

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. NIAL FENNELLY

présentées le 15 octobre 1998 *

I — Introduction

1. La présente affaire concerne le refus d'admission d'une ressortissante espagnole, possédant des titres réputés de restauratrice d'œuvres d'art délivrés par un établissement du Royaume-Uni, à un concours pour un poste fixe au Museo Nacional del Prado (ci-après le «Prado») à Madrid. Elle soulève en particulier la question de savoir si les conditions d'une convention collective prévoyant uniquement l'admission de titres espagnols ou de leurs équivalents reconnus sont suffisantes pour établir l'existence d'une profession réglementée au sens de la législation communautaire dérivée relative à la reconnaissance des formations professionnelles et si la condition en question, ou le système de reconnaissance des titres étrangers, est contraire à l'article 48 du traité CE.

II — Cadre juridique et de fait

2. Le régime communautaire général de reconnaissance des formations professionnelles, qui complète les mesures dérivées adoptées pour des professions spécifiques, est institué par 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 ans¹, et dans 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 89/48² (ci-après parfois désignées ensemble comme les «directives»).

3. Le septième considérant du préambule de la directive 89/48 dispose «... qu'il convient de définir notamment la notion d'activité professionnelle réglementée afin de prendre en compte différentes réalités sociologiques nationales». Cette notion devrait donc également s'étendre à la réservation de l'accès à des activités professionnelles aux possesseurs de certains titres; en conséquence, «les associations ou organisations professionnelles qui délivrent de tels titres à leurs membres et qui sont reconnues par les pouvoirs publics ne peuvent invoquer leur caractère privé pour se soustraire à l'application du système prévu par la présente directive».

4. L'article 1^{er}, sous e), de la directive 92/51 définit une «profession réglementée» comme «l'activité ou l'ensemble des activités professionnelles réglementées qui consti-

* Langue originale: l'anglais.

1 — JO L 19, p. 16.

2 — JO L 209, p. 25.

tuent cette profession dans un État membre»³. L'article 1^{er}, sous f), de cette directive définit une «activité professionnelle réglementée», dans des termes presque identiques à ceux de l'article 1^{er}, sous d), de la directive 89/48, comme suit dans les passages pertinents:

«une activité professionnelle dont l'accès ou l'exercice, ou l'une des modalités d'exercice dans un État membre, est subordonné, directement ou indirectement, par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives, à la possession d'un titre de formation ou d'une attestation de compétence».

Il dispose ensuite:

«Constituent notamment des modalités d'exercice d'une activité professionnelle réglementée:

- l'exercice d'une activité sous un titre professionnel, dans la mesure où le port de ce titre est autorisé aux seuls possesseurs d'un titre de formation ou d'une attestation de compétence déterminé par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives,

3 — La même définition peut être trouvée dans l'article 1^{er}, sous c), de la directive 89/48.

- l'exercice d'une activité professionnelle dans le domaine de la santé, dans la mesure où la rémunération et/ou le remboursement de cette activité est subordonné par le régime national de sécurité sociale à la possession d'un titre de formation ou d'une attestation de compétence.

...»⁴.

Aux termes du deuxième alinéa de l'article 1^{er}, sous f), de la directive 92/51, une activité professionnelle exercée par les membres d'une association ou organisation professionnelle privée qui, afin de promouvoir et de maintenir un niveau élevé dans le domaine professionnel en question, délivre à ses membres un titre de formation, les soumet à des règles professionnelles et bénéficie d'une reconnaissance sous une forme spécifique par un État membre, est assimilée à une activité professionnelle réglementée⁵.

5. Selon l'article 3 de la directive 92/51, «lorsque dans l'État membre d'accueil, l'accès à une profession réglementée ou son exercice est subordonné à la possession d'un diplôme... l'autorité compétente ne peut refuser à un ressortissant d'un État membre, pour défaut de qualifications,

4 — L'article 1^{er}, sous d), de la directive 89/48 donne une définition correspondante des modalités d'exercice réglementées d'une activité professionnelle, par référence à la nécessité de la possession d'un diplôme.

5 — Le deuxième alinéa de l'article 1^{er}, sous d), de la directive 89/48 contient une disposition similaire, adaptée à la portée plus limitée de cette directive.

d'accéder à cette profession ou de l'exercer dans les mêmes conditions que les nationaux», si ce ressortissant satisfait à l'une de deux conditions:

« a) si le demandeur possède le diplôme, tel que défini dans la présente directive ou tel que défini dans la directive 89/48/CEE, qui est prescrit par un autre État membre pour accéder à cette même profession sur son territoire ou l'y exercer et qui a été obtenu dans un État membre;

ou

b) si le demandeur a exercé à temps plein cette profession pendant deux ans, ou pendant une période équivalente à temps partiel, au cours des dix années précédentes dans un autre État membre qui ne réglemente cette profession ni au sens de l'article 1^{er} point e) et de l'article 1^{er} point f) premier alinéa de la présente directive, ni au sens de l'article 1^{er} point c) et de l'article 1^{er} point d) premier alinéa de la directive 89/48/CEE, en détenant un ou plusieurs titres de formation qui [correspondent à des conditions spécifiques) ».

Les conditions auxquelles il est fait référence au point b) sont, en résumé, que le titre attestant la formation de la personne en cause a été délivré par une autorité

compétente d'un État membre, qu'il atteste que le titulaire a suivi avec succès un cycle d'études postsecondaires d'une durée d'au moins un an ainsi que l'éventuelle formation professionnelle intégrée à ce cycle postsecondaire, et qu'il a préparé le titulaire à l'exercice de sa profession⁶. Toutefois, un État membre d'accueil peut exiger d'un demandeur qu'il prouve une expérience professionnelle lorsque la durée de la formation mentionnée ci-dessus est inférieure d'au moins un an à celle requise dans l'État membre d'accueil⁷ et qu'il accomplisse ou bien un stage d'adaptation pendant trois ans au maximum ou se soumette à une épreuve d'aptitude, lorsque la formation qu'il a reçue porte sur des matières théoriques et/ou pratiques substantiellement différentes de celles couvertes par le diplôme requis dans l'État membre d'accueil⁸.

6. Le Prado est un organisme autonome à caractère administratif pourvu de la personnalité juridique, rattaché au ministère de la Culture espagnol et dépendant directement du ministre responsable. L'article 6 de la convention collective conclue en 1988 par le Prado avec des représentants des employés, concernant les employés soumis à la législation du travail⁹, disposait que le personnel dont un diplôme de niveau universitaire était exigé devait être exclusi-

6 — L'article 3 de la directive 89/48 contient une disposition similaire, bien que plus étroite.

7 — Article 4, paragraphe 1, sous a), de la directive 92/51; voir également l'article 4, paragraphe 1, sous a), de la directive 89/48.

8 — Article 4, paragraphe 1, sous b), de la directive 92/51; voir également l'article 4, paragraphe 1, sous b), de la directive 89/48.

