



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
PAOLO MENGOZZI
prezentate la 1 iunie 2017¹

Cauza C-125/16

**Malta Dental Technologists Association,
John Salomone Reynaud
împotriva
Superintendent tas-Saħħa Pubblika,
Kunsill tal-Professjonijiet Kumplimentari għall-Medicina**

[cerere de decizie preliminară formulată de Prim'Awla tal-Qorti Ċivili (Camera întâi a Tribunalului Civil, Malta)]

„Trimitere preliminară – Recunoașterea calificărilor profesionale – Profesie reglementată – Tehnician dentar clinic – Condiții de exercitare a unei activități profesionale – Obligația de a profesa sub supravegherea unui dentist – Libertatea de stabilire – Obstacol – Justificare – Protecția sănătății publice – Principiul proporționalității”

Introducere

1. Tehnicienii dentari clinici (denumiți în continuare „TDC”) sau tehnicienii proteziști sunt experți în domeniul aparatului stomatologic, inclusiv în realizarea protezelor dentare, în realizarea dinților falși și în alte activități auxiliare cum sunt repararea, adăugarea și modificarea aparatelor dentare și a protezelor dentare. În statele membre care recunosc această profesie², TDC profesază în mod autonom și pot lua legătura cu pacienții fără intermediar.

2. Între anii 2009 și 2012, cel puțin trei TDC au depus cereri de autorizare a exercitării profesiei lor în Malta. Aceste cereri au fost respinse, întrucât Malta recunoaște doar profesia de tehnician dentar drept profesie complementară medicinei³, iar nu și pe cea de TDC. În consecință, autoritățile malteze le-au propus TDC înregistrarea ca tehnicieni dentari. Înregistrați astfel, aceștia ar fi trebuit să profeseze în aceleași condiții ca tehnicienii dentari, și anume sub supravegherea unui dentist, după cum prevede reglementarea națională. Întrucât a considerat că această situație ar fi contrară obligațiilor statelor membre care decurg din Directiva 2005/36/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 septembrie 2005 privind recunoașterea calificărilor profesionale⁴ și principiului potrivit căruia libertatea de stabilire ar implica posibilitatea ca orice profesionist format într-un stat membru să se stabilească și să își desfășoare activitatea profesională în celelalte state membre ale Uniunii Europene

1 Limba originală: franceza.

2 Precum Regatul Danemarcei, Irlanda, Regatul Țărilor de Jos sau Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, potrivit instanței de trimitere.

3 Articolul 2 din Att Dwar il-Professjonijiet tas-Saħħa, Kapitolu 464 tal-Liġijiet ta' Malta (Legea privind profesiile din domeniul sănătății, capitolul 464 din legislația malteză) definește profesionistul care exercită o profesie complementară medicinei drept „un profesionist în sectorul sănătății al cărui nume figurează în registrele profesiilor complementare medicinei menționate la articolul 28”. Articolul 25 din această lege prevede că „nicio persoană nu poate practica una dintre profesiile complementare medicinei decât dacă numele său este înscris în registru”. Anexa III la aceeași lege enumeră profesiile complementare medicinei și menționează profesia de tehnician dentar, dar nu și pe cea de TDC.

4 JO 2005, L 255, p. 22, Ediție specială, 05/vol. 8, p. 3.

în condițiile stabilite de statul membru de formare, reclamantii din litigiul principal, Malta Dental Technologists Association (Asociația Tehnicienilor Dentari din Malta), precum și domnul Reynaud, care este TDC, au sesizat instanța de trimitere cu solicitarea de a impune autorităților malteze să înregistreze TDC, recunoscuți ca atare în alte state membre ale Uniunii, și să le permită să își exercite profesia în Malta fără supravegherea unui dentist.

