

KRAUS

ARRÊT DE LA COUR

31 mars 1993 *

Dans l'affaire C-19/92,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Verwaltungsgericht Stuttgart (République fédérale d'Allemagne) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Dieter Kraus

et

Land Baden-Württemberg,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 48 du traité CEE ou de toute autre disposition pertinente du droit communautaire,

LA COUR,

composée de MM. O. Due, président, C. N. Kakouris, M. Zuleeg et J. L. Murray, présidents de chambre, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse et M. Díez de Velasco, juges,

avocat général: M. W. Van Gerven

greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal

considérant les observations écrites présentées:

- pour le Land Baden-Württemberg, par M. E. Schömb, Regierungsdirektor auprès du ministère des Sciences et des Arts du Land Baden-Württemberg,
- pour la Commission des Communautés européennes, par MM. H. Étienne, conseiller juridique principal, et E. Lasnet, conseiller juridique, en qualité d'agents,

* Langue de procédure: l'allemand.

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de M. Dieter Kraus, représenté par lui-même, du Land Baden-Württemberg, du gouvernement du Royaume-Uni, représenté par M^{lle} S. Cochrane, du Treasury Solicitor's Department, en qualité d'agent, assistée de M. R. Plender, QC, du barreau d'Angleterre et du pays de Galles, et de la Commission à l'audience du 20 novembre 1992,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 13 janvier 1993,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par ordonnance du 19 décembre 1991, parvenue à la Cour le 24 janvier 1992, le Verwaltungsgericht Stuttgart (République fédérale d'Allemagne) a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question préjudicielle relative à l'interprétation notamment de l'article 48 de ce traité, en vue d'apprécier la compatibilité avec le droit communautaire d'une législation d'un État membre soumettant à une autorisation préalable l'utilisation, sur son territoire, par un de ses propres ressortissants, d'un titre universitaire de troisième cycle obtenu dans un autre État membre.
- 2 Cette question a été soulevée dans le cadre d'un litige opposant M. Dieter Kraus, ressortissant allemand, au Land Baden-Württemberg, représenté par le ministère des Sciences et des Arts, au sujet du refus de ce ministère d'admettre que l'utilisation du titre universitaire de troisième cycle que M. Kraus avait obtenu au Royaume-Uni ne relève pas du régime d'autorisation préalable, institué par la législation allemande.
- 3 Il ressort du dossier transmis à la Cour que la loi allemande du 7 juin 1939 relative à l'utilisation des titres universitaires (*Reichsgesetzblatt* 1939 I, p. 985) prévoit que les titulaires de diplômes universitaires, délivrés par un établissement d'enseigne-

ment supérieur de l'État allemand, peuvent utiliser ces titres sur le territoire allemand sans autorisation spéciale à cette fin.

- 4 En revanche, les ressortissants allemands qui ont obtenu un titre universitaire auprès d'un établissement d'enseignement supérieur étranger doivent, pour pouvoir se prévaloir de ce titre en République fédérale d'Allemagne, demander l'autorisation du ministère compétent du Land concerné. L'exigence d'une autorisation individuelle s'applique également aux étrangers, y compris les ressortissants communautaires, sauf si ces personnes séjournent en République fédérale d'Allemagne, dans le cadre d'une mission officielle ou à titre temporaire, pour une période ne dépassant pas trois mois, et dans un but non professionnel, auxquels cas il suffit qu'elles soient autorisées à utiliser leurs titres universitaires selon le droit de leur pays d'origine.
- 5 Cette autorisation peut être accordée de façon générale pour les titres universitaires délivrés par certains établissements étrangers; les Länder allemands, compétents en la matière, n'ont toutefois fait usage de cette faculté que pour les titres décernés par les établissements d'enseignement supérieur français et néerlandais.
- 6 La demande d'autorisation pour l'utilisation des titres universitaires en République fédérale d'Allemagne doit être faite par la voie d'un formulaire spécial, complété d'un certain nombre de documents. Dans le Land Baden-Württemberg, le demandeur doit, en outre, payer une taxe administrative de 130 DM.
- 7 Le code pénal allemand punit d'un emprisonnement d'un an au maximum ou d'une amende toute personne qui utilise, sans y être autorisée, des titres universitaires obtenus à l'étranger.
- 8 M. Kraus a étudié le droit en République fédérale d'Allemagne et a réussi, en 1986, le premier examen d'État en droit. En 1988, il a obtenu, dans le cadre d'études de troisième cycle à l'université d'Édimbourg (Royaume-Uni), le grade

universitaire de « Master of Laws (LL.M.) ». Après avoir travaillé temporairement en tant qu'assistant à l'université de Tübingen (République fédérale d'Allemagne), il a effectué, dans le Land Baden-Württemberg, différents stages en vue de présenter le second examen d'État en droit.