9 — *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* 1988, n° 105, supplément. Cette convention a été remplacée par une convention similaire conclue en 1996, *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, 1996, n° 57, supplément. Un régime juridique différent est applicable aux fonctionnaires de l'État, dont les clauses et conditions d'emploi sont principalement régies par le droit public.

vement recruté sur la base de résultats d'épreuves de concours. La convention prévoyait également que les restaurateurs devaient être en possession d'un titre délivré par l'une des deux écoles espagnoles de restauration ou d'un titre délivré à l'étranger et reconnu comme équivalent par l'organisme compétent¹⁰. Cette condition semble refléter le contenu d'un certain nombre d'arrêtés ministériels, le plus récent étant un arrêté du 14 mars 1989 du ministre de l'Éducation et de la Science¹¹, qui prévoyait en son article 6 que le titre de restaurateur de biens culturels est délivré aux élèves qui ont suivi avec succès les cours de l'école espagnole de conservation et de restauration des biens culturels, et que ce titre constitue une condition indispensable pour participer à des concours concernant des postes de restaurateurs dans les centres d'État. Cet arrêté a toutefois été abrogé par un arrêté du 28 octobre 1991 du ministre de l'Éducation et de la Science¹² et il n'existe plus actuellement de condition similaire en droit espagnol. Bien que l'exercice d'une profession soit, de manière générale, réglementé uniquement par des dispositions ayant rang de loi dans la hiérarchie espagnole des normes, il ressort néanmoins de l'ordonnance de renvoi que des conventions collectives telles que celle en question constituent l'une des sources formelles du droit et peuvent prescrire un titre ou niveau d'études particulier pour l'accès à une catégorie professionnelle ou un poste déterminés. Ces conventions sont obligatoires erga omnes, tout au moins dans le sens qu'elles affectent une personne telle que la requérante qui n'a pas le titre requis.

7. Le décret royal n° 104/88, du 29 janvier 1988, relatif à l'homologation de titres et d'études étrangers prévoit qu'un comité d'experts compare dans chaque cas les études effectuées à l'étranger et celles imposées dans le même domaine en Espagne pour la délivrance du titre en question et fait des recommandations appropriées au ministre compétent. La reconnaissance peut être accordée sous conditions, comme devoir passer des examens dans les matières non couvertes par les études à l'étranger.

8. M^{me} Fernández de Bobadilla (ci-après la «requérante») est une ressortissante espagnole. Elle a obtenu le titre de Bachelor of Arts en histoire de l'art à l'université de Boston aux États-Unis. Elle a ensuite obtenu une bourse, sur la base d'un concours public organisé par le Prado, qui lui a permis d'effectuer à l'école polytechnique de Newcastle (maintenant l'université de Northumbria à Newcastle) au Royaume-Uni, des études postuniversitaires de restauration des œuvres d'art spécialisées dans les œuvres d'art sur papier, pour lesquelles elle a obtenu, après deux années d'études théoriques et pratiques à temps plein, le titre de Master of Arts dans la conservation des œuvres d'art. Le programme précité est l'un des deux programmes d'études postuniversitaires au Royaume-Uni, qui habilite ceux qui ont obtenu le titre à travailler dans les musées et galeries, en ce compris les institutions nationales, et la plus grande partie des postes supérieurs dans ce domaine sont occupés par des personnes possédant ce titre¹³. Toutefois, le ministère du Commerce et de l'Industrie du Royaume-Uni a informé la Commission de ce qu'un

10 — Annexe I, définition des catégories professionnelles, groupe A, sous-groupe II.

11 — BOE du 18 mars 1989, n° 66.

12 — BOE du 1^{er} novembre 1991, n° 262.

13 — Information fournie par l'unité «conservation» de la United Kingdom Museums and Galleries Commission au ministère de l'Éducation espagnol.

titre délivré à l'issue de l'un de ces programmes n'est pas requis en droit pour exercer une telle activité, que ce soit dans la fonction publique ou de manière plus générale.

9. La requérante a ensuite travaillé pendant un certain nombre d'années aussi bien pour le Prado (de 1989 à 1992, et en 1995) que pour d'autres galeries en Espagne, sur la base de contrats temporaires, en se spécialisant dans la restauration d'œuvres d'art sur papier. Elle a également travaillé pendant une certaine période en Italie et a suivi avec succès un certain nombre de programmes d'études professionnels supplémentaires en Espagne, aux États-Unis et au Japon.

10. Le Prado a publié un avis de vacance pour un poste fixe de restaurateur d'œuvres d'art sur papier le 17 novembre 1992¹⁴. L'article 4, sous b), de l'avis de concours indiquait que les candidats devaient satisfaire aux conditions de la convention collective en vigueur à l'époque. La requérante a été informée par une lettre du 3 février 1993 qu'elle n'avait pas été admise au concours parce qu'elle n'était pas en possession du titre requis de restaurateur de biens culturels. Le 9 octobre 1992, la requérante avait sollicité du ministère de l'Éducation et de la Science l'homologation de son titre de Master of Arts afin qu'il soit assimilé à l'un des titres espagnols requis. Le 9 décembre 1993, le comité d'experts qui a comparé ses études à celles requises pour la délivrance du titre a recommandé que la reconnaissance soit soumise à la

condition que la requérante passe d'autres examens dans 24 matières théoriques et pratiques. En réponse aux observations écrites de la requérante, le ministre a confirmé la recommandation antérieure par une décision du 20 avril 1995. Cette comparaison des études n'a tenu compte ni de l'expérience de la requérante postérieure à l'obtention du titre de Master of Arts ni de ses autres études.

11. Le 27 novembre 1996, la requérante a postulé devant le Juzgado de lo Social n° 4 de Madrid (ci-après la «juridiction nationale») l'annulation des dispositions de la convention collective du Prado relatives aux titres exigés des restaurateurs. En ce qui concerne l'application du droit communautaire, la juridiction nationale a considéré, en se fondant sur l'arrêt Kraus¹⁵ de la Cour, que la situation juridique n'était pas purement interne au royaume d'Espagne. La juridiction nationale a également jugé que l'article 48 du traité pouvait s'appliquer à des conventions négociées collectivement entre des parties dont les relations relèvent du droit privé¹⁶, notamment en raison du statut des conventions collectives en droit espagnol.

12. La juridiction nationale n'a pas considéré que la conservation et la restauration d'œuvres d'art étaient une profession réglementée en Espagne. Elle a suggéré que si un titre particulier pouvait être exigé des candidats, il n'existait pas d'autre solution

14 — Il semble que ce poste était soumis au droit du travail général, plutôt qu'au régime particulier des fonctionnaires publics.

15 — Arrêt du 31 mars 1993 (C-19/92, Rec. p. I-1663).

