Urteilskopf

112 Ia 30

7. Extrait de l'arrêt de la IIe Cour de droit public du 31 janvier 1986 dans la cause Union technique suisse contre Vaud, Grand Conseil (recours de droit public)
Regeste (de):
Art. 88 OG, Beschwerdebefugnis eines Berufsverbandes.

Ein Berufsverband ist insofern zur staatsrechtlichen Beschwerde gegen kantonale Bestimmungen, die eine grosse Zahl seiner Mitglieder berühren, legitimiert, als die Statuten die Verteidigung der Berufsinteressen als Verbandszweck nennen (E. 2).

Art. 4 und 31 BV, Architektenberuf.

Eine Bestimmung, die wohl den HTL-Architekten nicht aber den ETH-Architekten nach ihrer Ausbildung eine praktische Tätigkeit von drei Jahren auferlegt, bevor sie als Architekten anerkannt werden, verstösst gegen Art. 4 und 31 BV; eine solch unterschiedliche Behandlung ist unter dem Gesichtspunkt der zu schützenden Polizeigüter durch keine objektiven Kriterien gerechtfertigt (E. 3).

Regeste (fr):
Art. 88 OJ; qualité pour recourir d'une association professionnelle.

Une association professionnelle a qualité pour former un recours de droit public contre les dispositions cantonales qui touchent un grand nombre de ses membres au moins, dans la mesure où la défense des intérêts professionnels de ses membres figure parmi ses buts statutaires (consid. 2).

Art. 4 et 31 Cst.; profession d'architecte.

Une disposition cantonale imposant aux architectes ETS, mais non aux architectes EPF, une pratique professionnelle de trois ans, après les études, avant que la qualité d'architecte ne leur soit reconnue, est contraire aux art. 4 et 31 Cst., étant donné que la distinction opérée n'est pas justifiée par des faits objectifs, compte tenu du but de police poursuivi (consid. 3).

Regesto (it):
Art. 88 OG; legittimazione ricorsuale di un'associazione professionale.

Un'associazione professionale è legittimata a proporre ricorso di diritto pubblico contro disposizioni cantonali che toccano un gran numero dei suoi membri, nella misura in cui la tutela dei loro interessi professionali figuri tra gli scopi statutari (consid. 5).

Art. 4 e 31 Cost.; professione d'architetto.

Una disposizione cantonale che subordina per gli architetti STS, ma non per gli architetti SPF, il riconoscimento della qualità di architetto ad una pratica triennale successiva agli studi viola gli art. 4 e 31 Cost., dato che la distinzione operata non è giustificata da fatti oggettivi, tenuto conto dello scopo di polizia perseguito (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 31

BGE 112 Ia 30 S. 31

Le Conseil d'Etat du canton de Vaud a adopté un projet de loi tendant à modifier l'art. 1er de la loi sur la profession d'architecte (LPA), en ce sens que la qualité d'architecte soit reconnue aux porteurs du diplôme des Ecoles techniques suisses (ETS), sans exiger d'eux un stage pratique de trois ans, et aux personnes inscrites aux registres des architectes A et B du REG (Fondation suisse des registres des ingénieurs, des architectes et des techniciens). Il proposait en outre d'introduire dans la loi deux dispositions nouvelles (art. 5a et 5b), en vue de lutter contre les abus du titre d'architecte.
Suivant la proposition faite par la Commission chargée d'examiner le projet du Conseil d'Etat, le Grand Conseil du canton de Vaud a adopté les dispositions suivantes: "Article premier. - La qualité d'architecte est reconnue par le Conseil d'Etat aux mandataires professionnellement qualifiés suivants: 1. aux porteurs du diplôme des Ecoles polytechniques fédérales de Lausanne et de Zurich ou de l'Ecole d'architecture de l'Université de Genève, aux diplômés étrangers bénéficiant de l'équivalence ainsi qu'aux personnes inscrites au Registre A du REG (Fondation suisse des Registres des ingénieurs, des architectes et des techniciens); 2. aux porteurs du diplôme des Ecoles techniques supérieures (ETS) justifiant de l'expérience et des connaissances acquises par une pratique professionnelle d'au moins 3 ans après l'obtention de leur diplôme dans des bureaux d'architecture; 3. aux personnes inscrites au registre B des architectes du REG (Fondation suisse des Registres des ingénieurs, des architectes et des techniciens) pour autant qu'elles justifient de l'expérience et des connaissances acquises par une pratique professionnelle d'au moins trois ans dans des bureaux d'architecture. Cette dernière condition n'est pas cumulative avec celle de l'inscription au registre lui-même. Art. 2. - Le contrôle des conditions précisées aux chiffres 2 et 3 ci-dessus est assuré par une commission paritaire d'experts, nommée par le Conseil d'Etat, composée de la façon suivante: - 2 architectes reconnus et inscrits dans la liste des architectes remplissant les conditions de l'article premier, chiffre 1, et 1 suppléant remplissant les mêmes conditions; - 2 architectes reconnus et inscrits dans la liste des architectes remplissant les conditions de l'article premier, chiffre 2 ou 3, et 1 suppléant remplissant les mêmes conditions. La commission est présidée par un juge cantonal ou un président de tribunal de district qui ne prend pas part aux votes, si ce n'est pour les départager.