- 9 En 1989, M. Kraus a transmis au ministère des Sciences et des Arts du Land Baden-Württemberg une copie de son diplôme de l'université d'Édimbourg en demandant qu'il lui soit confirmé qu'après cette communication plus rien ne s'opposerait à ce qu'il utilise ce titre en République fédérale d'Allemagne.
- 10 Ce ministère lui a répondu que sa demande ne pouvait être accueillie que s'il sollicitait formellement l'autorisation prévue à cet effet par la législation allemande, en employant le formulaire approprié et en y joignant une copie certifiée conforme du diplôme en question. M. Kraus a alors envoyé une copie certifiée conforme de son diplôme d'Édimbourg, en refusant toutefois d'introduire formellement une demande d'autorisation, au motif que l'exigence d'une telle autorisation, préalable à l'utilisation d'un titre universitaire acquis dans un autre État membre, constituait une entrave à la libre circulation des personnes ainsi qu'une discrimination, prohibées par le traité CEE, pareille autorisation n'étant pas requise pour l'utilisation d'un diplôme délivré par un établissement allemand.
- 11 C'est dans ces conditions que M. Kraus a porté le litige devant le Verwaltungsgericht Stuttgart, qui a posé à la Cour la question préjudicielle suivante:

« Est-il contraire à l'article 48 du traité CEE ou à toute autre disposition pertinente en l'espèce du droit communautaire qu'un État membre des Communautés européennes interdise à ses ressortissants, sous peine de sanction pénale, de se prévaloir sur son territoire d'un titre universitaire, dans sa forme originale, sanctionnant des études de troisième cycle dans un autre État membre et qui, sans conditionner l'accès à une profession, comporte des avantages pour l'exercice de cette dernière, s'ils n'ont pas préalablement obtenu de l'administration une autorisation à cet effet? »

- 12 Pour un plus ample exposé des faits du litige au principal, du déroulement de la procédure ainsi que des observations présentées à la Cour, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-après que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.
- 13 Il ressort du dossier transmis à la Cour que, par sa question préjudicielle, la juridiction nationale cherche, en substance, à savoir si les articles 48 et 52 du traité doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à ce qu'un État membre interdise à l'un de ses propres ressortissants, titulaire d'un diplôme universitaire de troisième cycle délivré dans un autre État membre, d'utiliser ce titre sur son territoire sans avoir obtenu une autorisation administrative à cette fin.
- 14 En vue de répondre à cette question, il convient d'examiner, au préalable, si, dans une telle situation, le droit communautaire trouve à s'appliquer.
- 15 A cet égard, il importe de relever que, si les dispositions du traité relatives à la libre circulation des personnes ne sauraient être appliquées à des situations purement internes à un État membre, la Cour a déjà jugé (voir arrêts du 7 février 1979, *Knors*, 115/78, Rec. p. 399, point 24, et du 3 octobre 1990, *Bouchoucha*, C-61/89, Rec. p. I-3551, point 13) que la portée de l'article 52 du traité ne saurait être interprétée de façon à exclure du bénéfice du droit communautaire les ressortissants d'un État membre déterminé lorsque ceux-ci, par le fait d'avoir résidé régulièrement sur le territoire d'un autre État membre et d'y avoir acquis une qualification professionnelle reconnue par les dispositions du droit communautaire, se trouvent, à l'égard de leur État membre d'origine, dans une situation assimilable à celle de tout autre sujet bénéficiant des droits et libertés garantis par le traité.
- 16 Le même raisonnement doit être tenu à propos de l'article 48 du traité. Dans l'arrêt *Knors*, précité (point 20), la Cour a, en effet, jugé que la libre circulation des travailleurs et le droit d'établissement, garantis par les articles 48 et 52 du traité, constituent des libertés fondamentales dans le système de la Communauté, qui ne seraient pas pleinement réalisées si les États membres pouvaient refuser le bénéfice des dispositions du droit communautaire à ceux de leurs ressortissants qui ont fait usage des facilités prévues par ce droit et qui ont acquis, à la faveur de

celles-ci, des qualifications professionnelles dans un pays membre autre que celui dont ils possèdent la nationalité.