16 — Arrêts du 12 décembre 1974, Walrave et Koch (36/74, Rec. p. 1405), et du 15 décembre 1995, Bosman (C-415/93, Rec. p. I-4921).

que la procédure longue, complexe et rigoureuse d'homologation, en raison des systèmes d'éducation très différents dans les États membres. Toutefois, elle a pensé que l'exigence selon laquelle les candidats à un poste doivent avoir un titre particulier, ou un équivalent, pouvait constituer une discrimination déguisée, contraire à l'article 48 du traité, parce qu'elle obligeait des personnes différemment qualifiées à subir le processus d'homologation afin de concourir, «ce qui revient en pratique à priver de ses effets le titre... obtenu dans un autre État membre de la Communauté». Plutôt que de procéder ainsi, tous les titres des candidats, quelle que soit leur origine, pourraient être pris en compte dans le cadre du processus de concours.

13. La juridiction nationale a déferé la question préjudicielle suivante à la Cour, conformément à l'article 177 du traité CE:

«La règle par laquelle la convention collective d'un organisme autonome de l'État espagnol exige que, pour exercer la profession de restaurateur (qui est une profession non réglementée), le titre académique obtenu dans un autre État membre soit préalablement homologué ou validé, cette homologation ou validation étant accordée au terme d'une comparaison des programmes d'études applicable en Espagne et dans l'autre État membre ainsi qu'au terme d'examens théoriques et pratiques portant sur les matières du programme d'études espagnol qui ne figurent pas dans le programme d'études de l'État membre en

cause, est-elle incompatible avec le droit à la libre circulation des travailleurs?»

III — Observations devant la Cour

14. Des observations écrites ont été déposées par la requérante, le Ministerio Fiscal (le ministère public espagnol), le royaume d'Espagne, la république de Finlande et la Commission. Des observations orales ont également été présentées par la requérante, le royaume d'Espagne et la Commission.

15. La république de Finlande a suggéré que la profession de restaurateur d'œuvres d'art pourrait en fait être considérée comme réglementée au sens des directives 89/48 et 92/51. Selon elle, il fallait prendre en compte différentes réalités sociologiques nationales et, en l'espèce, le caractère des conventions collectives en droit espagnol. Le droit communautaire admet que des conventions collectives puissent être utilisées dans certaines conditions pour mettre en œuvre des directives¹⁷ et la réalisation des objectifs des directives en cause pourrait être mise en péril si ces dernières ne s'appliquaient pas dans l'hypothèse où des conditions ont été posées à l'exercice d'une profession par ce biais.

17 — Arrêt du 30 janvier 1985, Commission/Danemark (143/83, Rec. p. 427, point 8); article 2, paragraphe 4, de l'accord sur la politique sociale conclu entre les États membres de la Communauté européenne, à l'exception du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, annexé au protocole sur la politique sociale.

16. En conséquence, la Cour a posé une question aux parties, à la Commission et aux États membres, pour réponse orale à l'audience, portant sur le point de savoir si une profession pouvait être considérée comme étant réglementée lorsqu'un arrêté imposait aux personnes d'être titulaires d'un titre spécifique pour exercer cette profession dans le service public ou lorsqu'une convention collective conclue par un organisme autonome de l'État exigeait des personnes qui exercent cette profession au service dudit organisme ce titre ou un équivalent. Malheureusement, malgré la référence faite dans le rapport d'audience à l'arrêté ministériel du 14 mars 1989, qui avait été cité par le Ministerio Fiscal dans ses observations écrites, la Cour n'a été informée qu'à l'audience de l'abrogation de cette disposition par l'arrêté du 28 octobre 1991, ce qui rendait superflue la première partie de la question. Ni la requérante ni le royaume d'Espagne n'ont considéré qu'une convention collective pouvait réglementer une profession; elle reflétait simplement les « conditions du marché du travail dans cet État membre »¹⁸. Le royaume d'Espagne a soutenu qu'une convention collective concernait l'État en sa seule capacité d'employeur et que même la réglementation juridique des titres requis pour l'exercice d'une profession au sein de la fonction publique ne constituait pas une réglementation aux fins des directives si son exercice dans d'autres cadres n'était pas affecté. La Commission a exposé que des mesures étatiques qui prescrivent la possession d'un titre particulier pour exercer une profession au sein de la fonction publique pouvaient constituer une réglementation de l'une des « modalités d'exercice » de cette profession telle que citée à l'article 1^{er}, sous d), de la directive 89/48 et à l'article 1^{er}, sous f), de la directive 92/51. Toutefois, elle a soutenu

que la portée de la convention collective en question, qui affectait, comme en l'espèce, un seul organisme de l'État, était trop limitée pour être considérée comme réglementant l'exercice de la profession de restaurateur, même par rapport à l'accès à la fonction publique.

17. En ce qui concerne l'application de l'article 48 du traité, la requérante a exposé que l'exigence d'une homologation de son titre délivré au Royaume-Uni était une restriction importante de son droit à la libre circulation, notamment parce qu'elle négligeait de tenir compte de son expérience professionnelle et de ses études postérieures à la délivrance de ce titre, ce qui est contraire à la décision de la Cour dans les affaires Vlassopoulou¹⁹ et Aranitis²⁰, et parce que la requérante n'avait pas le droit d'opter pour une démonstration pratique de ses aptitudes. La république de Finlande a avancé un argument similaire. La requérante a également soutenu que l'article 48, paragraphes 3 et 4, du traité ne permettait pas au royaume d'Espagne de maintenir un tel obstacle. La Commission a exposé que la spécificité des titres exigés des employés, en ce compris la possibilité d'homologation des titres étrangers équivalents, était un sujet approprié des négociations autonomes entre interlocuteurs sociaux et ne paraissait pas en soi introduire une discrimination. Cependant, elle a estimé que le processus d'homologation était peu adapté pour évaluer les titres et l'expérience à des fins professionnelles, comme cela était exigé par les arrêts Vlassopoulou et Aranitis mentionnés ci-dessus.

18 — Arrêt du 1^{er} février 1996, Aranitis (C-164/94, Rec. p. I-135, point 23).

19 — Arrêt du 7 mai 1991 (C-340/89, Rec. p. I-2357, points 19 et 20).

20 — Loc. cit., points 31 et 32.

18. Le Ministerio Fiscal et le royaume d'Espagne ont soutenu que l'exigence du titre pour le poste de restaurateur était applicable sans discrimination et que le fait d'admettre la participation au concours, pour des postes de ce type, de personnes possédant un titre étranger qui ne correspond pas à ceux délivrés en Espagne entraînerait une discrimination à rebours des personnes qui ont suivi des études comparables en Espagne. L'agent du royaume d'Espagne a cependant été incapable de désigner des programmes d'études espagnols comparables à l'audience. Le royaume d'Espagne a soutenu qu'il était en droit d'imposer de telles conditions dans l'intérêt de la conservation du patrimoine national (dans le cas du Prado, un réservoir d'œuvres d'art de réputation mondiale), un intérêt général déjà reconnu par la Cour dans les affaires dites des « guides touristiques »²¹. Toutes les conditions pour apprécier l'équivalence des titres exposées dans l'arrêt Heylens e.a.²² avaient été respectées par la commission d'homologation. De plus, la comparaison de deux titres universitaires ne devait pas être confondue avec la tâche d'évaluer la capacité professionnelle d'une personne qui en est la suite logique; ce n'est qu'à ce stade ultérieur que des périodes d'expérience pratique devaient être prises en considération. Ce raisonnement n'a pas été contredit par l'arrêt Vlassopoulou, parce que la Cour a dit pour droit dans cet arrêt que les États membres peuvent exiger de l'intéressé qu'il prouve des connaissances et qualifications qui ne sont pas attestées par son titre universitaire²³, comme la requérante avait été invitée à le faire en l'espèce. Selon le royaume d'Espagne, un employeur a, en tout état de cause, le droit d'imposer toutes

les conditions qu'il estime nécessaires pour effectuer des tâches à son service et les syndicats sont en droit d'insister pour que les critères objectifs d'emploi soient fixés par convention collective.

