

**CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL  
M. GEORGES COSMAS**  
présentées le 30 novembre 1999 \*

Table des matières

I	— Introduction .....	I-7921
II	— Cadre légal .....	I-7922
	A — Dispositions communautaires .....	I-7922
	B — Dispositions nationales .....	I-7925
III	— Faits .....	I-7926
IV	— Question préjudicielle .....	I-7927
V	— Réponse à la question préjudicielle .....	I-7927
	A — Formulation de la question préjudicielle .....	I-7928
	B — Fond .....	I-7928
	a) Obligation d'inscription au registre des métiers prévue par le droit allemand .....	I-7928
	b) Directive 64/427 .....	I-7930
	c) Articles 59 et suivants du traité .....	I-7935

## I — Introduction

1. Par la présente demande de décision préjudicielle, formée au titre de l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE), l'Amtsgericht Heinsberg (Allemagne) a déferé à la Cour une question préjudi-

cielle relative à l'interprétation des règles du droit communautaire concernant la libre prestation des services. Il interroge essentiellement la Cour sur le point de savoir si et dans quelle mesure un État membre peut subordonner la prestation de services artisanaux (exécution de travaux de dallage) sur son territoire par une entreprise qui est habilitée à exercer une activité professionnelle dans l'État membre où elle est établie à son inscription sur le registre des métiers national.

\* Langue originale: le grec.

## II — Cadre légal

Les services comprennent notamment:

### A — *Dispositions communautaires*

...

2. Aux termes de l'article 59, premier alinéa, du traité CE (devenu, après modification, article 49, premier alinéa, CE):

c) des activités artisanales,

« Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de la Communauté sont progressivement supprimées au cours de la période de transition à l'égard des ressortissants des États membres établis dans un pays de la Communauté autre que celui du destinataire de la prestation. »

...

3. Aux termes de l'article 60 du traité CE (devenu article 50 CE):

Sans préjudice des dispositions du chapitre relatif au droit d'établissement, le prestataire peut, pour l'exécution de sa prestation, exercer, à titre temporaire, son activité dans le pays où la prestation est fournie, dans les mêmes conditions que celles que ce pays impose à ses propres ressortissants. »

« Au sens du présent traité, sont considérées comme services les prestations fournies normalement contre rémunération, dans la mesure où elles ne sont pas régies par les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes.

4. Par ailleurs, conformément à l'article 66 du traité CE (devenu article 55 CE), les dispositions des articles 55 à 58 du traité CE (devenus articles 45 à 48 CE) sont applicables à la matière régie par le présent chapitre.

5. Aux termes de l'article 56, paragraphe 1, du traité CE (devenu, après modification, article 46, paragraphe 1, CE):

« Les prescriptions du présent chapitre et les mesures prises en vertu de celles-ci ne préjugent pas l'applicabilité des dispositions législatives, réglementaires et administratives prévoyant un régime spécial pour les ressortissants étrangers, et justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique. »

6. Le 18 décembre 1961, le Conseil a adopté, sur la base des articles 54 et 63 du traité CE (devenus, après modification, articles 44 et 52 CE), deux programmes généraux pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement<sup>1</sup> et à la libre prestation des services<sup>2</sup>. Pour transposer ces programmes et faute de la nécessaire coordination des législations nationales, le Conseil a adopté la directive transitoire 64/427/CEE, du 7 juillet 1964, relative aux modalités des mesures transitoires dans le domaine des activités non salariées de transformation relevant des classes 23-40 CITI (industrie et artisanat)<sup>3</sup>. La directive en question, qui a été récem-

ment abrogée par la directive 1999/42/CE<sup>4</sup>, prévoyait un système de reconnaissance mutuelle de l'expérience professionnelle acquise dans l'État membre de provenance et valait tant pour l'établissement que pour la prestation de services dans un autre État membre.

7. Plus précisément, l'article 3 de la directive 64/427 prévoyait que:

« Lorsque, dans un État membre, l'accès à l'une des activités mentionnées à l'article premier paragraphe 2, ou l'exercice de celles-ci, est subordonné à la possession de connaissances et d'aptitudes générales, commerciales ou professionnelles, cet État membre reconnaît comme preuve suffisante de ces connaissances et aptitudes l'exercice

4 — Voir article 11, paragraphe 1, et annexe B de la directive 1999/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 juin 1999, instituant un mécanisme de reconnaissance des diplômes pour les activités professionnelles couvertes par les directives de libéralisation et portant mesures transitoires, et complétant le système général de reconnaissance des diplômes (JO L 201, p. 77).

Sur ce point, il y a lieu de signaler que l'abrogation de la directive 64/427 est sans incidence sur l'utilité que l'interprétation de ses dispositions présente en l'espèce, dans la mesure où, malgré son caractère transitoire, la directive en question était applicable durant la période où se sont déroulés les faits de l'affaire au principal, notamment en ce qui concerne les travaux de dallage. Plus précisément, conformément à l'article 6 de la directive, ses dispositions demeuraient applicables jusqu'à l'entrée en vigueur des prescriptions relatives à la coordination des réglementations nationales concernant l'accès aux activités en cause et l'exercice de celles-ci (voir, à ce sujet, article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la directive). Comme la Commission l'indique dans ses observations écrites, ni 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 L 19, p. 16), ni 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 (JO L 209, p. 25), n'ont remplacé la directive 64/427.

1 — JO 1962, 2, p. 36.

2 — JO 1962, 2, p. 32.

3 — JO 1964, 117, p. 1863 (ci-après le « règlement CE artisanat » ou la « directive 64/427 »).

effectif dans un autre État membre de l'activité considérée:

comme pleinement valable par un organisme professionnel compétent.

a) soit pendant six années consécutives à titre indépendant ou en qualité de dirigeant chargé de la gestion de l'entreprise;

Dans les cas visés aux lettres a) et c) ci-dessus, cette activité ne doit pas avoir pris fin depuis plus de 10 ans à la date du dépôt de la demande prévu à l'article 4 paragraphe 3.»

b) soit pendant trois années consécutives à titre indépendant ou en qualité de dirigeant chargé de la gestion de l'entreprise, lorsque le bénéficiaire peut prouver qu'il a reçu, pour la profession en cause, une formation préalable d'au moins trois ans sanctionnée par un certificat reconnu par l'État ou jugée pleinement valable par un organisme professionnel compétent;

8. En outre, aux termes de l'article 4 de la directive 64/427:

«Pour l'application de l'article 3:

c) soit pendant trois années consécutives à titre indépendant lorsque le bénéficiaire peut prouver qu'il a exercé à titre dépendant la profession en cause pendant cinq ans au moins;

1. Les États membres dans lesquels l'accès à l'une des professions mentionnées à l'article premier paragraphe 2, ou l'exercice de cette activité, est subordonné à la possession de connaissances et aptitudes générales, commerciales ou professionnelles, informent avec l'aide de la Commission les autres États membres des caractéristiques essentielles de la profession (description de l'activité de ces professions).

d) soit pendant cinq années consécutives dans des fonctions dirigeantes, dont un minimum de trois ans dans des fonctions techniques impliquant la responsabilité d'au moins un secteur de l'entreprise, lorsque le bénéficiaire peut prouver qu'il a reçu, pour la profession en cause, une formation préalable d'au moins trois ans sanctionnée par un certificat reconnu par l'État ou jugée

2. L'autorité compétente désignée à cet effet par le pays de provenance atteste les activités professionnelles qui ont été effectivement exercées par le bénéficiaire ainsi que leur durée. L'attestation est établie en fonction de la monographie professionnelle communiquée par l'État membre dans

lequel le bénéficiaire veut exercer la profession de manière permanente ou temporaire.