- 17 Or, la même considération s'applique dans l'hypothèse où un ressortissant d'un État membre a acquis, dans un autre État membre, une qualification universitaire complémentaire à sa formation de base et dont il entend se prévaloir après son retour dans son pays d'origine.
- 18 En effet, même si un titre universitaire de troisième cycle ne conditionne normalement pas l'accès à une profession salariée ou indépendante, sa possession n'en constitue pas moins, pour celui qui peut s'en prévaloir, un avantage tant pour accéder à une telle profession que pour y prospérer.
- 19 Ainsi, dans la mesure où il prouve la possession d'une qualification professionnelle supplémentaire et confirme, dès lors, l'aptitude de son titulaire à occuper un poste déterminé, de même que, le cas échéant, sa maîtrise de la langue du pays dans lequel il a été délivré, un diplôme universitaire du type de celui visé en l'espèce au principal est de nature à faciliter l'accès à une profession, en améliorant les chances de son titulaire d'être engagé par rapport à des candidats qui ne peuvent se prévaloir d'aucune qualification complémentaire à la formation de base requise pour occuper le poste en cause.
- 20 Dans certains cas, la possession d'un titre universitaire de troisième cycle obtenu dans un autre État peut même conditionner l'accès à certaines professions, lorsque celles-ci exigent des connaissances spécifiques telles que celles attestées par le diplôme en question. Il peut en aller ainsi d'un diplôme juridique de troisième cycle exigé, par exemple, pour l'accès à une carrière académique dans le domaine du droit international ou du droit comparé.
- 21 En outre, le titulaire d'un diplôme tel que celui visé en l'espèce au principal peut se trouver dans une situation avantageuse lors de l'exercice de son activité profession-

nelle, dans la mesure où la possession de ce diplôme peut lui assurer une rémunération plus élevée ou un avancement plus rapide ou encore lui donner accès, au cours de sa carrière, à certains postes spécifiques réservés aux personnes ayant des qualifications particulièrement élevées.

- 22 De même, l'établissement comme travailleur indépendant et, en tout état de cause, l'exercice d'une activité professionnelle correspondante se trouvent largement facilités par la possibilité de faire état de titres universitaires acquis à l'étranger et qui complètent les diplômes nationaux ouvrant l'accès à la profession.
- 23 Il résulte de ce qui précède que la situation du ressortissant communautaire, titulaire d'un diplôme universitaire de troisième cycle qui, obtenu dans un autre État membre, facilite l'accès à une profession ou, à tout le moins, l'exercice d'une activité économique, est régie par le droit communautaire, même en ce qui concerne les rapports de ce ressortissant à l'égard de l'État membre dont il est le ressortissant.
- 24 Il convient toutefois de constater que, si la question posée à la Cour relève ainsi du champ d'application du traité, elle n'est régie, en l'état actuel du droit communautaire, par aucune réglementation spécifique.
- 25 En effet, la directive 89/48/CEE du Conseil, du 21 décembre 1988, relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans (JO 1989, L 19, p. 16), ne vise pas un titre universitaire, tel que celui en cause devant la juridiction nationale, qui a été obtenu à l'issue d'une seule année d'études.
- 26 En revanche, la directive 92/51/CEE du Conseil, du 18 juin 1992, relative à un deuxième système général de reconnaissance des formations professionnelles, qui complète la directive 89/48/CEE (JO L 209, p. 25), élargit le système de recon-

naissance aux diplômes sanctionnant des études d'une durée d'au moins un an. Cette directive a toutefois été adoptée après les faits du litige au principal et son délai de transposition en droit national n'est pas actuellement venu à échéance.