IV — Analyse

19. Nous devons déclarer tout d'abord que nous partageons le point de vue de la juridiction nationale selon lequel le présent litige relève du champ d'application du droit communautaire, parce qu'il concerne un ressortissant d'un État membre qui se trouve, en raison du fait qu'il a régulièrement résidé sur le territoire d'un autre État membre et y a acquis un titre professionnel, par rapport à son État d'origine, dans une situation qui peut être assimilée à celle de toutes les autres personnes jouissant des droits et libertés garantis par le traité²⁴.

20. Bien que la juridiction nationale ait statué sur la base de la présomption que la profession de restaurateur d'œuvres d'art n'est pas une profession réglementée en Espagne, cette présomption a été contestée par la république de Finlande. La Cour a donné suite à ce point en posant une question, avant l'audience, aux parties, à la Commission et aux États membres. Cette approche était influencée par la supposition inexacte que le droit espagnol continuait à réserver le titre de restaurateur de biens

21 — Arrêts du 26 février 1991, Commission/France (C-154/89, Rec. p. I-659, point 17), et Commission/Grèce (C-198/89, Rec. p. I-727, point 21).

22 — Arrêt du 15 octobre 1987 (222/86, Rec. 4097, point 13).

23 — Loc. cit., point 19.

24 — Arrêt Kraus, loc. cit., point 15; voir également les points 16 à 18.

culturels et l'accès à des postes d'État aux personnes ayant obtenu le titre d'études espagnoles mentionné ci-dessus. De plus, il est clair que, si la profession était censée être réglementée au sens des directives 89/48 et 92/51, les dispositions détaillées de celles-ci pourraient apporter à la requérante, dans certaines circonstances, une solution plus satisfaisante que celle qui pourrait résulter de l'application directe de l'article 48 du traité. Il est par conséquent approprié, afin de fournir à la juridiction nationale une réponse utile à ses questions qui l'aide à trancher le litige pendant devant elle, d'examiner en premier lieu la validité de sa présomption. Cela n'entraîne aucune reformulation de la question de la juridiction nationale (autre que d'ignorer la référence à «une profession non réglementée»), puisque les dispositions des directives en question font partie du recueil des dispositions du droit communautaire qui garantissent le droit à la libre circulation des travailleurs. Ensuite, nous examinerons également les questions distinctes que soulève l'application de l'article 48 du traité aux faits de la présente cause.

L'application des directives 89/48 et 92/51

21. La directive 92/51 est la plus directement pertinente des deux directives. La directive 89/48 est limitée à des diplômes délivrés après l'achèvement d'études ayant duré au moins trois ans. Bien que la directive 92/51 paraisse principalement

concerner des études postsecondaires de plus courte durée conduisant à la délivrance de titres professionnels qui se situent sous le niveau d'un diplôme de troisième cycle, ses dispositions sont également applicables à notre avis à des études postuniversitaires, lesquelles durent rarement plus de trois ans. La Cour a déjà constaté l'importance de ces études pour le développement d'une carrière et l'importance subséquente de leur reconnaissance pour la libre circulation des travailleurs²⁵. Néanmoins, il est clair que les deux directives jouent un rôle complémentaire conformément à un système commun et qu'elles devraient être lues ensemble²⁶.

i) Le statut des conventions collectives

22. Nous examinerons d'abord la question de savoir si une clause d'une convention collective conclue entre un organisme de l'administration publique et des représentants des employés peut constituer une « disposition légale, réglementaire ou administrative », qui soumet, de manière directe ou indirecte, l'une des modalités d'exercice d'une activité professionnelle à la possession de titres spécifiques. A notre avis, tel peut être le cas, selon le contexte de droit et de fait, pour des motifs proches de ceux avancés par la république de Finlande.

²⁵ — Arrêt Kraus, loc. cit., points 17 à 23.

²⁶ — Voir les quatrième et cinquième considérants du préambule de la directive 92/51.

23. A titre préliminaire, il est nécessaire d'examiner le statut des conventions collectives dans le système juridique de l'État membre concerné. De nombreux systèmes juridiques des États membres confient aux partenaires sociaux la tâche de négocier des conventions collectives portant sur les conditions de travail, en ce compris les conditions d'accès à l'emploi, qui ne sont pas seulement obligatoires pour les parties et leurs membres, mais le sont également pour les tiers, ou produisent des effets à leur égard. Un employeur peut par exemple être obligé, sous réserve de formalités telles qu'un enregistrement, d'étendre, à la suite de la conclusion d'une convention collective par un organisme représentatif de son commerce ou de son industrie, les avantages et conditions de cette convention même à des personnes qui ne sont pas membres des syndicats qui ont participé à la négociation. Dans d'autres cas, plus particulièrement en ce qui concerne l'emploi en qualité de fonctionnaire de l'État, ces effets dépendent d'une ratification de la convention par un organe public compétent.

24. Dans l'hypothèse où une convention collective entraîne de telles conséquences, que ce soit de plein droit ou par le biais de son approbation par un organisme public, elle devrait être considérée, selon nous, comme une disposition législative, réglementaire ou administrative de nature à réglementer une activité professionnelle. Ce raisonnement s'applique indépendamment de l'identité des parties à la convention collective, en d'autres termes, les employeurs et les organismes participants qui représentent les employeurs peuvent être publics ou privés. Dans l'un et l'autre

cas, le fait déterminant est qu'une convention conclue entre des acteurs du marché de l'emploi reçoit une application plus générale et affecte en conséquence des tiers, en ce compris des travailleurs d'autres États membres, et que cet effet est soutenu par l'autorité publique. Elle constitue donc, aux fins des directives, une forme d'attribution du pouvoir réglementaire de l'État à des acteurs économiques investis de son autorité. Le fait que l'État pourrait ne pas contrôler le contenu exact de ces conventions, en l'absence d'une mesure législative prioritaire, ne réduit pas leur caractère public et normatif²⁷. Comme la république de Finlande l'a souligné, le droit communautaire a déjà admis dans certaines circonstances le caractère normatif potentiel des conventions collectives²⁸.