BGE 112 Ia 30 S. 32

Art. 5a. - Il est interdit à toute personne qui n'est pas inscrite sur la liste des architectes reconnus par l'Etat d'exercer cette profession ou de faire état du titre d'architecte. Art. 5b. - Celui qui contrevient à l'article 5a de la présente loi sera puni de l'amende jusqu'à dix mille francs ou des arrêts jusqu'à trois mois. Les deux peines peuvent être cumulées.
La poursuite est exercée conformément à la loi sur la répression des contraventions. Si l'intérêt public l'exige, le juge ordonne la publication du jugement dans un ou plusieurs journaux de son choix, aux frais du condamné."
L'Union technique suisse (UTS) a déposé un recours de droit public au Tribunal fédéral. Ses conclusions tendaient à l'annulation de la dernière partie de l'art. 1er ch. 2 LPA, à savoir "justifiant d'une pratique professionnelle d'au moins trois ans après l'obtention de leur diplôme dans un bureau d'architecture", de la dernière partie de l'art. 1er ch. 3 LPA, à savoir "pour autant qu'elles justifient de l'expérience et des connaissances acquises par une pratique professionnelle d'au moins trois ans dans des bureaux d'architecture. Cette dernière condition n'est pas cumulative avec celle de l'inscription au registre lui-même", ainsi que de la dernière partie de l'art. 5a LPA, à savoir "ou de faire état du titre d'architecte". Elle invoque, à l'appui de son recours, la violation des art. 4, 31 Cst. et 5 disp. trans. Cst. Le Tribunal fédéral a admis le recours dans la mesure où il était dirigé contre l'art. 1er LPA et l'a rejeté dans la mesure où il était dirigé contre art. 5a LPA.

Erwägungen

Considérant en droit:

2. a) Aux termes de l'art. 88 OJ, le recours de droit public est ouvert aux particuliers et aux collectivités lésés par des arrêtés ou décisions qui les concernent personnellement ou qui sont d'une portée générale. Lorsque, comme en l'espèce, le recours est dirigé contre un arrêté de portée générale, la qualité pour recourir appartient à toute personne dont les intérêts juridiquement protégés sont effectivement ou pourront un jour être touchés par l'acte attaqué. En soi une atteinte seulement virtuelle suffit, mais il faut tout de même un minimum de vraisemblance qu'elle se produise un jour. D'une manière générale, le recours de droit public n'est pas ouvert à celui qui fait valoir des intérêts de pur fait ou qui invoque exclusivement la sauvegarde de l'intérêt général (ATF 109 Ia 118 consid. 2b, 253 et les arrêts cités).