- 27 En l'absence d'harmonisation des conditions dans lesquelles un titulaire d'un diplôme universitaire de troisième cycle est habilité à s'en prévaloir dans les États membres autres que celui où le titre a été délivré, les États membres restent, en principe, compétents pour définir les modalités auxquelles ils subordonnent l'utilisation d'un tel titre sur leur territoire.
- 28 Sur ce point, il importe toutefois de souligner que le droit communautaire pose des limites à l'exercice de cette compétence par les États membres, dans la mesure où les dispositions nationales adoptées à cet égard ne sauraient constituer une entrave à l'exercice effectif des libertés fondamentales garanties par les articles 48 et 52 du traité (voir, en ce sens, arrêt du 15 octobre 1987, Heylens e.a., 222/86, Rec. p. 4097, point 11).
- 29 En effet, la Cour a admis (voir, notamment, arrêt du 7 juillet 1976, Watson et Belmann, 118/75, Rec. p. 1185, point 16; arrêt Heylens e.a., précité, point 8; arrêt du 7 juillet 1992, Singh, C-370/90, Rec. p. I-4265, point 15) que les dispositions des articles 48 et 52 du traité mettaient en œuvre un principe fondamental consacré par l'article 3, sous c), du traité où il est dit qu'aux fins énoncées à l'article 2 l'action de la Communauté comporte l'abolition, entre les États membres, des obstacles à la libre circulation des personnes.
- 30 En fixant à la fin de la période de transition la réalisation de la libre circulation des travailleurs et de la liberté d'établissement, les articles 48 et 52 prescrivent une obligation de résultat précise dont l'exécution devait être facilitée, mais non conditionnée par la mise en œuvre de mesures communautaires. La circonstance que de telles mesures n'ont pas encore été arrêtées n'autorise pas un État membre à refuser à une personne relevant du droit communautaire le bénéfice effectif des libertés garanties par le traité.

- 31 Au surplus, les États membres sont tenus, conformément à l'article 5 du traité, de prendre toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du traité et de s'abstenir de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts de ce traité.
- 32 En conséquence, les articles 48 et 52 s'opposent à toute mesure nationale, relative aux conditions d'utilisation d'un titre universitaire complémentaire, acquis dans un autre État membre, qui, même applicable sans discrimination tenant à la nationalité, est susceptible de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice, par les ressortissants communautaires, y compris ceux de l'État membre auteur de la mesure, des libertés fondamentales garanties par le traité. Il n'en irait autrement que si une telle mesure poursuivait un objectif légitime compatible avec le traité et se justifiait par des raisons impérieuses d'intérêt général (voir, en ce sens, arrêt du 28 avril 1977, Thieffry, 71/76, Rec. p. 765, points 12 et 15). Mais encore faudrait-il, en pareil cas, que l'application de la réglementation nationale en cause soit propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif (voir arrêt du 20 mai 1992, Ramrath, C-106/91, Rec. p. I-3351, points 29 et 30).
- 33 A cet égard, il y a lieu de constater, d'abord, comme le Land Baden-Württemberg l'a souligné dans ses observations, qu'une réglementation nationale telle que celle décrite par la juridiction nationale vise à protéger le public contre l'utilisation trompeuse de titres universitaires acquis en dehors du territoire de l'État membre concerné.
- 34 Il convient de constater, ensuite, que le droit communautaire n'interdit pas à un État membre d'adopter, en l'absence d'harmonisation, des mesures destinées à éviter que les facilités créées en vertu du traité soient utilisées de façon abusive et contraire à l'intérêt légitime de cet État (voir arrêt Knoors, précité, point 25).
- 35 Or, la nécessité de protéger un public non nécessairement averti contre l'utilisation abusive de titres universitaires qui ne sont pas délivrés conformément aux normes prévues à cette fin dans le pays où le titulaire du diplôme entend s'en prévaloir constitue un intérêt légitime de nature à justifier une restriction, de la part de l'État membre en cause, des libertés fondamentales garanties par le traité.