3. În aceste condiții, Prim'Awla tal-Qorti Ċivili (Camera întâi a Tribunalului Civil, Malta) a hotărât să suspende judecarea cauzei și, prin decizia de trimitere primită la grefă la 29 februarie 2016, a adresat Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Interzicerea de către autoritățile malteze din domeniul sănătății sau refuzul lor de a acorda recunoașterea profesiei de tehnician dentar clinic/tehnician protezist, în urma căreia, în pofida lipsei discriminării la nivel legislativ, persoanele din alte state membre care au depus o cerere în acest sens sunt împiedicate în practică să își exercite profesia în Malta, este incompatibilă cu principiile și cu dispozițiile legale care reglementează crearea pieței unice, în special cu cele care rezultă din articolele 49 TFUE, 52 TFUE și 56 TFUE, în situația în care nu există niciun risc pentru sănătatea publică?
- 2) Directiva [2005/36] trebuie să fie aplicată în privința [TDC] având în vedere că, în cazul în care o proteză se dovedește necorespunzătoare, singura consecință ar fi aceea că aparatul dentar necorespunzător ar trebui să fie modificat sau înlocuit, fără niciun risc pentru pacient?
- 3) Interdicția impusă de autoritățile malteze din domeniul sănătății, care este contestată în prezenta cauză, poate avea drept scop asigurarea unui nivel ridicat de protecție a sănătății publice, având în vedere că orice proteză necorespunzătoare poate fi înlocuită fără niciun risc pentru pacient?
- 4) Modul în care [autoritățile malteze din domeniul sănătății] interpretează și [pun] în aplicare Directiva [2005/36] în privința [TDC] care au solicitat recunoașterea din partea acelorași autorități malteze din domeniul sănătății constituie o încălcare a principiului proporționalității?”

Procedura în fața Curții

4. Cu privire la prezenta trimitere preliminară, au formulat observații scrise Asociația Tehnicienilor Dentari din Malta, Kunsill tal-Professjonijiet Kumplimentari għall-Medicina (Consiliul profesiilor complementare medicinei), guvernele maltez, ceh, spaniol, italian, austriac și polonez, precum și Comisia Europeană.
5. În ședința din 2 martie 2017, reclamantii din litigiul principal, guvernele maltez și spaniol, precum și Comisia au prezentat observații orale.

Analiză

6. Cele patru întrebări preliminare adresate Curții, pe care propunem să le analizăm împreună, au drept scop să determine compatibilitatea cu dreptul Uniunii a unei situații în care un stat membru gazdă propune înregistrarea ca tehnicieni dentari – singura astfel de profesie recunoscută în statul membru gazdă – a unor TDC formați într-un alt stat membru, aplicându-le condițiile de exercitare a profesiei de tehnician dentar definite de acest din urmă stat membru.
7. Prima etapă a analizei constă în a stabili norma Uniunii care trebuie aplicată. În cadrul răspunsului la o întrebare adresată de Curte în ședință, reclamantii din litigiul principal au precizat că solicitarea lor privea libertatea TDC de a se stabili și de a profesa în Malta și că, din moment ce o profesie există într-un stat membru, nu doar profesia respectivă, ci și condițiile în care este exercitată în statul

membru de formare ar trebui să fie recunoscute de celelalte 27 de state membre. Procedând astfel, reclamantii și-au întemeiat în mod evident argumentația pe libertățile fundamentale, mai degrabă, decât pe Directiva 2005/36. Totuși, având în vedere modul de formulare a celei de a doua și a celei de a patra întrebări preliminare, este oportun să dedicăm mai întâi câteva considerații acestei directive.

Cu privire la aplicarea Directivei 2005/36

– O profesie reglementată în statul membru gazdă?

8. Directiva 2005/36 se aplică „oricărui resortisant al unui stat membru, inclusiv membrilor profesiilor liberale, care doresc să exercite o profesie reglementată într-un stat membru, altul decât cel în care și-a obținut calificările profesionale”⁵. Prin profesie reglementată – care constituie o noțiune de drept al Uniunii⁶ – trebuie înțeleasă „o activitate sau un ansamblu de activități profesionale al căror acces, exercitare sau una dintre modalitățile de exercitare este condiționată, direct sau indirect, în temeiul unor acte cu putere de lege și acte administrative, de posesia anumitor calificări profesionale; utilizarea unui titlu profesional limitată prin acte cu putere de lege și acte administrative la titularii unei anumite calificări profesionale constituie în special o modalitate de exercitare”⁷. Noțiunea „calificare profesională”, în sensul directivei, nu vizează orice calificare atestată printr-un titlu de calificare de natură generală, ci pe aceea care corespunde unui titlu de calificare ce urmărește în mod specific pregătirea titularilor săi pentru exercitarea unei profesii concrete⁸.

