facultative et soumise à une redevance. Elle conclut que cette délivrance repose sur la possession d'un diplôme d'enseignement supérieur et sur l'appréciation de la conformité des compétences acquises antérieurement à la norme professionnelle. Selon cette juridiction, la délivrance de l'attestation en cause suppose, de facto, une expérience professionnelle en tant qu'enseignant d'école maternelle.

58. Pour sa part, le gouvernement estonien a indiqué, dans ses observations écrites, que l'attestation certifiait que : i) le titulaire a été autorisé à accéder à la profession d'enseignant, et ii) ses compétences ont déjà été appréciées dans le cadre du processus d'autorisation d'accès à cette profession. Dans sa réponse à la question posée par la Cour, le gouvernement estonien a indiqué, en substance, que l'attestation en cause certifiait, en application de l'article 21, paragraphe 1, de la loi sur les professions, que les compétences du titulaire correspondent aux exigences énoncées dans la norme professionnelle.

59. À cet égard, je relève, d'une part, que le dossier de l'affaire ne contient pas d'autres informations relatives à un processus d'autorisation d'accès à la profession en cause, au-delà de l'obligation pour le candidat d'être titulaire d'un diplôme d'enseignement supérieur et de disposer de compétences pédagogiques, cette dernière obligation étant appréciée par l'employeur, comme cela résulte de l'article 1er, paragraphe 1, et de l'article 18 du règlement relatif aux exigences de qualification des pédagogues d'école maternelle. D'autre part, et indépendamment de la qualification exacte de l'attestation de 2017 au regard de la directive, le fait que la possession de cette attestation ne constitue *pas* une condition préalable à l'accès à la profession d'enseignant d'école maternelle, comme l'a expliqué le gouvernement estonien en se référant à l'article 15, paragraphe 2, de la loi sur les professions, me semble déterminant.

60. Néanmoins, le gouvernement estonien a relevé que, lorsqu'une attestation délivrée par l'Association estonienne des enseignants est présentée à l'employeur, ce dernier n'a aucune raison de douter des compétences pédagogiques du candidat. Le gouvernement estonien a toutefois également confirmé que la législation estonienne ne prévoit aucune règle à cet égard. Je comprends donc que, même en présence d'une telle attestation, il appartient toujours à l'employeur d'apprécier si le candidat satisfait aux exigences relatives aux compétences pédagogiques, comme cela est indiqué à l'article 1er, paragraphe 1, du règlement relatif aux exigences de qualification des pédagogues d'école maternelle.

61. Je tiens à souligner que, contrairement à ce que semble considérer le gouvernement néerlandais, il n'est pas évident que l'appréciation de l'employeur porte sur l'adéquation du candidat, par exemple, au regard des besoins spécifiques de l'employeur ou des compétences dont disposent les candidats concurrents. En effet, tout processus d'embauche donne en principe lieu à une appréciation de cette nature, que la profession en cause soit réglementée ou non. À la différence d'une telle situation, je comprends que l'appréciation, au sens de l'article 1er,

paragraphe 1, du règlement relatif aux exigences de qualification des pédagogues d'école maternelle, porte sur les critères de qualification permettant au candidat d'accéder à la profession en tant que telle. Je comprends que la possession d'une attestation telle que l'attestation de 2017 peut faciliter cette appréciation, mais qu'elle n'affecte pas la marge de discrétion dont l'employeur semble jouir dans ce contexte.

62. Cela signifie également que les compétences pédagogiques peuvent être démontrées de différentes manières, dont aucune n'est obligatoire. Ainsi, la conclusion quant à la question de savoir si certains candidats disposent du niveau d'« entrée » requis pour accéder à la profession d'enseignant d'école maternelle apparaît dépourvue d'une base uniforme contraignante, ainsi que le relève, en substance, le gouvernement espagnol.