- 36 Il s'ensuit que le fait, pour un État membre, d'instituer une procédure de délivrance d'autorisations administratives, préalables à l'utilisation des titres universitaires de troisième cycle acquis dans un autre État membre, et de prévoir des sanctions pénales en cas de non-respect de cette procédure n'est pas, en lui-même, incompatible avec les impératifs du droit communautaire.
- 37 Toutefois, pour satisfaire aux exigences posées par le droit communautaire en ce qui concerne le respect du principe de proportionnalité, une telle réglementation nationale doit remplir certaines conditions.
- 38 Ainsi, la procédure d'autorisation doit d'abord avoir pour seul objet de vérifier si le titre universitaire de troisième cycle, acquis dans un autre État membre, a été régulièrement délivré, à la suite d'études effectivement accomplies, par un établissement d'enseignement supérieur compétent à cet effet.
- 39 La procédure d'autorisation doit ensuite être d'un accès aisé pour tous les intéressés et ne saurait, notamment, dépendre du paiement de taxes administratives excessives.
- 40 En outre, la vérification du titre universitaire, mentionnée au point 38 du présent arrêt, doit être effectuée par les autorités nationales selon une procédure conforme aux exigences du droit communautaire concernant la protection effective des droits fondamentaux conférés par le traité aux ressortissants communautaires. Il s'ensuit que toute décision de refus d'autorisation prise par l'autorité nationale compétente doit être susceptible d'un recours de nature juridictionnelle permettant de vérifier sa légalité par rapport au droit communautaire et que l'intéressé doit pouvoir obtenir connaissance des motifs de la décision prise à son égard (voir arrêt Heylens e.a., précité, points 14 à 17, et arrêt du 7 mai 1991, Vlassopoulou, C-340/89, Rec. p. I-2357, point 22).

41 Enfin, si les autorités nationales sont en droit de soumettre le non-respect de la procédure d'autorisation à des sanctions, les pénalités appliquées ne sauraient cependant dépasser la mesure de ce qui apparaît proportionné à la nature de l'infraction commise. A cet effet, il incombe au juge national d'apprécier si les sanctions prévues à cet égard par la réglementation de l'État membre concerné ne revêtent pas une gravité telle qu'elles deviendraient une entrave aux libertés fondamentales garanties par le traité (voir arrêt du 14 juillet 1977, Sagulo, 8/77, Rec. p. 1495, points 12 et 13).

42 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent qu'il y a lieu de répondre à la question posée par la juridiction nationale que les articles 48 et 52 du traité doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à ce qu'un État membre interdise à l'un de ses propres ressortissants, titulaire d'un diplôme universitaire de troisième cycle délivré dans un autre État membre, d'utiliser ce titre sur son territoire sans avoir obtenu une autorisation administrative à cette fin, pour autant que la procédure d'autorisation ait pour seul but de vérifier si le titre universitaire de troisième cycle a été régulièrement délivré, que la procédure soit facilement accessible et ne dépende pas du paiement de taxes administratives excessives, que toute décision de refus d'autorisation soit susceptible d'un recours de nature juridictionnelle, que l'intéressé puisse obtenir connaissance des motifs qui sont à la base de cette décision et que les sanctions prévues en cas de non-respect de la procédure d'autorisation ne soient pas disproportionnées par rapport à la gravité de l'infraction.

Sur les dépens

43 Les frais exposés par le gouvernement du Royaume-Uni et par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur la question à elle soumise par le Verwaltungsgericht Stuttgart, par ordonnance du 19 décembre 1991, dit pour droit:

Les articles 48 et 52 du traité CEE doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à ce qu'un État membre interdise à l'un de ses propres ressortissants, titulaire d'un diplôme universitaire de troisième cycle délivré dans un autre État membre, d'utiliser ce titre sur son territoire sans avoir obtenu une autorisation administrative à cette fin, pour autant que la procédure d'autorisation ait pour seul but de vérifier si le titre universitaire de troisième cycle a été régulièrement délivré, que la procédure soit facilement accessible et ne dépende pas du paiement de taxes administratives excessives, que toute décision de refus d'autorisation soit susceptible d'un recours de nature juridictionnelle, que l'intéressé puisse obtenir connaissance des motifs qui sont à la base de cette décision et que les sanctions prévues en cas de non-respect de la procédure d'autorisation ne soient pas disproportionnées par rapport à la gravité de l'infraction.

Due	Kakouris	Zuleeg	Murray	Mancini
Schockweiler	Moitinho de Almeida	Grévisse	Díez de Velasco	

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 31 mars 1993.

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président

O. Due