9. În esență, Directiva 2005/36 instituie un sistem întemeiat pe două regimuri de recunoaștere a calificărilor, și anume, pe de o parte, recunoașterea automată a profesiilor reglementate pentru care condițiile minime de formare sunt armonizate la nivel european (cum sunt, de exemplu, „medicii dentiști”⁹, denumiți în mod curent dentiști), precum și a anumitor alte profesii reglementate și, pe de altă parte, recunoașterea reciprocă a calificărilor pentru celelalte profesii reglementate¹⁰, cu alte cuvinte cele pentru care condițiile de formare nu sunt armonizate, ca în cazul TDC și al tehnicienilor dentari.

10. Dosarul prezentat Curții nu conține nicio indicație clară care să permită o hotărâre definitivă cu privire la caracterul reglementat sau nereglementat al profesiei de tehnician dentar în Malta. Astfel, nu este stabilit că accesul la profesia de tehnician dentar ar fi condiționat de anumite calificări profesionale sau de un titlu de calificare special conceput pentru pregătirea titularilor săi în vederea exercitării respectivei profesii. Ceea ce este cert, în schimb, este faptul că această profesie este considerată o profesie complementară medicinei și că profesia de TDC nu există ca atare în Malta; prin urmare, nu este vorba despre o „profesie reglementată” atât în statul de formare, cât și în statul gazdă. În consecință, pare să lipsească una dintre condițiile de aplicare a Directivei 2005/36.

11. Or, din două una.

12. Fie faptul că TDC pot profesa fără supravegherea unui dentist, prin contact direct cu pacienții, caracterizează într-o asemenea măsură profesia de TDC încât aceasta trebuie să fie considerată o profesie distinctă de cea a tehnicienilor dentari și atunci, în acest caz, trebuie să se constate că Directiva 2005/36 nu este aplicabilă în speță și că dreptul Uniunii nu impune statelor membre să recunoască profesii pe care acestea nu doresc să le recunoască.

5 Articolul 2 din Directiva 2005/36.

6 A se vedea Hotărârea din 6 octombrie 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, punctul 36 și jurisprudența citată).

7 Articolul 3 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2005/36.

8 Hotărârea din 6 octombrie 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, punctul 38).

9 A se vedea articolul 21 din Directiva 2005/36.

10 În cazul în care există diferențe prea mari între formarea urmată în țara de origine și cea solicitată pentru aceeași activitate în țara gazdă, se pot impune un stagiu de adaptare și/sau o probă de aptitudini: a se vedea considerentul (15) și articolul 14 din Directiva 2005/36.

13. Fie, presupunând că, în primul rând, profesia de tehnician dentar constituie, în Malta, o „profesie reglementată” în sensul Directivei 2005/36 și că, în al doilea rând, profesiile de TDC și de tehnician dentar sunt considerate o „aceeași profesie”¹¹, tot în sensul Directivei 2005/36, nu ar fi mai puțin adevărat că ceea ce creează dificultăți pentru autoritățile malteze nu este nivelul de calificare impus – întrucât s-a propus înregistrarea TDC ca tehnicieni dentari – ci faptul că profesia de tehnician dentar este exercitată în colaborare cu un dentist. În această privință, trebuie să atragem atenția că, contrar susținerilor reclamantilor din litigiul principal, Directiva 2005/36 nu are ca obiect să permită profesioniștilor formați în statul lor de origine să își exercite profesia în statul membru gazdă în condițiile stabilite de statul lor de formare. Articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2005/36 prevede în mod clar că „[r]ecunoașterea calificărilor profesionale de către statul membru gazdă permite beneficiarului să aibă acces, în respectivul stat membru, la aceeași profesie ca cea pentru care este calificat în statul membru de origine și să o exercite în aceleași condiții ca cetățenii din respectivul stat membru”¹². Faptul de a profesa sub supravegherea unui dentist trebuie să fie considerat o condiție a exercitării profesiei de tehnician dentar în Malta: oricine dorește să se stabilească în Malta ca tehnician dentar trebuie să accepte să lucreze în colaborare cu un dentist. A decide în alt sens ar echivala cu a obliga un stat membru să calcheze condițiile de exercitare a unei profesii după cele, aparent mai liberale, aplicate în alte state membre și să transforme Directiva 2005/36 într-un instrument care servește la eludarea condițiilor de exercitare a profesiilor reglementate care nu au făcut totuși obiectul unei armonizări¹³. Or, potrivit directivei, aceste condiții rămân de competența statelor membre gazdă, cu condiția să nu fie discriminatorii și să fie justificate în mod obiectiv și proporționale¹⁴.