BGE 112 Ia 30 S. 33

En l'espèce, le recours est formé par une association professionnelle qui ne prétend pas être elle-même touchée par les dispositions litigieuses. Il ressort toutefois de ses statuts qu'elle a notamment pour but la "promotion des intérêts de ses membres" dans le domaine des professions techniques supérieures (cf. art. 1.2.2. et 1.3.). Ainsi, selon la jurisprudence, elle a qualité pour agir par la voie du recours de droit public à la condition qu'au moins la majorité ou un grand nombre de ses membres soient personnellement habilités à recourir (ATF 109 Ia 35 consid. 2b, 119 consid. 2b et les arrêts cités). Dans la mesure où l'art. 5a LPA interdit à toute personne qui n'est pas inscrite sur la liste des architectes reconnus par l'Etat de faire état du titre d'architecte, il ne fait aucun doute que les membres de l'association recourante sont - à tout le moins virtuellement - touchés par la disposition en cause et ont qualité pour l'attaquer en invoquant une violation des art. 4 et 31 Cst. S'agissant de l'art. 1er ch. 2 et 3 LPA, il faut admettre qu'au moins un grand nombre des membres de l'association recourante sont porteurs du diplôme ETS ou inscrits au registre B des architectes du REG (cf. art. 2.2.1. des statuts; Bulletin du Grand Conseil 1984, p. 390); ils sont donc effectivement ou virtuellement soumis à l'obligation de justifier de l'expérience et des connaissances acquises par une pratique professionnelle d'au moins trois ans dans des bureaux d'architecture, avant que la qualité d'architecte ne leur soit reconnue par le Conseil d'Etat vaudois. Ils peuvent donc demander l'annulation de cette obligation en se prévalant d'une violation des art. 4, 31 Cst. et 5 disp. trans. Cst. Il y a lieu ainsi de s'en tenir à la solution qui avait été adoptée à l'égard de l'association recourante dans une affaire où les circonstances étaient essentiellement similaires (ATF 93 I 513).

3. Il convient d'examiner en premier lieu si l'obligation imposée aux architectes ETS et aux personnes inscrites au registre des architectes B du REG, en vertu de l'art. 1er ch. 2 et 3 LPA, est conforme à la constitution fédérale, compte tenu du fait que les architectes EPF ne sont pas soumis à une semblable obligation. a) La profession d'architecte est de celles que la jurisprudence considère comme libérales au sens de l'art. 33 Cst.: son exercice suppose des connaissances scientifiques qu'un grand nombre d'architectes acquièrent soit dans un établissement universitaire, soit dans un établissement technique supérieur, et dont l'absence

BGE 112 Ia 30 S. 34

risquerait d'être préjudiciable à la collectivité (ATF 104 Ia 475 consid. 2; 93 I 519 consid. 4a). Toutefois, l'art. 33 Cst. étant une disposition d'application de l'art. 31 al. 2 Cst., les cantons ne sont pas libres de légiférer comme ils l'entendent: ils ne peuvent ainsi exiger des connaissances et des capacités de la part des candidats que dans la mesure où la protection du public le requiert nécessairement. Ils ne peuvent en particulier pas uti-

liser l'art. 33 Cst. pour limiter l'accès aux professions libérales, ni pour élever le niveau d'une profession, si désirable puisse être ce dernier but (ATF 93 I 519 /520 consid. 4b). En outre, selon la jurisprudence, l'art. 31 Cst. garantit d'une façon générale l'égalité de traitement entre concurrents directs, c'est-à-dire entre personnes appartenant à une même branche économique, qui s'adressent au même public avec des offres identiques pour satisfaire le même besoin (ATF 106 Ia 274 consid. 5a et les arrêts cités, cf. également ATF 105 Ia 71 consid. 4b). Par ailleurs, il est admis qu'une loi ou un règlement est contraire à l'art. 4 Cst., lorsque cette loi ou ce règlement ne repose pas sur des motifs sérieux et opère des distinctions qui ne trouvent pas de justification dans les faits à réglementer (ATF 110 Ia 13 /14 consid. 2b). C'est le lieu de rappeler que le Tribunal fédéral a laissé ouverte la question de savoir si le droit à l'égalité de traitement déduit de l'art. 31 Cst. offre aux concurrents directs des garanties supérieures à celles offertes par l'art. 4 Cst. (ATF 106 Ia 275 consid. 5b). La jurisprudence a d'ailleurs fait l'objet de critiques de la part de certains auteurs, dans la mesure où elle déduit de l'art. 31 Cst. le droit à l'égalité de traitement entre concurrents directs, sans préciser par ailleurs les rapports entre cette dernière disposition et l'art. 4 Cst. (cf. H. MARTI, Die Wirtschaftsfreiheit, p. 74 ss; H. HUBER, Die Gleichbehandlung der Gewerbegenossen, in Festschrift für Walter Hug, p. 447 ss; J.-P. MÜLLER, Grundrechte, Bes. Teil, p. 322/323; A. HAEFLIGER, Der Gleichheitsgrundsatz im Verhältnis zu anderen Verfassungsmässigen Rechten und zur EMRK, in Mélanges Grisel, p. 82 ss, A. HAEFLIGER, Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich, p. 239/240). Quelle que soit la réponse qui doit être apportée à ces critiques - notamment à celles du dernier auteur cité qui n'admet pas qu'un droit à l'égalité de traitement distinct et supérieur à celui consacré par l'art. 4 Cst. puisse être déduit de l'art. 31 Cst. -, il suffit de constater, dans le cas particulier, que les cantons ne sont