3. L'État membre d'accueil accorde l'autorisation d'exercer l'activité en cause sur demande de la personne intéressée lorsque l'activité attestée concorde avec les points essentiels de la monographie professionnelle communiquée en vertu du paragraphe 1 et que les autres conditions éventuellement prévues par sa réglementation sont remplies.»

#### B — *Dispositions nationales*

9. Comme il est indiqué dans l'ordonnance de renvoi, en Allemagne, toute personne exerçant une activité artisanale à titre professionnel est tenue de s'inscrire au registre des métiers (article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, première phrase, de la Handwerksordnung; ci-après la «HandwO»).

10. Conformément à l'article 7 de la HandwO, est inscrite au registre des métiers toute personne qui a réussi les examens prévus (Meisterprüfung) pour le métier qu'elle exerce ou pour un métier apparenté ou a obtenu l'autorisation accordée à titre exceptionnel conformément aux articles 8 ou 9 de la HandwO.

11. L'article 8 de la HandwO prévoit qu'une autorisation d'inscription au registre des métiers est exceptionnellement accordée (inscription à titre exceptionnel) lorsque le demandeur prouve qu'il possède les connaissances et les aptitudes nécessaires à l'exercice en qualité d'indépendant de l'activité artisanale exercée par lui.

12. En outre, conformément à l'article 9 de la HandwO, dans le cadre de l'application des directives de la Communauté européenne relatives à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services, le ministre fédéral de l'Économie est habilité à arrêter les conditions dans lesquelles les ressortissants des autres États membres peuvent bénéficier d'une telle autorisation exceptionnelle d'inscription au registre des métiers en dehors des cas visés à l'article 8, paragraphe 1.

13. Le 4 août 1966 a été adopté, au titre de l'article 9 de la HandwO, un règlement (Verordnung) qui transposait en droit allemand les dispositions des articles 3 et 4, paragraphes 2 et 3, de la directive 64/427.

14. Comme il est indiqué dans l'ordonnance de renvoi, le règlement précité prévoit que, pour les entreprises étrangères établies dans les États membres de la Communauté européenne, les conditions

d'inscription au registre des métiers sont les suivantes:

Si l'entrepreneur étranger a reçu une formation professionnelle qualifiée, sanctionnée par une Meisterprüfung, ou a obtenu un diplôme professionnel (Fachdiplom), il doit apporter la preuve qu'il a exercé trois ans en qualité d'indépendant ou cinq ans en qualité de chef d'entreprise dans son pays d'origine. Lorsque l'entrepreneur étranger n'a pas besoin, dans son pays d'origine, de justifier de qualifications ou de passer un examen pour exercer son activité professionnelle, il doit apporter la preuve qu'il y a exercé son activité professionnelle pendant une durée ininterrompue d'au moins six ans. En aucun cas, la cessation de l'activité professionnelle ne doit remonter à plus de dix ans.

15. Comme il est aussi indiqué dans l'ordonnance de renvoi, la procédure que doit suivre une entreprise étrangère souhaitant s'inscrire au registre des métiers allemand sur la base des conditions précitées est la suivante:

La durée de l'activité professionnelle et les qualifications obtenues doivent être attestées par un organisme déterminé du pays d'origine (pour les Pays-Bas: Hoofdbedrijfschap Ambachten). L'entrepreneur est tenu de fournir personnellement à la chambre des métiers allemande compétente cette attestation, le cas échéant, traduite en allemand. La chambre des métiers vérifie si les conditions mentionnées dans le règle-

ment CE artisanat sont remplies et transmet l'attestation au Regierungspräsident, accompagnée d'une demande d'autorisation exceptionnelle remplie par l'entrepreneur. Cette autorisation exceptionnelle est soumise au versement d'une taxe comprise entre 300 et 500 DEM. Une fois délivrée, cette autorisation est envoyée à l'adresse privée de l'entrepreneur, après paiement de la taxe. Muni de cette autorisation, l'entrepreneur doit demander l'inscription au registre des métiers auprès de la chambre des métiers compétente. Il est en outre tenu, pour ce faire, de produire un extrait récent du registre du commerce et d'acquitter une taxe d'inscription. Une carte d'artisan allemande est alors envoyée à l'entrepreneur étranger à son adresse professionnelle. À compter de cette date, l'entrepreneur étranger est autorisé à exercer des activités artisanales en Allemagne.

Comme la Commission l'indique dans ses observations écrites, la procédure décrite ci-dessus semble s'appliquer indépendamment du point de savoir si l'entreprise artisanale a l'intention d'exercer ses activités en Allemagne de façon durable ou seulement provisoire.

### III — Faits

16. Dans le cadre d'un projet de construction en Allemagne, M. Corsten, architecte indépendant, a confié l'exécution de travaux de dallage à une entreprise néerlandaise qui a son siège aux Pays-Bas et y effectue légalement des travaux de ce type à

titre professionnel, mais qui n'est pas inscrite au registre des métiers en Allemagne.

#### IV — Question préjudicielle

17. Cette entreprise néerlandaise propose, pour ses travaux, des prix (par mètre carré de dallage) nettement inférieurs à ceux qu'offrent les entreprises allemandes pour de tels travaux.

18. Par une décision du 2 janvier 1996, l'autorité allemande compétente a infligé à M. Corsten une amende (Bußgeldbescheid) de 2 000 DEM pour infraction à l'article 2 du Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit<sup>5</sup> (loi sur la lutte contre le travail au noir, ci-après le « SchwArbG »). Cette loi (combinaison des dispositions de l'article 2, paragraphe 1, point 1, et de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, point 3) prévoit l'application d'une amende administrative à toute personne qui confie des travaux à une entreprise qui n'est pas inscrite au registre des métiers allemand. À ce sujet, il y a lieu de signaler que, en Allemagne, l'exécution de travaux de dallage constitue une activité artisanale.

20. L'Amtsgericht Heinsberg, éprouvant des doutes quant à la compatibilité des dispositions précitées du droit allemand avec les dispositions du droit communautaire relatives à la libre prestation des services, a sursis à statuer et, par une ordonnance du 13 février 1998, qui a été complétée le 22 juin 1998, il a interrogé la Cour à titre préjudiciel sur la question de savoir «s'il est compatible avec le droit communautaire relatif à la libre circulation des services qu'une entreprise néerlandaise, qui remplit aux Pays-Bas toutes les conditions pour exercer une activité professionnelle, doit remplir d'autres conditions — même purement formelles — [en l'espèce: inscription au registre des métiers] pour exercer cette activité en Allemagne».

19. M. Corsten a introduit devant la juridiction de renvoi un recours (Einspruch, opposition) contre la décision lui infligeant une amende.

#### V — Réponse à la question préjudicielle

<sup>5</sup> — Par une injonction administrative datée du 9 octobre 1995, l'entreprise néerlandaise s'est également vu interdire de poursuivre ses travaux de dallage en Allemagne. Par une décision datée du même jour, cette entreprise a, en outre, été condamnée à une amende de 1 000 DEM pour infraction aux articles 1<sup>er</sup> et 117 de la HandwO.

21. Nous examinerons le fond de la question préjudicielle (B), après avoir fait certaines observations préalables concernant sa formulation (A).