63. Dans ces conditions, je conclus, en accord avec les gouvernements espagnol et finlandais, ainsi que la Commission, que la profession d'enseignant d'école maternelle, telle que réglementée en Estonie, ne saurait être considérée comme « réglementée » au sens de la directive 2005/36, dès lors que l'accès à cette profession et son exercice sont soumis à la possession, d'une part, d'un diplôme d'enseignement supérieur qui ne vise pas spécifiquement l'exercice de cette profession, et, d'autre part, de compétences pédagogiques définies dans une norme professionnelle, mais dont l'existence est appréciée par l'employeur au cas par cas.

D. Sur la pertinence de la qualification professionnelle acquise dans l'ex-Union soviétique

64. Par sa troisième question, la juridiction de renvoi demande si la qualification professionnelle fondée sur un diplôme obtenu dans l'ex-Union soviétique (à savoir le diplôme de 1980 présenté par A avec l'attestation de 2017 ainsi que d'autres documents aux autorités finlandaises) doit être considérée comme ayant été obtenue dans un pays tiers au sens de l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2005/36, avec pour conséquence que la reconnaissance de cette qualification en Finlande serait soumise à la condition que A ait exercé la profession en cause pendant trois ans en Estonie (sous-section 1).

65. Je comprends que cette question est posée à la Cour, car, comme cela ressort de la décision de renvoi, la juridiction de renvoi envisage également la possibilité que le diplôme de 1980 puisse constituer un titre de « formation réglementée » au sens de l'article 3, paragraphe 1, sous e), de la directive 2005/36, ce qui conduirait à la reconnaissance de la qualification professionnelle de A sur le fondement de l'article 13, paragraphe 2, troisième alinéa, de cette directive (sous-section 2)[31].

1. La qualification professionnelle acquise dans l'ex-Union soviétique est-elle une qualification acquise dans un « pays tiers » ?

66. Le système de reconnaissance mis en place par la directive 2005/36 présuppose, en substance, que la qualification professionnelle initiale ait été obtenue dans un État membre afin qu'elle puisse être reconnue. Cela découle de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 2005/36[32]. Par dérogation à cette règle, l'article 2, paragraphe 2, de cette directive prévoit que « chaque État membre peut permettre sur son territoire, selon sa réglementation, l'exercice d'une profession réglementée au sens de l'article 3, paragraphe 1, point a), aux ressortissants des États membres titulaires de qualifications professionnelles qui n'ont pas été obtenues dans un État membre ».

[31] Voir point 32 des présentes conclusions.

[32] Voir note en bas de page 8 des présentes conclusions.

67. Lorsque cela se produit, un titre de formation délivré dans un pays tiers ne sera pertinent aux fins du système de reconnaissance commune qu'après trois ans de pratique dans l'État membre qui l'a reconnu. Cela découle de l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2005/36, aux termes duquel : « [e]st 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 ledit titre conformément à l'article 2, paragraphe 2, et certifiée par celui-ci ».

68. La juridiction de renvoi s'interroge donc sur la signification du terme « pays tiers » utilisé dans cette disposition afin de déterminer, comme cela a déjà été relevé, si la condition relative aux trois ans de pratique s'applique ou non à A.

69. Il ressort de la décision de renvoi que le diplôme de 1980 est un diplôme d'enseignement secondaire dans l'éducation de la petite enfance, obtenu par A dans l'ex-Union soviétique et qui a été assimilé, par une loi de 2005, à un diplôme d'enseignement secondaire obtenu en Estonie.

70. Cela répond, selon moi, à la troisième question, en ce sens que le diplôme de 1980 ne saurait être considéré comme ayant été délivré par un pays tiers.

71. Contrairement à ce que soutient le gouvernement finlandais, je ne pense pas que le libellé de l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2005/36, mentionné au point 67 des présentes conclusions, permette de déduire le contraire. Ce libellé est ouvert et ne fournit aucune indication sur la façon dont il convient de qualifier des situations telles que celle en cause au principal.