pas autorisés à soumettre les divers candidats à l'exercice d'une profession libérale à des exigences différentes, si les distinctions établies ne sont pas justifiées par des motifs de police suffisants. Une telle discrimination serait en effet à la fois contraire aux art. 4 et 31 Cst. b) Les Ecoles polytechniques fédérales de Zurich et de Lausanne sont des établissements entretenus par la Confédération (art. 1er de l'arrêté fédéral sur les EPF du 24 juin 1970 RS 414.110.2). Ces écoles assurent notamment la formation professionnelle des architectes (art. 2 al. 1 du même arrêté); le diplôme, ainsi que le titre d'architecte (titre abrégé: "arch. dipl. EPF") peuvent y être obtenus dans la section architecture (art. 46 et 70 de l'ordonnance du 16 novembre 1983 sur les EPF RS 414.110.3). La Confédération encourage également la formation dans les écoles techniques supérieures (écoles d'ingénieurs) qui dispensent les connaissances théoriques et pratiques d'ingénierie - comprenant notamment l'architecture - et qui les préparent à appliquer de manière indépendante les résultats de la science et de la recherche à la fabrication et au développement industriel, ainsi qu'à d'autres domaines (art. 59 al. 1 LFPr). Celui qui a réussi l'examen final (dont les exigences minimales sont fixées par le Département fédéral de l'économie publique, art. 59 al. 2 LFPr) dans la section "bâtiment" (architecture) d'une école technique supérieure reconnue par la Confédération, a le droit de porter le titre d"'architecte ETS" et de s'en prévaloir publiquement (art. 1er de l'ordonnance du 8 octobre 1980 sur les titres ETS RS 412.107.1). Enfin, selon l'art. 1er du contrat conclu le 24 mars 1983 entre le Département fédéral de l'économie publique et la Fondation du REG, celle-ci est reconnue par le Département en tant qu'institution encourageant la formation professionnelle au sens de l'art. 50 al. 3 LFPr. Les examens pour l'inscription au registre B (niveau ETS) sont organisés par les Commissions d'examen compétentes selon les règlements d'examen approuvés par le Département fédéral de l'économie publique (art. 2 lettre c). Par l'inscription, la Fondation REG déclare que la personne inscrite possède, au moment de l'inscription, la qualification correspondant au diplôme ETS (art. 2 lettre d). Il s'ensuit qu'au point de vue de leurs qualifications, les personnes inscrites au registre des architectes B du REG doivent être assimilées aux porteurs d'un

diplôme délivré par une Ecole technique supérieure reconnue par la Confédération, dans la section "architecture". Le législateur vaudois s'est, à juste titre, abstenu de soumettre l'exercice de la profession d'architecte à des conditions différentes, selon qu'une personne est architecte ETS, ou selon qu'elle est inscrite au registre B des architectes du REG. Il opère en revanche une distinction entre les architectes ETS et les personnes inscrites au registre des architectes B du REG, d'une part, et les architectes EPF, d'autre part, en exigeant des premiers seulement une expérience pratique dans un bureau d'architecture (art. 1er al. 2 et 3 LPA); il résulte des travaux préparatoires que cette exigence est fondée sur la nécessité de protéger le client potentiel contre les risques de malfaçons techniques ou de charges financières élevées qui peuvent résulter d'une expérience pratique insuffisante (Bulletin du Grand Conseil 1984, p. 384). La question à résoudre est donc celle de savoir si la distinction ainsi opérée est justifiée par des faits objectifs, compte tenu du but de police poursuivi. c) L'examen des conditions d'obtention des diplômes d'architecte EPF et d'architecte ETS permet d'établir ce qui suit en ce qui concerne l'expérience pratique des différents intéressés: Au moment de l'obtention de leur diplôme, les architectes EPF ont accompli, entre la 3e et 4e année d'études, un stage pratique de 12 mois (art. 51 du règlement d'études du Département d'architecture de l'EPFL). Ils ont donc acquis une certaine expérience pratique des contacts avec les clients et les entrepreneurs et, le cas échéant, de la direction de chantier. Cette expérience est toutefois limitée. On constate d'ailleurs que, selon l'art. 3 du règlement du REG concernant l'inscription au registre et la radiation, ils ne peuvent prétendre à être inscrits dans le registre A qu'en justifiant d'une pratique suffisante, dans la règle, de trois ans après les études. Quant aux architectes ETS, leur expérience pratique peut être très diverse lors de l'obtention de leur diplôme. Ceux qui sont entrés dans une Ecole technique supérieure sans être au bénéfice d'un certificat fédéral de capacité (CFC) dans une profession de la construction, n'ont pas d'autre expérience pratique que celle acquise dans les cours dits de "technique de réalisation" (cf. programme de l'ETS de Genève). Les titulaires d'un certificat fédéral de capacité - qui suivent une année de moins de cours à l'Ecole technique supérieure - ont eu, en revanche, un contact