A — *Formulation de la question préjudicielle*

22. Vu la formulation de la question préjudicielle, nous voudrions rappeler que, dans le cadre de l'article 177 du traité, la Cour ne se prononce pas sur l'interprétation ou la validité de dispositions nationales ni sur la compatibilité de ces dispositions avec les dispositions du droit communautaire, mais qu'elle fournit à la juridiction de renvoi tous les éléments d'interprétation nécessaires en vue de lui permettre de juger elle-même de la compatibilité de ces dispositions du droit interne avec les dispositions communautaires<sup>6</sup>.

23. En conséquence, il faut considérer que la question préjudicielle de l'Amtsgericht Heinsberg concerne le point de savoir si les règles du droit communautaire relatives à la libre prestation des services, et plus particulièrement les articles 59 et suivants du traité et la directive 64/427, signifient qu'elles font obstacle à une disposition nationale d'un État membre (État membre d'accueil) en vertu de laquelle une entreprise qui remplit dans l'État membre où elle est établie toutes les conditions pour exer-

cer une activité professionnelle doit en plus remplir les conditions — même purement formelles — (en l'espèce: inscription au registre des métiers) pour exercer cette activité dans l'État membre d'accueil.

B — *Fond*

24. La réponse à la question préjudicielle présuppose, dans un premier temps, l'analyse de l'obligation d'inscription au registre des métiers, imposée par les dispositions litigieuses du droit allemand (a). Cette analyse définira les limites dans lesquelles doit se situer, dans un deuxième temps, l'interprétation, sollicitée de la Cour, des dispositions pertinentes du droit communautaire consacrant la libre prestation des services, à savoir la directive 64/427 (b) et les articles 59 et suivants du traité (c).

a) Obligation d'inscription au registre des métiers prévue par le droit allemand

25. Pour que l'interprétation des règles du droit communautaire qui est sollicitée soit adéquate et utile, il convient de déterminer exactement le contenu, l'étendue et, d'une manière générale, l'importance de cette

6 — Voir, à titre indicatif, arrêts du 22 octobre 1974, Demag (27/74, Rec. p. 1037, point 8); du 29 octobre 1980, Boussac (22/80, Rec. p. 3427, point 5); du 7 mars 1990, Krantz (C-69/88, Rec. p. I-583, point 7), et du 28 janvier 1992, Bachmann (C-204/90, Rec. p. I-249, point 6).



obligation d'inscription au registre de l'État membre d'accueil incombant à une entreprise, telle qu'elle est imposée par les dispositions légales en cause dans la procédure au principal. En dépit de l'impression contraire que l'on pourrait avoir à première vue sur ce point, la détermination des éléments en question n'est pas incompatible avec le défaut de compétence de la Cour en ce qui concerne l'interprétation des dispositions nationales<sup>7</sup>, parce que, d'un point de vue téléologique, elle ne vise pas à dégager une interprétation de ces dispositions qui soit objectivement correcte et contraignante pour le juge national quant à leur application dans le cadre de l'affaire au principal, mais simplement à procéder à la nécessaire délimitation du cadre juridique et factuel, pris comme exemple, au regard duquel on sollicite l'interprétation des dispositions du droit communautaire.

26. L'obligation pour les entreprises d'autres États membres qui se proposent d'exercer leurs activités en Allemagne de s'inscrire sur le registre des métiers dans ce pays doit être interprétée dans le cadre que définit le système plus général des dispositions de la HandwO et du règlement CE artisanat qui organisent la procédure de reconnaissance de l'expérience professionnelle acquise dans d'autres États membres.

27. Ce système, tel qu'il est décrit dans l'ordonnance de renvoi<sup>8</sup>, comporte une procédure qui se déroule en deux phases. Dans la première phase, les autorités allemandes compétentes (la chambre des métiers concernée et le Regierungspräsident) vérifient si les conditions de fond imposées par le règlement CE artisanat sont remplies, conditions qui correspondent aux conditions de fond énoncées à l'article 3 de la directive 64/427, de manière à pouvoir accorder l'autorisation exceptionnelle à l'entrepreneur intéressé. Toutefois, l'éventuel octroi de cette autorisation par le Regierungspräsident ne donne nullement le droit d'exercer les activités concernées. Dans une seconde phase de la procédure, l'entrepreneur intéressé doit, par une nouvelle demande adressée à la chambre des métiers compétente, solliciter son inscription au registre des métiers, en produisant l'autorisation ainsi qu'un extrait récent du registre du commerce et en acquittant une nouvelle taxe<sup>9</sup>. Ce n'est qu'au terme de cette seconde phase, c'est-à-dire une fois que l'inscription a été effectuée et qu'une carte d'artisan allemande a été délivrée à l'entrepreneur étranger que ce dernier peut

8 — Voir ci-dessus, point 15 des présentes conclusions. Dans ses observations écrites et surtout lors de la procédure orale, le Kreis Heinsberg a contesté l'exactitude des informations fournies par le juge national en ce qui concerne le cadre juridique allemand. Sur ce point, il y a lieu de souligner que l'interprétation et la détermination précise du cadre juridique national allemand relèvent de la compétence du juge de renvoi et que la Cour n'est pas en mesure de statuer sur les contestations élevées par le Kreis. De plus, comme nous l'indiquerons ci-après, lorsque nous procéderons à l'analyse des diverses questions, la nouvelle image du juge national que souhaite donner le Kreis, par le biais des contestations en question, n'est pas toujours absolument claire et, dans certains cas, elle ne paraît pas décisive pour la solution des questions d'interprétation du droit communautaire déferées en l'espèce. La réponse que fera la Cour à la question préjudicielle ne peut donc être fondée que sur les informations fournies par le juge de renvoi. De toute façon, c'est à ce dernier qu'il appartient de confronter ses positions avec les observations du Kreis et, s'il révisé ses positions, d'adapter en conséquence les conclusions auxquelles la Cour est parvenue dans son interprétation, étant bien entendu qu'il a, s'il le juge nécessaire, la faculté de déferer une nouvelle question préjudicielle à la Cour.

9 — Selon le Kreis Heinsberg, la loi n'exige pas que l'on produise un extrait récent du registre du commerce ni que l'on acquitte une taxe pour obtenir cet extrait. C'est au juge national qu'il appartient de vérifier l'exactitude des affirmations qui précèdent.

7 — Voir ci-dessus, point 22 des présentes conclusions.

exercer des activités artisanales en Allemagne.

demande introduite par l'entrepreneur étranger <sup>10</sup>.

28. Il résulte de ce qui précède que l'inscription au registre des métiers, prévue, selon l'ordonnance de renvoi, par le droit allemand et au regard de laquelle la Cour est invitée à interpréter les règles du droit communautaire relatives à la libre prestation des services, présente les caractéristiques suivantes:

b) Directive 64/427

29. La directive 64/427 avait pour objectif de «faciliter la réalisation de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services, dans un large éventail d'activités professionnelles relevant de l'industrie et de l'artisanat, en attendant l'harmonisation des conditions d'accès aux activités en cause dans les différents États membres,

Premièrement, cette inscription constitue une *formalité essentielle* à laquelle est subordonné le droit d'exercer une activité artisanale dans un État membre comme l'Allemagne.