25. L'ordonnance de renvoi expose que les conventions collectives, en ce compris les dispositions relatives à l'accès à des catégories professionnelles ou des emplois dé-

27 — Une tout autre question est de savoir si les directives sont directement applicables à des employeurs privés, dans l'hypothèse où les mesures nationales de transposition ne pourraient pas être interprétées comme englobant des situations de ce type. Comme l'avocat général M. van Gerven l'a observé dans ses conclusions sous l'arrêt du 12 juillet 1990, *Foster e.a.* (C-188/89, Rec. p. I-3313, points 11 et 16), la définition de l'État ou de l'autorité publique en droit communautaire varie en fonction du but sous-jacent ou de la motivation des règles particulières.

28 — Voir le point 14 ci-dessus. Le législateur communautaire a également implicitement reconnu le caractère normatif potentiel de conventions collectives dans l'article 7, paragraphe 4, du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO L 257, p. 2), examiné en dernier lieu par la Cour dans son arrêt du 15 janvier 1998, *Schöning-Kougebetopoulou* (C-15/96, Rec. p. I-47, point 12).

terminés, sont l'une des sources formelles du droit en Espagne et ont les effets décrits ci-dessus, à tout le moins en ce qui concerne les personnes employées dans le cadre du droit du travail général. En vertu de la force exécutoire conférée à la convention collective, il semble que le Prado n'était en fait pas libre d'admettre au concours relatif au poste de restaurateur d'œuvres d'art des personnes qui ne possédaient pas les titres spécifiés. En conséquence, la convention affectait des personnes qui n'y étaient partie ni directement ni indirectement par l'intermédiaire d'une affiliation à une organisation représentative. Cela distingue très nettement la situation dans l'hypothèse d'une convention collective exécutoire qui produit des effets à l'égard de tiers de la situation dans l'affaire Aranitis²⁹. Dans cette dernière, il n'existait pas de réglementation légale de l'usage à des fins professionnelles du titre universitaire en cause. En pratique, seules les personnes possédant ce titre recherchaient un emploi professionnel de cette nature et, par conséquent, la quasi-totalité des personnes exerçant la profession possédaient le titre en question. Le requérant avait rencontré des difficultés avec son titre délivré dans un autre État membre et cherchait à le faire déclarer équivalent au titre de l'État d'accueil, en se fondant sur la directive 89/48. La Cour a dit pour droit que « [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 dans cet État membre »³⁰.

26. Une approche pour identifier l'activité professionnelle réglementée, qui est adap-

tée aux particularités individuelles de la situation juridique dans un État membre d'accueil, se conforme à l'avertissement du septième considérant du préambule de la directive selon lequel [il convient] « de... définir la notion... afin de prendre en compte différentes réalités sociologiques nationales ». Il faut également noter que les directives font expressément référence à une autre forme d'autorité publique attribuée. Lorsqu'une activité professionnelle est exercée par les membres d'une association ou organisation professionnelle privée qui délivre un diplôme, impose des règles de conduite professionnelle et bénéficie d'une reconnaissance sous une forme spécifique par un État membre, afin de promouvoir et de maintenir un niveau élevé dans le domaine professionnel en question, l'activité professionnelle concernée est considérée comme étant réglementée³¹. Comme le préambule l'expose, ces associations ou organisations « ne peuvent invoquer leur caractère privé pour se soustraire à l'application du système prévu par la présente directive ». Étant donné qu'une convention collective peut, dans les circonstances précisées ci-dessus et en raison de l'attribution de l'autorité normative publique, avoir un effet sur l'accès à une profession équivalant à celui de la réglementation d'une activité professionnelle par une association ou organisation professionnelle reconnue par les pouvoirs publics, nous estimons qu'il convient de rejeter l'argument du royaume d'Espagne selon lequel une convention collective a toujours un caractère purement privé. Enfin, nous souhaitons ajouter qu'une approche flexible est envisagée par les termes de la directive lorsqu'elle souligne même les effets *indirects* des « dispositions législatives, réglementaires ou administratives » qui

29 — Loc. cit.

30 — Loc. cit., point 23, souligné par nous.

31 — Article 1^{er}, sous d), deuxième alinéa, de la directive 89/48, et article 1^{er}, sous f), deuxième alinéa, de la directive 92/51.

requièrent la possession d'un diplôme prescrit.

prévue par l'article 1^{er}, sous f), qui considère les professions de santé comme réglementées dans la mesure où un titre est requis pour le remboursement des prestations d'après les règles de sécurité sociale.

ii) La portée de la réglementation

27. Toutefois, il est également nécessaire, à la lumière des circonstances de la présente affaire et de la question posée par la Cour avant l'audience, de déterminer quels types de conditions en matière d'études peuvent constituer une réglementation d'une activité professionnelle. A notre avis, si des mesures directes ou indirectes (en ce compris déléguées) d'un État, de caractère législatif, réglementaire ou administratif, exigent de certaines personnes qu'elles fournissent une preuve de leur formation ou un certificat d'aptitude, afin d'entreprendre ou d'exercer une activité professionnelle seulement dans certains contextes limités, plutôt que de manière générale, l'activité professionnelle en question peut cependant constituer dans cette mesure une activité professionnelle réglementée au sens de l'article 1^{er}, sous f), de la directive 92/51. Nous partageons le point de vue de la Commission selon lequel cela était envisagé par le législateur communautaire par le biais de sa référence à une activité professionnelle «ou l'une des modalités d'exercice» de cette activité³². Cette possibilité spécifique de l'État de soumettre l'exercice d'une activité professionnelle dans le service public ou qui bénéficie de fonds publics, à des conditions d'études qui ne sont pas généralement applicables, a été

28. Toutefois, comme cela a également été suggéré par la Commission, une réglementation par l'État d'une activité professionnelle doit s'appliquer à un niveau minimal de généralité. Cela résulte du système même des directives. La définition d'une activité professionnelle réglementée et, par conséquent, d'une profession réglementée n'est pas seulement essentielle pour identifier les circonstances dans lesquelles un État membre d'accueil est tenu de satisfaire aux directives, elle est également centrale, en vertu de l'article 3 des deux directives, pour déterminer les titres d'études que l'État membre d'accueil est tenu de reconnaître. La requérante n'a toutefois pas prouvé qu'elle satisfaisait aux conditions de l'article 3, sous a) ou sous b), de la directive 92/51.

29. L'article 3, sous a), ne fait pas explicitement référence à une profession ou à une activité professionnelle réglementée, mais vise, dans le cas de la directive 92/51, le «diplôme... prescrit par un autre État membre pour accéder à cette même profession sur son territoire ou l'y exercer», ce qui fait implicitement référence au critère de l'article 1^{er}, sous f), de cette directive.

32 — La même analyse s'applique, avec les ajustements appropriés en ce qui concerne les qualifications requises, à l'article 1^{er}, sous d), de la directive 89/48.

30. Il serait possible d'argumenter, en ce qui concerne l'État d'accueil, qu'une activité professionnelle est réglementée par l'État au sens de l'article 1^{er}, sous f), de la directive 92/51 lorsqu'un travailleur communautaire qui postule un emploi se trouve face à une disposition législative, réglementaire ou administrative exigeant un titre particulier, même si cette exigence ne s'applique qu'à l'emploi ou à l'employeur en question, plutôt que d'être d'application plus générale.