72. En fait, la directive 2005/36 ne contient aucune disposition sur ce point dans le cadre du système *général* de reconnaissance. Certes, cette absence contraste avec la mention expresse dans le cadre du système de reconnaissance *automatique*[33].

73. En effet, s'agissant plus particulièrement de l'Estonie, l'article 23 de la directive 2005/36, relatif aux « droits acquis », aborde à son paragraphe 4 la question des titres de formation relatifs aux professions relevant du système automatique comme les médecins, les infirmiers ou les architectes et obtenus avant le 20 août 1991, c'est-à-dire dans l'ex-Union soviétique. Il découle de cette disposition que les titres de formation relatifs aux professions relevant du système de reconnaissance automatique doivent être reconnus par les autres États membres, lorsque les autorités estoniennes certifient que ces titres ont la même valeur juridique sur leur territoire que les titres de formation qu'elles délivrent elles-mêmes[34].

74. D'autres passages de l'article 23 de la directive 2005/36 prévoient des dispositions similaires s'agissant des qualifications professionnelles obtenues sur le territoire d'autres anciens États, à savoir la République démocratique allemande (article 23, paragraphe 2), la Tchécoslovaquie (article 23, paragraphe 3), et la Yougoslavie (article 23, paragraphe 5).

75. Il s'ensuit que la responsabilité de décider du maintien de la validité juridique des titres de formation délivrés par ces anciens États, pour ce qui est des professions soumises au système de reconnaissance *automatique,* incombe expressément aux autorités de l'État membre concerné.

[33] Comme expliqué précédemment, le système de reconnaissance automatique est l'un des trois systèmes prévus par la directive 2005/36 et concerne certaines professions déterminées telles que les médecins, infirmiers, ou architectes. Voir point 28 des présentes conclusions.

[34] Étant entendu que les personnes concernées doivent en plus avoir exercé l'activité en cause sur leur territoire pendant au moins trois années consécutives au cours des cinq années précédant la date de délivrance du certificat. Voir article 23, paragraphe 4, avant-dernier alinéa, de la directive 2005/36.

76. L'absence de règles analogues dans le cadre du système *général* de reconnaissance en cause dans l'affaire au principal doit-elle entraîner une conclusion différente ? Je ne le pense pas.

77. Le fait que le législateur de l'Union a expressément reconnu la compétence des États membres pour décider du maintien de la validité des qualifications obtenues dans les anciens États concernés, dans les situations relevant du système de reconnaissance *automatique,* peut s'expliquer, comme le suggère en substance la Commission, par le fait que ce système va de pair avec des règles détaillées relatives aux exigences professionnelles minimales. Dans ce contexte, l'aspect temporel devait être abordé avec les autres aspects.

78. Le système *général* de reconnaissance ne prévoit en revanche pas d'harmonisation minimale des exigences professionnelles, lesquelles restent par conséquent contrôlées par les États membres, sous réserve du respect du droit de l'Union [35]. Il appartient dès lors aux États membres de déterminer ce qu'il convient de reconnaître comme un titre de formation sur leur territoire.

79. Dans le même esprit, l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2005/36 reconnaît la possibilité, pour les États membres (d'origine), de préserver les droits acquis s'agissant des qualifications professionnelles obtenues en vertu d'une réglementation qui n'est plus en vigueur, y compris lorsque les exigences sont entre-temps devenues plus strictes. Dans de telles situations, l'État membre d'accueil est tenu de considérer, aux fins du système général de reconnaissance prévu à l'article 13 de la directive [36], que la formation précédemment acquise (dans l'État membre d'origine) correspond au niveau de la nouvelle formation [37].

80. Je pense qu'il doit en aller de même, mutatis mutandis, pour la décision d'un État membre, telle que la République d'Estonie, de déterminer si les qualifications professionnelles acquises sur son territoire, lorsque ce territoire faisait partie d'un autre État, satisfont au niveau minimal de qualification requis par la réglementation actuellement en vigueur.