Deuxièmement, cette inscription *n'est pas une conséquence automatique de l'octroi de l'autorisation exceptionnelle* d'exercer une activité artisanale, parce que l'autorité qui octroie l'autorisation exceptionnelle ne communique pas directement les données concernant le bénéficiaire de l'autorisation à la chambre des métiers compétente, de telle sorte que ce bénéficiaire soit inscrit sans autre formalité sur le registre des métiers, mais cette inscription requiert une procédure distincte impliquant une

10 — Sur ce point, il y a lieu de signaler que le Kreis Heinsberg a souligné, au cours de l'audience, que le juge de renvoi avait présenté la procédure de reconnaissance de l'expérience professionnelle prévue par le droit allemand de manière erronée dans la mesure où il affirme que, en présentant son autorisation exceptionnelle, l'entrepreneur intéressé sollicite de la chambre des métiers compétente son inscription au registre des métiers. D'abord, le Kreis Heinsberg a soutenu qu'un droit d'inscription au registre s'ouvre si les documents adéquats sont présentés, sans qu'il faille administrer aucune preuve supplémentaire. En conséquence, si l'autorité administrative compétente a octroyé l'autorisation exceptionnelle d'inscription, elle transmet ce document à la chambre des métiers et celle-ci procède d'office à l'inscription sur la foi de l'autorisation exceptionnelle. Ensuite, le Kreis Heinsberg a souligné que, bien que l'autorisation exceptionnelle et l'inscription au registre constituent deux actes administratifs autonomes et qu'il soit exact qu'il faut acquitter une taxe pour obtenir que ces deux actes soient accomplis, la procédure doit être considérée comme unique. Ce qui est important, c'est que l'autorité administrative compétente prend sa décision d'autorisation après avoir entendu la chambre des métiers, qui procède à l'inscription au registre. De plus, selon le Kreis Heinsberg, toute personne qui sollicite l'autorisation exceptionnelle la reçoit, parce que les dispositions nationales le prévoient.

Dans la mesure où nous pouvons affirmer que nous avons compris la procédure décrite par le Kreis Heinsberg, nous pensons que ce dernier ne conteste pas, en substance, que l'inscription au registre des métiers, qui constitue un acte administratif distinct, requiert une demande distincte de l'entrepreneur étranger. Ce que semble vouloir dire le Kreis Heinsberg lorsqu'il parle de l'inscription automatique ou effectuée d'office, c'est que, une fois que l'entrepreneur a présenté l'autorisation exceptionnelle, il existe une obligation — c'est-à-dire que l'on est en présence d'une compétence liée — de l'inscrire au registre. Le fait, toutefois, qu'il existe une obligation substantielle de l'inscrire n'empêche pas qu'il soit tenu d'introduire une seconde demande, si bien que l'inscription perd son caractère «automatique».

préalable indispensable à une libéralisation complète dans ce domaine»<sup>11</sup>.

tions contenues dans l'attestation délivrée par l'État membre de provenance<sup>12</sup>.

30. Eu égard à cet objectif, la directive 64/427 a consacré un système de règles prévoyant que l'exercice d'une activité professionnelle dans un État membre donné est reconnue dans un autre État membre dans le cadre de la libre prestation des services. Plus précisément, conformément à l'article 4 de la directive, la reconnaissance de l'expérience professionnelle acquise à l'étranger était fondée sur les principes suivants:

Troisièmement, les États membres s'infor- maient l'un l'autre des caractéristiques essentielles des professions légalement protégées, en communiquant une description de la profession. L'État membre d'accueil communiquait à l'État membre de provenance la description de la profession sur laquelle ce dernier État devait s'être fondé pour émettre l'attestation. L'État membre d'accueil devait octroyer l'autorisation de prestation de services lorsque l'activité attestée coïncidait avec les points essentiels de la description de la profession et si les autres conditions prévues dans cet État étaient également remplies.

Premièrement, l'État membre d'accueil pouvait subordonner à une autorisation préalable l'exercice de l'activité concernée par les entreprises provenant d'autres États membres.

Deuxièmement, l'État membre d'accueil était tenu d'octroyer cette autorisation lorsque les conditions énoncées à l'article 3 de la directive 64/427 et toute autre condition éventuellement prévue dans cet État membre étaient remplies. Lorsqu'il vérifiait si ces conditions étaient remplies, l'État membre d'accueil était lié par les constata-

31. Il convient de signaler ici qu'il ne paraît résulter d'aucun élément du système de règles — décrit ci-dessus — organisant la procédure de reconnaissance de l'expérience professionnelle dans les autres États membres que ce système posait des problèmes de compatibilité avec les règles du droit communautaire primaire consacrant la libre prestation des services. De plus, aucun des rares arrêts où la Cour a

11 — Voir arrêt du 29 octobre 1998, De Castro Freitas et Escallier (C-193/97 et C-194/97, Rec. p. I-6747, point 19).

12 — Sur ce point, voir arrêt De Castro Freitas et Escallier, précité, point 29. Cependant, comme l'indique aussi cet arrêt, lorsque des éléments objectifs conduisaient l'État membre d'accueil à considérer que l'attestation produite contenait des inexactitudes manifestes, il lui était loisible de s'adresser à l'État membre de provenance en vue de demander des renseignements supplémentaires (point 30).

interprété le texte de la directive 64/427<sup>13</sup> n'a fait apparaître de problèmes de ce type.

32. Si l'on compare la procédure de reconnaissance de l'expérience professionnelle dans un autre État membre, telle qu'elle a été organisée en Allemagne, avec la procédure correspondante prévue par la directive 64/427, il faut admettre que, en ce qui concerne les éléments de fond de la première phase de la procédure prévue par le droit allemand, aucun problème de compatibilité ne paraît se poser. La description du droit allemand que fait la juridiction de renvoi ne fait apparaître aucun élément qui nous permette de supposer que les dispositions combinées de la HandwO et du règlement CE artisanat s'écarterent des trois principes susmentionnés de la directive qui déterminaient le cadre procédural de la reconnaissance des conditions de fond auxquelles l'exercice d'une activité artisanale était subordonné dans l'État membre d'accueil. Plus précisément, il semble que les dispositions du droit allemand fondent en fait la reconnaissance en question sur l'octroi d'une autorisation administrative, qui prend en considération l'attestation délivrée par l'État membre de provenance en tant qu'élément de preuve de l'expérience professionnelle et des connaissances spécifiques acquises.

33. En revanche, en ce qui concerne les éléments formels de la première phase de la procédure, nous pensons que l'on peut repérer certains points posant des problè-

mes. Plus précisément, comme la Commission le fait observer, un *contrôle formel* fondé sur l'attestation délivrée par l'État membre de provenance ne paraît justifier ni que l'intéressé dépose personnellement une demande ni que la chambre des métiers compétente et le Regierungspräsident procèdent à un double contrôle de cette attestation<sup>14</sup>. Ces exigences alourdissent la procédure dans son ensemble et pourraient éventuellement mettre en péril l'effet utile des dispositions de la directive 64/427, comme nous le constaterons ci-après lorsque nous analyserons la seconde phase de la procédure prévue par le droit allemand, qui concerne directement l'obligation litigieuse d'inscription au registre des métiers.

34. En ce qui concerne cette seconde phase, la question de sa compatibilité avec la directive 64/427 s'avère plus complexe.

35. D'abord, il convient de souligner que la directive 64/427, qui définissait les princi-

14 — Sur ce point, il y a lieu de souligner que, lors de l'audience, le Kreis Heinsberg, alors qu'il a admis que les justificatifs devaient être déposés en allemand, a contesté que l'intéressé doive présenter sa demande en personne et a signalé qu'il pouvait l'adresser par la poste soit à la chambre des métiers, soit à l'autorité administrative compétente. De plus, le Kreis Heinsberg a souligné que le Regierungspräsident était seul compétent pour accorder l'autorisation exceptionnelle d'inscription, après avoir entendu la chambre des métiers concernée.