– Cu privire la accesul parțial la profesia de medic dentist

14. Cu ocazia dezbaterilor desfășurate în fața Curții, s-a ridicat problema unui eventual acces parțial al TDC la profesia de „medic dentist”.

15. Reamintim că Directiva 2013/55/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 noiembrie 2013 de modificare a Directivei 2005/36 și a Regulamentului nr. 1024/2012 privind cooperarea administrativă prin intermediul Sistemului de informare al pieței interne¹⁵ a introdus în Directiva 2005/36 un articol 4f¹⁶ care autorizează autoritățile statului membru gazdă să acorde acces parțial, de la caz la caz, la o activitate profesională dacă 1) profesionistul este calificat pe deplin pentru a exercita în statul membru de origine activitatea profesională pentru care solicită accesul parțial în statul membru gazdă, 2) diferențele ca atare între activitatea profesională exercitată legal în statul membru de origine și profesia reglementată în statul membru gazdă sunt atât de mari încât aplicarea de măsuri de compensare ar însemna să se ceară solicitantului să urmeze întregul program de educație și formare și 3) activitatea profesională poate fi separată în mod obiectiv de alte activități care intră în cadrul

11 Articolul 1 din Directiva 2005/36 prevede că aceasta „stabilește normele conform cărora un stat membru care condiționează accesul la o profesie reglementată sau exercitarea acesteia, pe teritoriul său, de posesia anumitor calificări profesionale [...] recunoaște, pentru accesul la această profesie și exercitarea acesteia, calificările profesionale obținute în unul sau mai multe dintre celelalte state membre [...] și care permit titularului respectivelor calificări să exercite *aceeași profesie* în respectivul sau respectivele state membre” (sublinierea noastră). Descrierea activităților tehnicianului dentar pare să corespundă întru totul celei a TDC, chiar dacă formarea acestora din urmă poate să dureze mai mult. Prin urmare, se poate considera în mod rezonabil, în opinia noastră, că TDC și tehnicianul dentar constituie „aceeași profesie” în sensul articolelor 1 și 4 din Directiva 2005/36. Cu privire la noțiunea „aceeași profesie”, a se vedea de asemenea Hotărârea din 19 ianuarie 2006, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (C-330/03, EU:C:2006:45, punctul 20).

12 Sublinierea noastră.

13 În același sens, a se vedea Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauza Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:408, punctul 28).

14 Astfel cum impune considerentul (3) al Directivei 2005/36, în lumina căruia trebuie interpretat articolul 4 alineatul (1) din aceasta.

15 JO 2013, L 354, p. 132.

16 Întrucât decizia de trimitere menționează decizii adoptate de autoritățile malteze între 2009 și 2012 care resping solicitarea TDC de a-și exercita profesia în mod autonom, se poate discuta aplicarea *ratione temporis* a acestui articol în litigiul principal.

profesiei reglementate în statul membru gazdă. Totuși, accesul parțial poate fi respins dacă un astfel de refuz se justifică prin motive imperative de interes general, dacă este necesar pentru a asigura atingerea obiectivului urmărit și nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului respectiv¹⁷.

16. S-ar putea lua în considerare, astfel cum a susținut Comisia, ca TDC să beneficieze de acest mecanism de acces parțial, în măsura în care activitatea TDC corespunde parțial celei a medicilor dentiști¹⁸? Cu alte cuvinte, se poate lua în considerare acordarea accesului parțial la profesia de dentist pentru TDC?

17. Nu suntem convingși de acest lucru, întrucât articolul 4f alineatul (6) din Directiva 2005/36, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2013/55, prevede că articolul respectiv „nu se aplică profesioniștilor ce beneficiază de recunoașterea automată a calificărilor lor profesionale în temeiul capitolelor II, III și IIIa din titlul III”. Or, secțiunea 4 a titlului III din capitolul III din Directiva 2005/36, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2013/55, este dedicată medicilor dentiști. Prin urmare, interpretarea pe care o dăm acestui articol este că, în ceea ce îi privește pe medicii dentiști, nu poate să existe decât un acces deplin la activități în temeiul, pe de o parte, al armonizării condițiilor de formare organizată de Directiva 2005/36¹⁹ și, pe de altă parte, al recunoașterii automate care decurge de aici și de care acești medici beneficiază în conformitate cu această directivă.