81. Cette conclusion est, à mon sens, confirmée par l'objectif poursuivi à l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2005/36. L'exigence tenant à une expérience professionnelle de trois ans qui y figure tend selon moi, comme c'est le cas de l'exigence tenant à une expérience professionnelle d'un an prévue à l'article 13, paragraphe 2, de la directive 2005/36 [38], à garantir que les qualifications professionnelles qui « entrent » dans le cadre du régime général de reconnaissance ont été testées par rapport à la réalité du marché professionnel pertinent. Elle peut également être considérée comme une garantie contre le contournement des exigences de qualification professionnelle en vigueur dans les États membres respectifs.

82. Il n'existe en revanche aucun besoin similaire lorsqu'il s'agit de qualifications professionnelles acquises sur le territoire d'un État membre à une époque où ce territoire faisait partie d'un autre État. Historiquement, la question qui se pose à cet égard est avant tout une question de continuité de la validité sur le plan juridique [39] au sein de l'État nouvellement constitué (ou reconstitué) (ainsi que la validité d'autres éléments du régime juridique). Une fois qu'une décision sur le maintien de

[35] Voir considérant 11 de la directive 2005/36. Voir également arrêt Vlassopoulou, point 9, et arrêt Malta Dental Technologists Association, points 47 et 53 ainsi que jurisprudence citée.

[36] Présenté aux points 31 et 32 des présentes conclusions.

[37] Voir également, dans le contexte de la directive 89/48, arrêt du 29 avril 2004, Beuttenmüller (C-102/02, EU:C:2004:264, point 45).

[38] La Cour a jugé, dans le contexte de la directive 89/48, que « l'exigence d'une expérience professionnelle de cette durée se réfère donc au caractère réel de la possibilité pour le demandeur d'exercer la profession en cause dans l'État membre d'origine » (arrêt du 5 avril 2011, Toki, C-424/09, EU:C:2011:210, point 31).

[39] Je note que les dispositions précitées de l'article 23 de la directive 2005/36 emploient le terme « validité » sur le plan juridique des qualifications professionnelles concernées.

la validité d'une qualification professionnelle a été prise, cette dernière fait partie de l'ordre juridique de l'État membre et doit dès lors bénéficier du système de reconnaissance mutuelle dans les conditions prévues par la directive 2005/36.

83. Au vu de ce qui précède, je conclus par conséquent, en accord avec le gouvernement estonien et la Commission, qu'une qualification professionnelle acquise dans l'ex-Union soviétique et assimilée par la République d'Estonie, en vertu de sa législation, à une qualification obtenue dans cet État membre doit être considérée comme acquise dans cet État membre et non dans un pays tiers.

2. Le diplôme de 1980 atteste-t-il une « formation réglementée » ?

84. Comme je l'ai déjà souligné, il résulte de la décision de renvoi que la juridiction de renvoi se pose la question de savoir si le diplôme de 1980 peut être considéré comme un titre de « formation réglementée » au sens de l'article 3, paragraphe 1, sous e), de la directive 2005/36. Dans l'affirmative, il résulterait de l'article 13, paragraphe 2, troisième alinéa, de cette directive qu'il ne saurait être exigé du requérant qu'il ait acquis, au cours des dix années précédentes, une année d'expérience professionnelle en tant qu'enseignant d'école maternelle dans un autre État membre afin de voir sa qualification professionnelle reconnue en Finlande.

85. L'article 3, paragraphe 1, sous e), de la directive 2005/36 définit une « formation réglementée » comme « toute formation qui vise spécifiquement l'exercice d'une profession déterminée et qui consiste en un cycle d'études complété, le cas échéant, par une formation professionnelle, un stage professionnel ou une pratique professionnelle ». La deuxième phrase précise que « la structure et le niveau de la formation professionnelle, du stage professionnel ou de la pratique professionnelle sont déterminés par les dispositions législatives, réglementaires ou administratives de l'État membre en question ou font l'objet d'un contrôle ou d'un agrément par l'autorité désignée à cet effet ».