Quant au premier point, il faut se rappeler que la Cour n'est pas en mesure de juger s'il est réellement exigé que l'intéressé dépose sa demande en personne. Quant au second point, toutefois, nous pensons que le Kreis Heinsberg ne conteste pas, en substance, qu'il existe un double contrôle — ayant pour objet la formulation d'un avis ou l'adoption d'une décision — de l'attestation de l'État membre de provenance effectué par la chambre des métiers et par l'autorité administrative compétentes, bien que, dans son essence, ce contrôle ait un caractère formel, comme le Kreis Heinsberg l'a, d'ailleurs, admis lui-même. Enfin, il faut signaler que la faculté pour l'entrepreneur de s'adresser soit à la chambre des métiers soit à l'autorité administrative n'empêche pas que ces instances soient toutes deux impliquées dans la procédure en question.

13 — Voir, outre l'arrêt De Castro Freitas et Escallier, précité, les arrêts du 7 février 1979, Knoors (115/78, Rec. p. 399), et du 27 septembre 1989, Van de Bijl (130/88, Rec. p. 3039).

pes fondamentaux de la procédure de reconnaissance de l'expérience professionnelle dans un autre État membre, n'interdisait pas en principe à l'État membre d'accueil de subordonner l'octroi de l'autorisation d'exercer l'activité litigieuse à d'autres conditions, différentes de celles mentionnées par la directive elle-même. Au contraire l'article 4, paragraphe 3, de la directive 64/427 prévoyait clairement la possibilité pour l'État membre d'accueil d'imposer de telles conditions.

36. Sur ce point, il y a lieu de signaler que, en tout cas, la directive ne pourrait exclure en principe la possibilité pour l'État membre d'accueil de subordonner l'octroi de l'autorisation d'exercer les activités concernées à des conditions supplémentaires, qu'il s'agisse de conditions de fond de la reconnaissance du droit d'exercer les activités en question ou de conditions relatives à la procédure de reconnaissance. Quant aux conditions de fond, la Cour a déjà adopté ce point de vue dans l'arrêt De Castro Freitas et Escallier<sup>15</sup>, où elle a jugé que, en l'absence d'une harmonisation des conditions d'accès aux activités en cause et d'exercice de celles-ci, «les États membres restent, en principe, compétents pour définir les connaissances et aptitudes générales, commerciales ou professionnelles nécessaires à l'exercice des activités en cause et pour exiger la production d'un diplôme, certificat ou autre titre attestant que les intéressés possèdent ces connaissances et aptitudes»<sup>16</sup>. À cet égard, nous pensons que, quant aux conditions relatives à la procédure de reconnaissance de l'existence des connaissances et aptitudes requises pour

l'exercice des activités concernées, telles que, en l'espèce, l'inscription au registre des métiers, il faudrait adopter a fortiori une position similaire, c'est-à-dire admettre que, eu égard au caractère transitoire de la directive 64/427 et en l'absence d'harmonisation en ce qui concerne l'accès aux diverses activités et leur exercice dans les États membres, ces États étaient en principe compétents pour fixer les conditions procédurales de l'octroi de l'autorisation d'exercer les activités en question, même dans le cas où ces conditions n'entraient pas dans le champ d'application de l'article 56 du traité, relatif à la protection de l'ordre public, de la sécurité publique et de la santé publique<sup>17</sup>.

37. Cependant, il est indubitable que les États membres ne pourraient pas exercer la compétence précitée sans contrôle, c'est-à-dire sans que des restrictions soient prévues par le droit communautaire. Comme la Cour l'indique dans l'arrêt De Castro Freitas et Escallier<sup>18</sup>, quant aux conditions de fond de la reconnaissance du droit de fournir des services dans les États membres d'accueil, ces derniers devaient exercer leurs compétences dans ce domaine «dans le respect tant des libertés fondamentales garanties par les articles 52 et 59 du traité

17 — Sur ce point, la Cour a estimé, d'une part, que «des réglementations nationales qui ne sont pas indistinctement applicables aux prestations de services, quelle qu'en soit l'origine, ne sont compatibles avec le droit communautaire que si elles peuvent relever d'une disposition exceptionnelle expresse, tel l'article 56 du traité» et, d'autre part, qu'«en l'absence d'harmonisation des règles applicables aux services, voire d'un régime d'équivalence, des entraves à la liberté garantie par le traité dans ce domaine peuvent, en second lieu, provenir de l'application de réglementations nationales, qui touchent toute personne établie sur le territoire national, à des prestataires établis sur le territoire d'un autre État membre, lesquels doivent déjà satisfaire aux prescriptions de la législation de cet État» (voir arrêt du 25 juillet 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda, C-288/89, Rec. p. I-4007, points 11 et 12).

18 — Déjà cité à la note 11.

15 — Déjà cité à la note 11.

16 — Point 21.

CE que de l'effet utile des dispositions d'une directive comportant des mesures transitoires »<sup>19</sup>.

38. Eu égard à ce qui précède, il faut donc admettre que la compétence dont dispose en principe un État membre, tel que la République fédérale d'Allemagne, de prévoir l'obligation, pour une entreprise qui souhaite exercer une activité artisanale dans cet État membre, de s'inscrire au registre des métiers national devrait être exercée d'une manière qui soit conforme aux principes régissant la libre prestation des services, énoncés aux articles 59 et suivants du traité, et qui assure l'effet utile des dispositions de la directive 64/427. Nous examinerons dans la suite des présentes conclusions la compatibilité du mode d'exercice de cette compétence avec les articles 59 et suivants du traité. Sur ce point, nous nous bornerons à vérifier sa compatibilité avec l'effet utile des dispositions de la directive 64/427 et, plus particulièrement, de la procédure de reconnaissance de l'expérience professionnelle organisée par l'article 4 de cette directive.

39. Dans la mesure où elle constitue une phase distincte de la procédure de reconnaissance du droit d'exercer des activités artisanales en Allemagne, qui est indépendante de la phase au cours de laquelle est vérifié le respect des conditions de fond de la reconnaissance du droit en question et lui est postérieure, l'obligation d'inscription au registre des métiers ne paraît pas, à première vue, avoir une incidence négative sur l'application générale des principes procé-

dures énoncés à l'article 4 de la directive, principes qui paraissent respectés lors de la première phase de la procédure organisée par les dispositions de la HandwO et du règlement CE artisanat<sup>20</sup>. Cependant, nous pensons que l'effet utile de ces principes peut être compromis du fait des caractéristiques spécifiques de l'inscription au registre des métiers, telle que prévue par le droit allemand. Plus précisément, cette obligation d'inscription, qui constitue une formalité essentielle à laquelle est subordonné le droit d'exercer une activité artisanale en Allemagne et à laquelle l'entreprise intéressée ne peut satisfaire qu'en introduisant une nouvelle demande, bien que l'on ait estimé précédemment qu'elle remplissait toutes les conditions de fond auxquelles est soumis l'exercice régulier de l'activité artisanale et qu'il n'existe donc — sur la base du système organisé par l'article 4 de la directive 64/427 — aucune nécessité de procéder à un contrôle supplémentaire, alourdit considérablement — sur le plan de sa durée et de son coût — la procédure de délivrance de l'autorisation indispensable, dont la première phase est déjà lourde<sup>21</sup>. Cette lourdeur globale peut réduire — et, en tout cas, ne favorise pas — l'effet utile des principes procéduraux énoncés à l'article 4 de la directive, parce qu'il serait indifférent en pratique que ces principes puissent être respectés sur le plan formel, si la demande d'autorisation en cause n'aboutissait finalement pas, du fait que, dans sa globalité, la procédure est longue, éventuellement coûteuse et, d'une manière générale, pesante, surtout pour les entreprises qui souhaitent exercer des activités ponctuelles ou, d'une manière générale, provisoires dans l'État d'accueil. Comme nous l'expliquerons de manière détaillée dans la suite des présentes conclusions, cette lourdeur paraît, en outre,

19 — Point 23.