18. Este adevărat că articolul 4f alineatul (6) din Directiva 2005/36, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2013/55, vizează „profesioniștii”, iar nu profesiile. Totuși, articolul 36 din Directiva 2005/36 lasă să se înțeleagă că activitățile profesionale ale medicului dentist sunt rezervate²⁰ și prevede că „[e]xercitarea activităților profesionale de medic dentist presupune posesia unui titlu de calificare prevăzut în anexa V punctul 5.3.2”²¹, continuând cu definirea acestor activități ca „activităț[i] de prevenire, diagnostic și tratament privind anomaliile și bolile dinților, gurii, maxilarelor și țesuturilor conexe”²². Aceste activități sunt considerate un tot unitar. Or, pe de o parte, activitatea TDC nu se suprapune decât parțial cu cea a medicilor dentiști și, pe de altă parte, acești TDC nu îndeplinesc în mod evident condițiile stabilite de Directiva 2005/36 pentru a fi calificați astfel sau pentru a exercita această profesie²³. Recunoașterea posibilității TDC de a avea acces parțial la profesia de medic dentist, în condițiile în care directiva stabilește un raport intrinsec între deținerea unuia dintre titlurile de calificare enumerate la punctul 5.3.2 din anexa V la directiva menționată și exercitarea profesiei de medic dentist, ni se pare cu totul contrară intenției legiuitorului Uniunii. Astfel, Curtea a statuat că „[e]xercitarea activităților profesionale de medic dentist presupune deținerea unui titlu de calificare de

17 A se vedea articolul 4f alineatul (2) din Directiva 2005/36, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2013/55.

18 Într-un astfel de caz, ar fi într-adevăr vorba despre două profesii reglementate: profesia de TDC, pe de o parte, și cea de medic dentist, pe de altă parte.

19 Punctul 5.3.1 din anexa V la Directiva 2005/36 precizează programul de studii pe care trebuie să îl urmeze medicii dentiști, iar punctul 5.3.2 din respectiva anexă menționează titlurile de calificare pe care fiecare stat membru le acordă în temeiul formării de bază ca medic dentist.

20 A se vedea articolul 36 alineatul (1) din Directiva 2005/36, potrivit căruia „activitățile profesionale de medic dentist sunt cele definite la alineatul (3) și exercitate cu titlurile profesionale încorporate în anexa V punctul 5.3.2”.

21 Articolul 36 alineatul (2) din Directiva 2005/36.

22 Articolul 36 alineatul (3) din Directiva 2005/36. A se vedea de asemenea articolul 34 alineatul (3) litera (b) din directiva menționată.

23 Reamintim în această privință că Curtea a statuat că „Directiva 2005/36 se opune [...] ca o persoană care nu deține un titlu de calificare de bază ca medic dentist să exercite profesia de medic dentist” [Hotărârea din 19 septembrie 2013, Conseil national de l'ordre des médecins (C-492/12, EU:C:2013:576, punctul 41)].

bază”²⁴. În plus, dacă s-ar lua în considerare posibilitatea accesului parțial al TDC la activitățile de medic dentist, acest lucru ar conduce la crearea unei noi categorii „imperfecte” de practicieni doar parțiali ai medicinei dentare, care nu corespunde niciunei categorii prevăzute de directivă, ceea ce este exclus²⁵.

19. În orice caz, recunoașterea accesului parțial nu constituie un drept absolut, statul membru gazdă putând să îl refuze în condițiile stabilite la articolul 4f alineatul (2) din Directiva 2005/36, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2013/55.

– *Concluzie intermediară*

20. Din analiza de mai sus reiese că persistă o îndoială fundamentală în ceea ce privește aspectul dacă Directiva 2005/36 se aplică în litigiul principal, iar instanța de trimitere va trebui să stabilească dacă profesia de tehnician dentar constituie, în Malta, o profesie reglementată în sensul Directivei 2005/36.