étroit avec la pratique pendant leur apprentissage et, éventuellement, après celui-ci, comme dessinateurs-architectes. Ils sont à cet égard, l'expérience le prouve, plus proches de la réalité quotidienne de leur profession que ceux qui ont obtenu des titres EPF ou ETS sans avoir passé par la voie de l'apprentissage. On constate cependant que, pour être inscrits au registre des architectes B du REG, les architectes ETS doivent également justifier d'une pratique suffisante, dans la règle, de trois ans après les études (art. 9 du règlement du REG concernant l'inscription au registre et la radiation).
Il découle de ce qui précède que le motif de police sur lequel est fondé l'art. 1er ch. 2 et 3 LPA vaut, le cas échéant, aussi bien pour les architectes EPF que pour les architectes ETS. Ces deux catégories d'architectes sont en effet, à la fin de leurs études, soit dépourvues de toute expérience pratique (architectes ETS n'ayant pas de CFC), soit au bénéfice d'une expérience pratique plus ou moins limitée (architectes EPF, et architecte ETS, titulaires d'un CFC). Il n'est en tout cas nullement démontré que les architectes ETS, de manière générale, présenteraient pour leur clientèle, au niveau de leur expérience pratique, des risques plus élevés que les architectes EPF, qu'il s'agisse des risques de malfaçons techniques ou de mauvaise gestion financière du chantier. Le Conseil d'Etat vaudois ne prétend d'ailleurs pas le contraire, dans ses observations sur le recours. Dès lors, en exigeant des architectes ETS la preuve d'une pratique professionnelle de trois ans après la fin de leurs études, sans demander une expérience pratique correspondante aux architectes EPF - compte tenu éventuellement de l'année de stage effectuée par ces derniers pendant leurs études -, le législateur vaudois a soumis les différentes catégories de candidats à la profession d'architecte à des conditions distinctes, sans que la discrimination opérée trouve sa justification dans le but de police poursuivi; une telle discrimination est partant contraire aux art. 4 et 31 Cst., ce qui entraîne l'admission des conclusions de la recourante y relatives, tant en ce qui concerne

les architectes ETS qu'en ce qui concerne les personnes inscrites au registre B des architectes du REG - ceux-ci devant, on l'a vu, être assimilés aux architectes ETS.
d) L'annulation des dispositions en question ne signifie cependant pas que l'exigence d'une expérience pratique de la part des personnes qui souhaitent exercer la profession d'architecte ne soit pas fondée sur un motif de police valable. Ainsi que l'a relevé

le Grand Conseil vaudois au cours des travaux préparatoires, la profession d'architecte fait appel à des qualifications professionnelles élevées; il peut dès lors paraître justifié de protéger le public contre les risques provoqués par une expérience pratique insuffisante de la part d'un tel mandataire. Comme on l'a vu plus haut, aussi longtemps que la législation fédérale n'a pas pourvu à ce que ceux qui veulent exercer la profession d'architecte puissent obtenir des actes de capacité valables dans toute la Confédération (cf. art. 33 al. 2 Cst.), les cantons sont libres de réglementer l'exercice de cette profession sur leur territoire, dans la mesure où les restrictions posées sont conformes aux exigences constitutionnelles, en particulier au principe de la proportionnalité. En l'espèce, cependant, le Tribunal fédéral ne se prononcera pas sur la constitutionnalité des autres solutions que le législateur cantonal pourrait adopter dans ce domaine (cf. ATF 110 Ia 105 consid. 5e).