20 — Voir ci-dessus, point 32 des présentes conclusions.

21 — Voir ci-dessus, point 33 des présentes conclusions.

disproportionnée par rapport à tout intérêt général supérieur, susceptible de justifier l'obligation d'inscription au registre des métiers.

40. Il résulte de ce qui précède que la nécessité de garantir l'effet utile des dispositions de la directive 64/427 fait obstacle à une disposition nationale d'un État membre qui exige que, pour fournir des services dans l'État membre en question, une entreprise qui est établie dans un autre État membre s'inscrive au registre des métiers de l'État membre d'accueil, si on lui a déjà octroyé une autorisation exceptionnelle, constatant que cette entreprise remplit toutes les conditions de fond prévues par les dispositions nationales assurant la transposition de l'article 3 de la directive 64/427, et que la procédure d'inscription au registre qui est imposée est la source d'obligations et de frais supplémentaires pour l'entreprise en question.

### c) Articles 59 et suivants du traité

41. Comme la Commission le signale à juste titre dans ses observations, lorsqu'il a conçu la procédure d'autorisation prévue à l'article 4, paragraphe 3, de la directive 64/427, l'État membre d'accueil devait prendre en considération les principes généraux dégagés par la Cour à propos des articles 59 et suivants du traité, relatifs à la libre prestation des services, dans

lesquels sont incluses les activités artisanales<sup>22</sup>.

42. Selon cette jurisprudence, l'article 59, qui est d'application directe depuis l'expiration de la période de transition<sup>23</sup>, « exige non seulement l'élimination de toute discrimination à l'encontre du prestataire de services établi dans un autre État membre en raison de sa nationalité, mais également la suppression de toute restriction, même si elle s'applique indistinctement aux prestataires nationaux et à ceux des autres États membres, lorsqu'elle est de nature à prohiber, à gêner ou à rendre moins attrayantes les activités du prestataire établi dans un autre État membre, dans lequel il fournit légalement des services analogues »<sup>24</sup>.

43. De même, selon une jurisprudence constante, « la libre prestation de services en tant que principe fondamental du traité ne peut être limitée que par des réglementations justifiées par des raisons impérieu-

22 — Sur ce point, il y a lieu de signaler que, en l'espèce, on ne pourrait pas contester — par le biais d'une application par analogie de la jurisprudence Keck et Mithouard (arrêt du 24 novembre 1993, C-267/91 et C-268/91, Rec. p. I-6097, point 16), selon laquelle une mesure non discriminatoire concernant les modalités de vente n'entre pas dans le champ d'application de l'article 30 du traité CEE — que la procédure en question relève de l'article 59 du traité. Il est indubitable que les mesures réglant la procédure d'octroi de l'autorisation d'exercer des activités artisanales en Allemagne, prévoyant notamment l'obligation d'inscription au registre des métiers qui fait l'objet de l'affaire au principal, concernent directement l'accès au marché des services artisanaux dans les États membres et, par conséquent, constituent des restrictions formelles du commerce intracommunautaire des services (voir aussi ci-après, point 45 des présentes conclusions). Conformément, donc, à l'arrêt du 10 mai 1995, Alpine Investments (C-384/93, Rec. p. I-1141, points 28 et 33 à 38), dans un tel cas, il n'est pas possible d'appliquer la jurisprudence Keck et Mithouard par analogie.

23 — Voir, à titre indicatif, arrêt du 4 décembre 1986, Commission/Allemagne (205/84, Rec. p. 3755, point 25).

24 — Voir arrêt du 12 décembre 1996, Reisebüro Broede (C-3/95, Rec. p. I-6511, point 25).

ses d'intérêt général et s'appliquant à toute personne ou entreprise exerçant une activité sur le territoire de l'État destinataire, dans la mesure où cet intérêt n'est pas sauvegardé par les règles auxquelles le prestataire est soumis dans l'État membre où il est établi»<sup>25</sup>.

44. Enfin, selon la jurisprudence de la Cour, les dispositions restrictives précitées doivent être conformes au principe de proportionnalité. «L'application des réglementations nationales aux prestataires établis dans d'autres États membres doit être propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elles visent et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint; en d'autres termes, il faut que le même résultat ne puisse pas être obtenu par des règles moins contraignantes»<sup>26</sup>. Sur ce point, la Cour a jugé à plusieurs reprises qu'«un État membre ne peut subordonner l'exécution de la prestation de services sur son territoire à l'observation de toutes les conditions requises pour un établissement, sous peine de priver de tout effet utile les dispositions destinées à assurer la libre prestation de services»<sup>27</sup>.

45. Eu égard à la jurisprudence de la Cour, l'obligation, imposée à une entreprise d'un État membre qui souhaite exercer une

activité artisanale en Allemagne, de s'inscrire au registre des métiers de cet État, paraît constituer une restriction de nature à prohiber, à gêner ou, du moins, à rendre moins attrayantes les activités du prestataire de services dans le pays d'accueil, bien que l'obligation précitée incombe indistinctement tant aux prestataires de services nationaux qu'à ceux des autres États membres<sup>28</sup>. Nous fondons cette conclusion sur les caractéristiques de l'obligation d'inscription au registre des métiers allemand, et surtout sur le fait que le droit allemand non seulement exige l'inscription de chaque entreprise au registre en question, mais aussi subordonne à cette inscription l'accès à la libre prestation de services artisanaux. Si, outre le caractère essentiel de l'inscription, on tient aussi compte du fait que l'obligation d'introduire une nouvelle demande pour que l'inscription soit effectuée allonge la procédure et la rend plus coûteuse, il devient évident que l'obligation d'inscription au registre des métiers, telle que prévue en Allemagne, peut rendre moins attrayant l'exercice d'une activité dans cet État membre d'accueil. Comme la Commission le fait observer à juste titre, ce caractère restrictif de l'obligation en question devient plus manifeste dans le cas des entreprises qui souhaitent opérer en Allemagne occasionnellement, voire même une seule fois. Dans ce cas, l'obligation d'introduire une nouvelle demande et d'acquitter une taxe supplémentaire peut réduire le profit recherché, du moins pour des projets d'ampleur limitée, à un point tel que l'exercice d'activités en Allemagne par des entreprises établies dans d'autres États

25 — Voir arrêt du 9 août 1994, Vander Elst (C-43/93, Rec. p. I-3803, point 16).

26 — Voir arrêt *Collectieve Antennevoorziening Gouda* (déjà cité à la note 17, point 15).

27 — Voir, à titre indicatif, arrêt *Vander Elst* (déjà cité à la note 25, point 17).

28 — On pourrait soutenir également que l'obligation d'inscription au registre des métiers implique une restriction du simple fait qu'elle constitue une condition formelle d'accès au marché des services, sans qu'il soit nécessaire d'examiner s'il est possible de satisfaire facilement à cette condition (il s'agit d'un élément qui a une incidence sur le jugement que l'on portera quant au point de savoir si cette restriction est justifiée ou non). Voir, sur ce point, les conclusions présentées par l'avocat général Fennelly le 16 septembre 1999 dans l'affaire *Volker Graf* (C-190/98, Rec. p. I-493, I-495, points 30 et 31).



membres deviendrait désormais moins attrayant.