31. Toutefois, une telle approche ne permet pas de déterminer si une activité professionnelle est réglementée dans l'État membre où un titre a été délivré, pour les besoins de l'article 3, sous a), de la directive 92/51, ou si elle n'est pas réglementée dans l'État membre où un demandeur a acquis une expérience professionnelle, pour les besoins de l'article 3, sous b), de cette directive. Dans ces circonstances, il serait incompatible avec la motivation sous-jacente des directives, à savoir la reconnaissance mutuelle des exigences des États membres en matière d'exercice des professions, qu'une réglementation d'application étroite, limitée peut-être à un seul aspect de l'activité professionnelle ou à une seule institution dans l'État membre où le titre du travailleur communautaire a été obtenu, soit considérée comme entraînant une obligation dans le chef de l'État membre d'accueil de permettre au travailleur d'accéder à n'importe quelle branche de la profession correspondante, quelles que soient les exigences de sa propre réglementation.

32. Comment peut-on concilier, d'une part, le souhait évident du législateur commu-

nautaire, exprimé à l'article 1^{er}, sous f), de la directive 92/51, de régler des situations dans lesquelles l'exercice d'une activité professionnelle n'est réglementé qu'en partie (en ce qui concerne une de ses modalités d'exercice) dans l'État d'accueil, avec le besoin, pour l'application de l'article 3, de déterminer si l'exercice d'une activité professionnelle est, en termes généraux et abstraits plutôt que dans un cas concret donné, réglementé dans l'État membre où le travailleur communautaire a étudié ou travaillé auparavant? La réponse à cette question doit tenir compte des réalités sociologiques différentes des États membres et, en particulier, de leurs mécanismes différents de répartition de l'autorité législative, réglementaire et administrative entre les différents niveaux de gouvernement³³. A notre avis, lorsqu'un organe de gouvernement, qu'il soit national ou régional, spécifie les titres requis pour les aspects de l'exercice d'une activité professionnelle qui relèvent de sa compétence, que ce soit pour les besoins de l'emploi dans le secteur public ou pour les besoins de la vie économique en général, la profession en question devrait être considérée comme réglementée au sens des directives. Si une telle réglementation générale, à quelque niveau de gouvernement que ce soit, des titres requis pour l'exercice d'une activité professionnelle dans le secteur public ou privé (que ce soit, dans cette dernière hypothèse, en tant que salarié ou en qualité d'indépendant) devait échapper au champ d'application des directives, la réalisation des objectifs de celles-ci serait sans doute fatalement mise en péril. De la même manière, pour les motifs exposés ci-dessus, l'imposition d'exigences de nature similaire sur la base d'une autorité législative, réglementaire ou administrative attribuée par un

33 — Voir, par exemple, la discussion des pouvoirs des communautés autonomes en Espagne pour réglementer l'exercice de la profession de guide touristique dans l'arrêt du 22 mars 1994, Commission/Espagne (C-375/92, Rec. p. I-923).

tel organe de gouvernement à des organismes privés devrait être considérée comme constituant une réglementation au sens des directives.

33. Toutefois, l'exigence en matière d'études en cause en l'espèce est, dans la mesure où la Cour en a été informée, limitée à une seule institution autonome de l'État. Pour ce motif, il ne nous paraît pas que cette exigence ait un champ d'application suffisamment général pour constituer, en soi, une réglementation d'une activité professionnelle en Espagne. Il nous semble que la situation serait différente si la juridiction nationale trouvait un héritage similaire des arrêtés ministériels maintenant abrogés dans les dispositions de conventions collectives conclues individuellement par d'autres musées et galeries publics, en particulier s'il était constaté que ces conventions collectives découlent d'une politique administrative suivie par le ministère de l'Éducation et de la Culture ou par un autre organe de gouvernement compétent, ou si ces conventions étaient considérées comme ratifiées par un tel organe de gouvernement. Toutefois, la Cour n'a pas été informée d'un quelconque phénomène de ce type.

34. En raison de la portée limitée de l'application de la convention collective décrite dans l'ordonnance de renvoi et en l'absence de preuve de l'existence de mesures législatives, réglementaires ou administratives (incluant éventuellement une convention collective ou une série de conventions collectives) d'application plus générale, nous arrivons à la conclusion que la profession de restaurateur d'œuvres d'art n'est pas une profession réglementée en

Espagne au sens des directives 89/48 et 92/51. Il est par conséquent nécessaire d'examiner si la requérante peut trouver une solution dans les autres dispositions de droit communautaire concernant la libre circulation des travailleurs et en particulier dans l'article 48 du traité.

L'article 48 du traité

35. La Cour a constamment dit pour droit, avant comme après l'entrée en vigueur des directives, que les États membres sont également soumis, en ce qui concerne la reconnaissance de diplômes délivrés ailleurs dans la Communauté, à certaines obligations en vertu de l'article 48 du traité. Elle a toujours admis que, « en l'absence d'harmonisation des conditions d'accès à une profession, les États membres sont en droit de définir les connaissances et qualifications nécessaires à l'exercice de cette profession et d'exiger la production d'un diplôme attestant la possession de ces connaissances et qualifications »³⁴. Toutefois, elle a également constaté que l'imposition légale de telles conditions, même appliquée sans discrimination fondée sur la nationalité, constitue une restriction à l'exercice effectif du droit au libre établissement ou du droit à la libre circulation des travailleurs garanti par le traité et que les États membres sont tenus, en vertu de l'article 5 du traité, de s'abstenir de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la

34 — Arrêt Heylens e.a., loc. cit., point 10; voir également l'arrêt Vlassopoulou, loc. cit., point 9, et l'arrêt du 7 mai 1992, Aguirre Borrell e.a. (C-104/91, Rec. p. I-3003, point 7).

réalisation des buts du traité³⁵. Par conséquent, ces règles nationales, même lorsqu'elles poursuivent un objectif légitime compatible avec le traité et sont justifiées par des raisons impératives d'intérêt général, doivent être proportionnées à la réalisation du but poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire à cette fin³⁶. En déterminant le niveau d'études et les connaissances techniques appropriées, les autorités espagnoles ont le droit d'être influencées par la richesse de l'héritage artistique dont le Prado est le gardien³⁷. En revanche, un obstacle disproportionné est mis à l'exercice du droit à la libre circulation des travailleurs si des règles nationales concernant l'accès à la profession ne prennent pas en compte de manière convenable les connaissances et qualifications déjà acquises par la personne concernée dans un autre État membre³⁸.