86. J'admets que cette définition n'est pas aisée à saisir dans la mesure où il semble, d'une part, que la « formation professionnelle, [le] stage professionnel ou [la] pratique professionnelle » ne font partie de la « formation réglementée » que « le cas échéant » et, d'autre part, que l'exigence relative à « la structure et [au] niveau », fixée par la réglementation nationale, ne concerne que cette partie (pratique) de la formation, par opposition à sa partie théorique [40].

87. Je rejoins toutefois la Commission sur le fait que le niveau et la structure de la formation, telles que fixés par les dispositions nationales, doivent s'appliquer tant aux parties théoriques que pratiques de cet enseignement, faute de quoi il me semble difficile de comprendre comment la « formation réglementée », visée par cette définition, pourrait effectivement être considérée dans son ensemble comme *réglementée*.

[40] Je note que des exemples de « formations réglementées » ont été donnés à l'annexe III de la version initiale de la directive 2005/36, mais cette annexe a été supprimée par l'article 1er, point 52, de la directive 2013/55, vraisemblablement en raison de l'intention d'élargir le champ d'application de cette notion. Voir document de travail des services de la Commission – analyse d'impact – accompagnant la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et le règlement concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur ; SEC (2011) 1558 final, point 6.4.2, p. 33. La proposition de directive de la Commission définissait les « formations réglementées » comme étant, entre autres, « orientées spécifiquement sur l'exercice d'une profession déterminée ». Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, COM/2002/0119 final (JO 2002, C 181 E, p. 183), projet d'article 11, paragraphe 4, sous b), projet d'article 11, paragraphes 5 et 6, et projet d'article 13, paragraphe 2, troisième alinéa.

88. Il appartient par conséquent à la juridiction de renvoi de déterminer : i) si le diplôme de 1980 constitue un titre sanctionnant l'accomplissement une formation réglementée qui vise l'exercice de la profession spécifique en cause ; ii) si la structure et le niveau de cette formation ont été déterminés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives, ou font l'objet d'un contrôle ou d'un agrément par l'autorité désignée à cet effet, conformément à l'article 3, paragraphe 1, sous e), de la directive 2005/36, et iii) si ce titre a été délivré par une autorité compétente, désignée conformément aux dispositions législatives, réglementaires ou administratives, et atteste la préparation du titulaire à l'exercice de la profession concernée, conformément à l'article 13, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2005/36.

89. Si tel est le cas, et compte tenu du fait que ce diplôme a été assimilé par la République d'Estonie à des diplômes délivrés par cet État membre, je suis d'avis que cette qualification professionnelle doit être reconnue, sans préjudice de la possibilité pour les autorités de l'État membre d'accueil d'exiger des mesures de compensation au sens (et dans les limites) de l'article 14 de la directive 2005/36.

E. Remarques finales sur l'applicabilité (par défaut) du droit primaire

90. Ainsi que la Cour l'a itérativement rappelé, lorsqu'une affaire ne relève pas du champ d'application de la directive 2005/36, les autorités compétentes ne sauraient renoncer à leur appréciation, mais doivent la poursuivre au regard des libertés fondamentales garanties par le traité FUE [41]. En effet « les directives relatives à la reconnaissance mutuelle des diplômes, et notamment la directive 2005/36, n'ont pas pour but et ne sauraient avoir pour effet de rendre plus difficile la reconnaissance des diplômes, des certificats et d'autres titres dans les situations non couvertes par elles » [42].

91. Ainsi, en présence d'une demande de reconnaissance des qualifications professionnelles qui ne relève pas du champ d'application de la directive 2005/36, les articles 45 et 49 TFUE trouvent à s'appliquer. Les autorités compétentes doivent dès lors prendre en considération les qualifications professionnelles de la personne concernée en comparant les qualifications attestées par ses diplômes, certificats et autres titres ainsi que par son expérience professionnelle appropriée au regard des qualifications professionnelles requises par la réglementation nationale pertinente pour l'exercice de la profession en cause, comme cela résulte de l'arrêt Vlassopoulou et de la jurisprudence ultérieure [43].