46. Cependant, bien que cette obligation d'inscription paraisse constituer une restriction à la libre prestation des services, pour décider si elle est contraire à l'article 59 du traité, il y a lieu de vérifier: premièrement, si cette obligation est *nécessaire*, c'est-à-dire si elle est justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général qui ne sont pas prises en considération par les dispositions de l'État où l'entreprise est établie; deuxièmement, si elle est *appropriée*, c'est-à-dire si elle est réellement en mesure d'assurer la réalisation de l'objectif d'intérêt général concerné; et, troisièmement, si elle est *rationnelle* (stricto sensu *proportionnelle*), c'est-à-dire si elle est restrictive dans la mesure où cela est réellement nécessaire pour atteindre l'objectif précité et si les avantages liés à cette obligation l'emportent sur ses inconvénients ou, du moins, leur sont équivalents.

47. Bien qu'il appartienne au juge national, qui connaît le mieux le droit national et les problèmes factuels soulevés par l'affaire au principal, de vérifier s'il est satisfait aux trois composantes du *principe de proportionnalité* lato sensu<sup>29</sup>, nous pensons qu'il

29 — En l'espèce, il est beaucoup plus nécessaire de rappeler la compétence du juge national quant à l'application du principe de proportionnalité parce que le Kreis Heinsberg a élevé des contestations au sujet du cadre juridique national allemand en cause.

convient de signaler certains éléments qui ressortent nettement de la confrontation des critères énoncés par la jurisprudence et des caractéristiques de l'obligation d'inscription au registre des métiers allemand, telle que cette obligation est décrite dans l'ordonnance de renvoi.

48. En ce qui concerne la nécessité de l'inscription au registre des métiers des entreprises qui souhaitent exercer une activité artisanale dans l'État membre d'accueil, il est indubitable que, bien que le juge national n'en fasse aucune mention, il existe d'évidentes raisons légitimes d'intérêt général qui sont susceptibles de justifier une restriction de l'accès à la libre prestation des services. Plus précisément, l'enregistrement des données concernant toute entreprise opérant sur le territoire d'un État membre est une condition incontestablement indispensable tant de la protection des destinataires des services en cause, grâce à la communication d'informations relatives à cette entreprise<sup>30</sup>, qu'à une application efficace d'autres dispositions de l'État membre d'accueil (par exemple, des dispositions réglementaires, disciplinaires ou autres, comme celles de la loi sur la lutte contre le travail au noir, appliquée dans le cadre de l'affaire au principal<sup>31</sup>). Pour ce motif, l'obligation de consigner dans un

30 — Sur la protection des destinataires des services, considérée comme une raison impérieuse d'intérêt général susceptible de justifier des restrictions de la libre prestation des services, voir arrêts du 18 janvier 1979, Van Wesemael e.a. (110/78 et 111/78, Rec. p. 35, points 26 et 27), et Collectieve Antennevoorziening Gouda (déjà cité à la note 17, point 14).

31 — Sur la protection des travailleurs, considérée comme une raison impérieuse d'intérêt général susceptible de justifier des restrictions de la libre prestation des services, voir, à titre indicatif, arrêts du 17 décembre 1981, Webb (279/80, Rec. p. 3305, point 19), et Collectieve Antennevoorziening Gouda (déjà cité à la note 17, point 14).

registre les données relatives aux entreprises opérant sur le territoire, qui existe dans beaucoup d'États membres, comme le Kreis Heinsberg l'indique dans ses observations écrites<sup>32</sup>, est raisonnable. De plus, la protection des destinataires des services et la garantie d'une réglementation efficace de l'exercice des activités correspondantes contribuent indirectement à une amélioration générale de la qualité des services artisanaux fournis dans l'État membre d'accueil<sup>33</sup>.

32 — Sur l'obligation pour les entreprises étrangères de se faire enregistrer dans les registres nationaux, le Kreis Heinsberg fournit des données concernant les ordres juridiques belge, français, hellénique, italien, luxembourgeois et autrichien. Selon le Kreis Heinsberg, le registre des métiers fonctionne comme un registre public contenant des informations sur les artisans qui exercent leur activité de manière indépendante dans les limites du ressort de la chambre professionnelle compétente. En d'autres termes, ce registre a une fonction réglementaire et sert à informer les autorités et les usagers des services artisanaux quant aux personnes qui sont autorisées à fournir de tels services à titre indépendant dans le ressort de la chambre professionnelle compétente.

33 — Comme la Commission l'a indiqué à juste titre lors de l'audience, la nécessité de garantir la qualité des services artisanaux fournis ne pourrait, à elle seule, justifier directement l'obligation d'inscription au registre des métiers, dans la mesure où cette qualité est suffisamment garantie par l'autorisation exceptionnelle d'exercer les activités concernées, qui est octroyée avant l'inscription au registre.

Sur ce point, il convient de signaler également que, selon le gouvernement allemand, l'inscription au registre des métiers a pour effet l'affiliation obligatoire à la chambre des métiers, qui contribue au maintien du niveau des prestations et des aptitudes professionnelles dans le secteur de l'artisanat et à l'amélioration de ce niveau, grâce à un système de double formation (pratique et théorique), pour l'ensemble des secteurs de l'industrie et de l'artisanat. En ce qui concerne les observations précitées, il faut rappeler que, d'abord, c'est au juge national qu'il appartient de vérifier si l'affiliation obligatoire à la chambre des métiers peut effectivement justifier, en droit allemand, l'obligation d'inscription au registre et si elle contribue à la réalisation des objectifs invoqués par le gouvernement allemand. Nous pensons, toutefois, que, bien que ces objectifs paraissent constituer des raisons d'intérêt général dans le cadre strict de l'ordre juridique allemand, ils ne pourraient être opposés aux entrepreneurs étrangers établis dans la Communauté qui souhaitent exercer leur activité en Allemagne provisoirement ou même en une seule occasion et qui ne participent pas aux systèmes de formation de cet État membre. Si, cependant, tel est le cas et, surtout, si l'affiliation obligatoire à la chambre des métiers impose le versement périodique de cotisations, le juge national, appliquant la jurisprudence précitée de la Cour, doit examiner si cette affiliation obligatoire, sous-jacente à l'obligation d'inscription au registre, constitue une restriction particulière de la libre prestation des services éventuellement contraire au droit communautaire. Dans un tel cas, le juge national peut, s'il le juge nécessaire, déférer une nouvelle question préjudicielle à la Cour.

49. Nous pensons que la nécessité de prendre en considération les raisons d'intérêt général précitées existe non seulement en cas d'établissement d'une entreprise dans l'État membre d'accueil, mais aussi en cas de simple prestation de services non accompagnée d'un établissement dans cet État. Contrairement à ce que soutient le gouvernement autrichien, il est indubitable, à notre avis, que tant la protection des destinataires des services, grâce à la collecte, à l'enregistrement et à la mise à disposition des données concernant l'entreprise qui fournit ces services, que la possibilité de contrôler le mode de prestation de ces services doivent être garanties même si l'activité concernée est exercée à titre provisoire ou même en une seule occasion. En particulier, il y a lieu de tenir compte du fait qu'il suffit d'une seule prestation de services de mauvaise qualité pour qu'il en résulte une atteinte grave aux intérêts légitimes des destinataires des services.