36. La Cour a en conséquence dit pour droit dans l'arrêt Vlassopoulou qu'il incombe à un État membre saisi d'une demande d'autorisation d'exercer une profession dont l'accès est subordonné à de telles règles «de prendre en considération les diplômes, certificats et autres titres que l'intéressé a acquis dans le but d'exercer cette même profession dans un autre État membre en procédant à une comparaison

entre les compétences attestées par ces diplômes et les connaissances et qualifications exigées par les règles nationales»³⁹. La Cour a continué:

«Cette procédure d'examen doit permettre aux autorités de l'État membre d'accueil de s'assurer objectivement que le diplôme étranger atteste, dans le chef de son titulaire, de connaissances et qualifications sinon identiques, du moins équivalentes à celles attestées par le diplôme national. Cette appréciation de l'équivalence du diplôme étranger doit être faite exclusivement en tenant compte du degré des connaissances et qualifications que ce diplôme permet, compte tenu de la nature et de la durée des études et formations pratiques qui s'y rapportent, de présumer dans le chef du titulaire [40].

...

Si cet examen comparatif des diplômes aboutit à la constatation que les connaissances et qualifications attestées par le diplôme étranger correspondent à celles exigées par les dispositions nationales, l'État membre est tenu d'admettre que ce diplôme remplit les conditions posées par celles-ci. Si, par contre, la comparaison ne

35 — Arrêts du 28 juin 1977, Patrick (11/77, Rec. p. 1199, point 10); du 28 avril 1977, Thieffry (71/76, Rec. p. 763, point 16) et arrêts Heylens e.a., loc. cit., points 11 et 12; Vlassopoulou, loc. cit., point 15; Aguirre Borrell e.a., loc. cit., point 10; voir également l'arrêt Kraus, loc. cit., points 28 et 31.

36 — Arrêt Thieffry, loc. cit., points 12 et 15; arrêt du 20 mai 1992, Ramrath (C-106/91, Rec. p. I-3351, points 29 et 30), et arrêt Kraus, loc. cit., point 32.

37 — Sur l'intérêt général de la protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique, voir l'article 36 du traité et l'arrêt du 26 février 1991, Commission/Italie (C-180/89, Rec. p. I-709, point 20).

38 — Arrêts Vlassopoulou, loc. cit., point 15, et Aguirre Borrell e.a., loc. cit., point 10.

39 — Arrêt Vlassopoulou, loc. cit., point 16; voir également les arrêts Aguirre Borrell e.a., loc. cit., point 11; Commission/Espagne, loc. cit., point 12, et Arantis, loc. cit., point 31. La Cour a fait référence dans l'arrêt Heylens e.a., loc. cit., point 11, à une telle obligation lorsque les lois et réglementations des États membres prévoient la possibilité de reconnaissance de diplômes étrangers équivalents.

40 — Voir également l'arrêt Heylens e.a., loc. cit., point 13, qui a été cité par la Cour.

révèle qu'une correspondance partielle entre ces connaissances et qualifications, l'État membre d'accueil est en droit d'exiger que l'intéressé démontre qu'il a acquis les connaissances et qualifications manquantes. A cet égard, il incombe aux autorités nationales compétentes d'apprécier si les connaissances acquises dans l'État membre d'accueil, dans le cadre soit d'un cycle d'études, soit d'une expérience pratique, peuvent valoir aux fins d'établir la possession des connaissances manquantes »⁴¹.

37. Le fait que nous avons conclu ci-dessus que la profession de restaurateur d'œuvres d'art n'est pas réglementée en Espagne au sens des directives n'affecte pas les principes susmentionnés. Notre conclusion antérieure est principalement déduite du système et de l'économie des directives. Il n'existe pas de raison correspondante de restreindre l'application des principes généraux en matière de reconnaissance qui découlent de l'article 48 du traité à des mesures d'État généralement applicables fixant les conditions d'accès à une profession. La jurisprudence de la Cour s'applique tout autant lorsque des États membres ou leurs organes publics subsidiaires restreignent l'accès à la profession dans des circonstances étroitement définies, comme dans le cas d'une seule institution de l'État. Cela est également vrai, bien évidemment, pour les actes d'organisations professionnelles privées qui ont des effets similaires⁴², et donc par extension logique, pour l'imposition de restrictions par le biais d'une convention collective conclue entre un organisme public et les représentants de

ses employés. Comme la Cour l'a dit dans l'arrêt *Walrave et Koch*, « l'article 48... s'étend également aux *conventions* et règlements n'émanant pas des autorités publiques »⁴³. En tout état de cause, dans la présente affaire, la référence dans l'avis de concours aux conditions fixées par la convention collective permet d'imputer directement la restriction au Prado.

38. De plus, les conditions posées par cette jurisprudence ont également été considérées comme applicables à des situations où un titre particulier n'est pas en tant que tel requis pour obtenir l'accès à une profession. Dans l'arrêt *Aranitis*, la Cour était saisie du classement d'une personne titulaire d'un diplôme grec en géologie par le service d'emploi d'un autre État membre. Dans cette affaire, l'*Arbeitsamt* (office de l'emploi) de Berlin avait tout d'abord classé le requérant comme « auxiliaire non qualifié ». Celui-ci a ensuite été autorisé à utiliser son titre grec, qui a été traduit en allemand dans le certificat d'autorisation. Ayant décidé que la profession de géologue n'était pas une profession réglementée en Allemagne au sens des directives, la Cour a fait référence au point 16 cité ci-dessus de son arrêt *Vlassopoulou*⁴⁴ et a jugé :

« Il en va de même pour les activités professionnelles qui, quant à leurs conditions d'accès ou d'exercice, ne sont pas subordonnées par des dispositions juridiques à la possession d'un diplôme. Dans de telles circonstances, les autorités compéten-

41 — Arrêt *Vlassopoulou*, loc. cit., points 17, 19 et 20; voir également les arrêts *Aguirre Borrell e.a.*, loc. cit., points 12 et 14, et *Commission/Espagne*, loc. cit., point 13.

42 — Arrêt *Walrave et Koch*, loc. cit., points 17 à 19 et 21; arrêt du 14 juillet 1976, *Doná* (13/76, Rec. p. 1333, point 17), et arrêt *Bosman*, loc. cit., points 82 à 84.

43 — Loc. cit., point 21, souligné par nous; voir également l'arrêt *Bosman*, loc. cit., point 84; voir aussi l'article 7, paragraphe 4, du règlement n° 1612/68.

44 — Loc. cit., point 31.

tes de l'État membre d'accueil qui sont chargées du classement des ressortissants d'autres États membres, lequel aura une influence sur la possibilité pour ces personnes de trouver du travail sur le territoire de l'État membre d'accueil, sont tenues de prendre en considération, lors de ce classement, les diplômes, connaissances, qualifications et autres titres que l'intéressé a acquis dans le but d'exercer une profession dans son État membre d'origine ou de provenance»⁴⁵.