92. Il résulte de ces principes que l'État membre concerné doit vérifier, de manière objective, si le diplôme étranger certifie que son titulaire possède des connaissances et des qualifications au moins équivalentes à celles attestées par le diplôme national et, dans l'affirmative, admettre que ce diplôme remplit les conditions posées par les dispositions nationales. En cas de différences substantielles, il peut fixer des mesures de compensation qui doivent se conformer notamment

[41] Voir, pour une application récente, arrêt Valvira – Psychothérapeutes, points 35 à 44.

[42] Arrêt du 3 mars 2022, Sosiaali – ja terveysalan lupa – ja valvontavirasto (Formation médicale de base) (C-634/20, ci-après l'« arrêt Valvira – Formation médicale de base », EU:C:2022:149, point 37 et jurisprudence citée).

[43] L'arrêt Vlassopoulou a été rendu au regard de faits auxquels aucun des instruments de droit dérivé concernant la reconnaissance de qualifications professionnelles ne s'appliquait encore, de sorte que la Cour a fondé ses constatations sur la disposition pertinente du traité (en l'espèce l'article 52 CEE, désormais l'article 49 TFUE). Bien que cette affaire porte sur la liberté d'établissement, sa logique s'applique aussi à la libre circulation des travailleurs. Voir, pour une application récente, arrêts Valvira – Psychothérapeutes, points 40 et 41, ainsi que Valvira – Formation médicale de base, point 38 et jurisprudence citée.

au principe de proportionnalité, après avoir vérifié néanmoins si les connaissances déjà acquises par le demandeur, y compris dans l'État membre d'accueil, peuvent être prises en compte aux fins de prouver la possession des connaissances exigées par l'État membre d'accueil [44].

93. Ainsi, et comme le fait valoir la Commission, en principe, dans le cadre de l'examen au regard des articles 45 ou 49 TFUE, les qualifications du demandeur doivent être appréciées de manière approfondie au regard de l'ensemble de ses diplômes, de l'expérience professionnelle acquise dans l'ex-Union soviétique et en Finlande [45], ainsi que de l'attestation de 2017, afin de déterminer s'il existe une équivalence entre les qualifications qu'il possède et les qualifications professionnelles requises en vertu de la législation de l'État membre d'accueil pour l'exercice de la profession d'enseignant d'école maternelle, et si des compétences qui pourraient faire défaut ont effectivement été acquises.

V. Conclusion

94. Eu égard à ce qui précède, je suggère à la Cour de répondre au Korkein hallinto-oikeus (Cour administrative suprême, Finlande) de la manière suivante :

L'article 3, paragraphe 1, sous a), de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 septembre 2005, relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles,

doit être interprété en ce sens que :

la profession d'enseignant d'école maternelle ne saurait être considérée comme étant « réglementée », au sens de cette disposition, dès lors que l'accès à cette profession et son exercice sont soumis à la possession, d'une part, d'un diplôme d'enseignement supérieur qui ne vise pas spécifiquement l'exercice de cette profession et, d'autre part, de compétences pédagogiques qui sont définies dans une norme professionnelle, mais dont l'existence est appréciée par l'employeur au cas par cas.

L'article 3, paragraphe 3, de la directive 2005/36

doit être interprété en ce sens que :

une qualification professionnelle acquise dans l'ex-Union soviétique, assimilée par la République d'Estonie, en vertu de sa législation, à un titre obtenu dans cet État membre, doit être considérée comme ayant été obtenue dans cet État membre et non dans un pays tiers.

[44] Voir, par exemple, arrêt Valvira – Formation médicale de base, points 42 à 46 et jurisprudence citée.

[45] Voir arrêt du 8 juillet 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, point 40 et jurisprudence citée), s'agissant de la pertinence de l'expérience acquise dans l'État membre d'accueil.