50. À cet égard, il y a lieu de signaler que les raisons d'intérêt général précitées ne pourraient être prises en considération par d'éventuelles dispositions de l'État membre où l'entreprise intéressée est établie, d'une part, parce que, par nature, ces raisons visent un régime juridique et matériel spécifique qui peut valoir dans l'État membre d'accueil pour l'accès à certaines activités et leur exercice, combiné avec les spécificités de cet État dans les secteurs de

la sécurité publique, de la santé publique et de l'ordre public, et, d'autre part, parce que, faute d'harmonisation des conditions d'accès aux activités précitées et des conditions d'exercice de celles-ci et faute d'un registre communautaire des entreprises, il serait impossible d'assurer dans un État membre la réalisation des objectifs d'intérêt général en question en appliquant éventuellement les règles d'un autre État membre.

sans doute manifeste que cette obligation d'inscription au registre des métiers, telle qu'elle est prévue par les dispositions du droit allemand, ne correspond pas au choix le plus rationnel que l'on puisse faire.

51. En ce qui concerne le caractère approprié ou non de l'obligation d'inscription au registre des métiers tenu par la chambre des métiers allemande compétente, nous pensons qu'une telle inscription est réellement en mesure d'assurer la réalisation des objectifs spécifiques consistant à garantir l'information des intéressés, à contrôler les modalités d'exercice de l'activité en cause et à protéger les destinataires des services artisanaux fournis par les entreprises installées dans les autres États membres. Cette obligation d'inscription paraît être une mesure efficace pour assurer la réalisation des objectifs précités, étant donné qu'il est difficile d'imaginer une autre manière de mettre à la disposition des intéressés, en un seul lieu, les données indispensables relatives à une entreprise.

52. Cependant, en ce qui concerne son caractère proportionnel stricto sensu, il est

53. Plus particulièrement, la procédure d'inscription prévue par le droit allemand paraît apporter des restrictions — en ce sens qu'elle la rend moins attrayante — à la prestation de services dans une mesure qui n'est pas réellement nécessaire pour sauvegarder l'intérêt général supérieur consistant dans la faculté de réglementer la prestation des services artisanaux et dans la protection des destinataires de ces services. En effet, on ne voit pas pourquoi, pour obtenir cette indispensable inscription au registre, il faut engager une nouvelle procédure, impliquant l'introduction d'une demande, la production de justificatifs et le paiement d'une taxe. Cette nouvelle procédure paraît ne contribuer en rien à la sauvegarde de l'intérêt général supérieur en question, alors que, parallèlement, elle alourdit l'ensemble de la procédure permettant de faire valoir son droit d'exercer des activités artisanales dans l'État membre d'accueil. L'intérêt général en question pourrait être très bien sauvegardé si l'on prévoyait une inscription effectuée *automatiquement*, par voie administrative, sur la base des données recueillies au stade de l'octroi de l'autorisation exceptionnelle, sans différer ni soumettre à des formalités complexes la possibilité de fournir des services ni imposer des obliga-

tions et des frais supplémentaires au prestataire de services<sup>34</sup>.

même jour, sur simple présentation d'une attestation de l'autorisation exceptionnelle.

54. À cet égard, le Kreis Heinsberg, signalant les lacunes de la description du cadre juridique national contenue dans l'ordonnance de renvoi, fait observer que, pour des motifs liés à la personne du demandeur ou en raison de difficultés particulières (par exemple, si une grande distance sépare le siège de l'entreprise de celui de la chambre des métiers), l'inscription au registre et la délivrance de la carte peuvent avoir lieu le

55. En ce qui concerne la remarque qui précède, il faut, évidemment, se rappeler que l'interprétation et la détermination précise du cadre juridique national allemand relèvent de la compétence du juge de renvoi et que la Cour n'est pas en mesure de se prononcer sur les contestations élevées par le Kreis Heinsberg en ce qui concerne la description des dispositions nationales régissant l'inscription au registre des métiers. Cependant, nous pensons que, puisqu'il n'est, en substance, pas contesté que l'inscription au registre n'est pas automatique, parce qu'elle requiert une nouvelle demande de l'entreprise intéressée, il ne semble pas que l'on puisse remédier au caractère disproportionné de la procédure en prévoyant à titre exceptionnel — c'est-à-dire dans des conditions spécifiques — des procédures très rapides, ni en réduisant ou en supprimant éventuellement certains justificatifs ou certaines taxes. Puisque l'inscription est une formalité essentielle à laquelle est subordonné l'accès à la prestation de services, dans tous les cas d'inscription non automatique, les inconvénients existants ne paraissent pas en principe justifiés par les avantages concernant la prise en considération des raisons d'intérêt général supérieur concernées et, pour ce motif, l'obligation d'inscription au registre des métiers, telle que prévue en droit allemand, est contraire aux articles 59 et suivants du traité, qui garantissent la libre prestation des services.

34 — Voir, par exemple, la disposition de l'article 22, paragraphe 1, de la directive 85/384/CEE du Conseil, du 10 juin 1985, visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres du domaine de l'architecture et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services (JO L 223, p. 15). Cet article prévoit notamment que: «Lorsqu'un État membre exige de ses ressortissants pour l'accès à l'une des activités visées à l'article 1<sup>er</sup> ou pour son exercice, soit une autorisation, soit l'inscription ou l'affiliation à une organisation ou un organisme professionnel, cet État membre, en cas de prestation de services, dispense de cette exigence les ressortissants des autres États membres. Le bénéficiaire exerce la prestation de services avec les mêmes droits et obligations que les ressortissants de l'État membre d'accueil; il est notamment soumis aux dispositions disciplinaires de caractère professionnel ou administratif applicables dans cet État membre. *A cette fin et en complément de la déclaration relative à la présentation de services visée au paragraphe 2, les États membres peuvent, en vue de permettre l'application des dispositions disciplinaires en vigueur sur leur territoire, prévoir une inscription temporaire intervenant automatiquement ou une adhésion pro forma à une organisation ou à un organisme professionnel ou une inscription sur un registre, à condition que cette inscription ne retarde ni ne complique en aucune manière la prestation de services et n'entraîne pas de frais supplémentaires pour le prestataire de services*» (souligné par nous). On trouve, par ailleurs, une disposition analogue dans l'article 17, paragraphe 1, de la directive 93/16/CEE du Conseil, du 5 avril 1993 visant à faciliter la libre circulation des médecins et la reconnaissance mutuelle de leurs diplômes, certificats et autres titres (JO L 165, p. 1).

## VI — Conclusion

56. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de répondre dans les termes suivants à la question préjudicielle déférée par l'Amtsgericht Heinsberg:

«L'article 59 du traité CE (devenu, après modification, article 49 CE) et l'article 4 de la directive 64/427/CEE du Conseil, du 7 juillet 1964, relative aux modalités des mesures transitoires dans le domaine des activités non salariées de transformation relevant des classes 23-40 CITI (industrie et artisanat), doivent être interprétés en ce sens qu'ils font obstacle à une disposition nationale d'un État membre qui subordonne la prestation de services artisanaux dans l'État membre en question par une entreprise établie dans un autre État membre à l'inscription de cette entreprise au registre des métiers de l'État membre d'accueil, du moment qu'on lui a déjà octroyé une autorisation exceptionnelle, dans le cadre de laquelle il a été constaté qu'elle remplissait toutes les conditions de fond prévues par les dispositions nationales qui ont transposé l'article 3 de la directive 64/427, et que la procédure d'inscription au registre qui est requise n'est pas automatique, mais implique des obligations et des frais supplémentaires pour l'entreprise en question et, en tout cas, retarde ou complique la prestation de services.»