39. Cette jurisprudence concernant le classement des travailleurs par un office de l'emploi de l'État, qui affecte leurs chances d'emploi dans cet État, doit s'appliquer *a fortiori* au cas d'une procédure nationale officielle d'homologation de titres étrangers. S'il existait un doute quelconque quant à la possibilité que les résultats d'une telle procédure affectent les chances d'emploi d'une personne, il est dissipé par le fait que la convention collective et l'avis de concours en cause dans la présente affaire exigent expressément des restaurateurs d'œuvres d'art et des candidats à ces postes au Prado d'être en possession d'un titre espagnol spécifique ou d'un titre étranger qui a été considéré comme équivalent en vertu de cette procédure officielle. On peut donc parler d'une double obligation: une procédure d'homologation qui respecte les exigences de l'article 48 du traité doit être instituée en Espagne; et, lorsque le Prado fixe ses conditions d'emploi et apprécie l'admissibilité des candidats, il doit poser ces conditions et procéder à cette appréciation de manière conforme aux exigences de l'article 48. Par conséquent, si la procédure officielle d'homologation ne satisfait pas à ces exigences, il n'est pas légal pour le

Prado d'exclure, sans autre examen de leurs titres et de leur expérience, des candidats qui n'ont pas réussi à obtenir la reconnaissance, par le biais de cette procédure, de l'équivalence entre leurs titres et ceux délivrés en Espagne.

40. Afin d'identifier les exigences de l'article 48 du traité pour les besoins de la présente affaire, il est particulièrement important de noter le renvoi, au point 20 de l'arrêt Vlassopoulou, à l'obligation qui incombe aux États membres, lorsqu'il n'existe qu'une correspondance partielle entre les qualifications d'un travailleur et celles utilisées comme point de référence dans l'État d'accueil, d'apprécier si les connaissances acquises par l'intéressé dans le cadre soit d'un cycle d'études postérieur soit d'une expérience pratique sont suffisantes pour établir l'équivalence. Cette même exigence se reflète à notre avis dans le renvoi, figurant dans le passage cité ci-dessus de l'arrêt Aranitis, aux «diplômes, connaissances, qualifications et autres titres que l'intéressé a acquis»⁴⁶; cette référence manifeste le même souci de prouver les connaissances et capacités *réelles* de la personne au moment où l'appréciation est faite, qui sont distinctes du contenu purement académique du diplôme original.

41. Le but d'un tel processus d'homologation est d'évaluer les connaissances et aptitudes spécifiques d'un travailleur communautaire qui possède un titre d'un des États membres, par rapport aux connaissances et aptitudes établies par les titres normalement délivrés dans l'État membre

45 — Ibidem, point 32.

46 — Souligné par nous.

d'accueil. Pour ce motif, même des périodes d'études ou d'expérience pratique en dehors de la Communauté devraient à notre avis être prises en considération, lorsqu'elles complètent les qualifications de base acquises par le travailleur communautaire dans un État membre autre que l'État membre d'accueil; sinon, une image fautive des connaissances et aptitudes réelles du travailleur communautaire pourrait se former.

42. Le royaume d'Espagne a objecté qu'un processus d'homologation de titres académiques ne pouvait pas tenir compte de l'expérience pratique ou d'études postérieures. Il est exact que la Cour a exposé les lignes générales d'un processus d'appréciation en deux stades. Depuis l'arrêt Heylens e.a., elle a jugé que l'appréciation de l'équivalence du diplôme étranger doit être faite exclusivement en tenant compte du degré des connaissances et qualifications que ce diplôme atteste, compte tenu de la nature et de la durée des études et de la formation pratique qui s'y rapportent⁴⁷. Toutefois, dans l'arrêt Vlassopoulou et les arrêts qui ont suivi, la Cour a insisté sur un deuxième stade d'appréciation, qui concerne les éléments de preuve indiquant que la personne intéressée a des connaissances et des qualifications qui n'étaient pas prévues dans ses études originales. Ce stade ne peut pas être évité sans créer un obstacle disproportionné à l'exercice du droit à la libre circulation. La façon dont le processus d'appréciation est organisé est dénuée d'importance, à condition que l'appréciation définitive, qui affecte les chances qu'a le travailleur d'accéder à un emploi, reflète la situation réelle. Dans les circonstances de

la présente affaire, la simple comparaison du programme d'études universitaires attesté par le diplôme que la requérante a obtenu au Royaume-Uni et le programme d'études correspondant en Espagne ne reflète pas sa situation réelle et n'est pas suffisant pour déterminer son admissibilité à concourir pour un poste dans le service public défini par référence au titre espagnol ou à des titres étrangers équivalents.

43. Afin de compléter cette description des exigences de l'article 48 du traité, nous souhaitons nous référer aux exigences mentionnées pour la première fois dans l'arrêt Heylens e.a., selon lesquelles toutes ces décisions concernant l'appréciation d'un titre doivent être motivées et être susceptibles de recours de nature juridictionnelle⁴⁸. De plus, comme la Cour l'a dit dans l'arrêt Kraus, la procédure d'autorisation pour faire usage d'un titre universitaire étranger « doit... être d'un accès aisé pour tous les intéressés et ne saurait, notamment, dépendre du paiement de taxes administratives excessives »⁴⁹. En tant que corollaire de l'exigence de l'accès aisé et afin que le droit des travailleurs de la Communauté de profiter des possibilités d'emploi dans les autres États membres ne soit pas réduit à néant, la procédure d'appréciation devrait conduire à une décision dans un délai raisonnable. Ce qui est raisonnable dans un cas donné dépendra bien évidemment d'un certain nombre d'éléments, en ce compris le degré de coopération offert à l'organisme d'homologation par la personne intéressée.

47 — Arrêts Heylens e.a., loc. cit., point 13; Vlassopoulou, point 17; Aguirre Borrell e.a., point 12, et Commission/Espagne, point 13.

48 — Loc. cit., point 17; arrêts Vlassopoulou, loc. cit., point 22, et Aguirre Borrell e.a., loc. cit., point 15.

49 — Arrêt Kraus, loc. cit., point 39.

V — Conclusion

44. A la lumière de l'analyse qui précède, nous suggérons à la Cour de répondre comme suit à la question déférée par le Juzgado de lo Social n° 4 de Madrid:

«Lorsqu'une règle figurant dans une convention collective d'un organisme public ou dans un avis de concours publié par cet organisme prescrit que, pour exercer une profession au service de cet organisme, les candidats à cet emploi doivent posséder soit un diplôme d'études délivré dans cet État membre, soit un titre d'un autre État membre reconnu comme équivalent par les autorités compétentes de cet État membre, la procédure d'homologation doit satisfaire aux exigences de l'article 48 du traité CE. En particulier, lorsqu'il n'existe qu'une correspondance partielle entre les connaissances et qualifications certifiées par le titre étranger et celles certifiées par le titre délivré dans l'État membre d'accueil, il incombe aux autorités compétentes d'apprécier si les connaissances et qualifications acquises par d'autres moyens, dans le cadre soit d'un cycle d'études séparé, soit d'une expérience pratique, sont suffisantes pour établir la possession des connaissances et qualifications nécessaires que le titre étranger n'atteste pas. Si la procédure officielle d'homologation ne satisfait pas à cette condition, il incombe à l'organisme public employeur d'apprécier lui-même, à la lumière de ces critères, l'équivalence des titres délivrés dans un autre État membre à des ressortissants communautaires qui postulent un emploi.»