21. Presupunând că directiva este aplicabilă, se conturează două direcții distincte de analiză. Potrivit analizei efectuate în temeiul articolului 4 din Directiva 2005/36, am concluzionat că condiția pentru exercitarea profesiei de tehnician dentar care constă în a lucra sub supravegherea unui dentist poate fi considerată compatibilă cu directiva menționată cu condiția să nu fie discriminatorie – condiție care este îndeplinită – și să fie justificată în mod obiectiv și proporțională – ceea ce rămâne să se verifice. De asemenea, analiza efectuată în ceea ce privește problema accesului parțial la profesia de medic dentist ne-a condus la concluzia că, în orice caz, accesul parțial poate fi respins cu condiția ca această respingere să se justifice prin motive imperative de interes general, să fie necesară pentru a asigura atingerea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului respectiv.

22. Aceste două analize se dovedesc similare cu cea pe care Curtea va trebui să o efectueze dacă examinează situația din litigiul principal în lumina dreptului primar, astfel cum îi propunem să procedeze în această etapă, întrucât, după cum a subliniat guvernul spaniol în ședință, trebuie să se constate totuși că autoritățile malteze nu le reproșează TDC nici că nu au calificări suficiente, nici că au urmat o formare insuficientă sau prea diferită pentru a putea exercita o profesie reglementată în Malta. Litigiul principal are pur și simplu ca obiect posibilitatea TDC de a-și exercita profesia, în speță cea de tehnician dentar, în mod autonom, cu alte cuvinte fără supravegherea unui dentist, ceea ce intră în domeniul libertății de stabilire.

24 Hotărârea din 19 septembrie 2013, Conseil national de l'ordre des médecins (C-492/12, EU:C:2013:576, punctul 34).

25 A se vedea prin analogie Ordonanța din 17 octombrie 2003, Vogel (C-35/02, EU:C:2003:570, punctul 28 și jurisprudența citată). În plus, TDC nu pot, în mod evident, să pretindă să profeseze în temeiul unui titlu de calificare echivalent cu cel al medicilor dentiști. Or, Directiva 2005/36 nu prevede nici posibilitatea de a exercita profesia de medic dentist în temeiul unui alt titlu de calificare decât cele prevăzute de directiva menționată [a se vedea prin analogie Ordonanța din 17 octombrie 2003, Vogel (C-35/02, EU:C:2003:570, punctul 31)]. În sfârșit, ținem să precizăm că în prezenta cauză ne confruntăm cu un caz diferit de cel din cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 19 ianuarie 2006, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (C-330/03, EU:C:2006:45) pentru cel puțin două motive. În primul rând, profesia la care ar fi dorit să aibă acces reclamantul din litigiul principal în cauza menționată nu făcea parte dintre profesiile pentru care dreptul Uniunii prevedea recunoașterea automată (spre deosebire de profesia de medic dentist). În al doilea rând, refuzul accesului parțial al TDC la profesia de medic dentist nu are drept consecință lăsarea acestora fără perspective profesionale în statul gazdă, întrucât – reamintim – autoritățile malteze au propus înregistrarea lor și autorizarea acestora în vederea exercitării profesiei de tehnician dentar, singura astfel de profesie recunoscută în acest stat membru.

Analiza în temeiul dreptului primar

23. Din dosarul prezentat Curții reiese că TDC în cauză au solicitat autorităților malteze emiterea unei autorizații pentru a-și exercita profesia în Malta. Având în vedere că această profesie se caracterizează, în opinia reclamantilor din litigiul principal, prin posibilitatea de a intra în contact direct cu pacienții, exercitarea profesiei de TDC în Malta ar trebui să implice în mod rezonabil faptul că aceștia din urmă se stabilesc în Malta, astfel încât analiza următoare se va întemeia, după cum am anunțat, pe articolul 49 TFUE²⁶.

24. Este cert că exercitarea profesiei de tehnician dentar este supusă condiției de a lucra sub supravegherea dentiștilor, astfel că tehnicienii dentari nu au contact direct cu pacienții. Curtea a amintit că, „potrivit articolului 49 al doilea paragraf TFUE, libertatea de stabilire se exercită în condițiile definite pentru resortisanții proprii de legislația țării de stabilire. În consecință, atunci când accesul la o activitate specifică sau când exercitarea acesteia este reglementată în statul membru gazdă, resortisantul unui alt stat membru care intenționează să exercite această activitate trebuie în principiu să îndeplinească condițiile acestei reglementări”²⁷. Întrucât profesia de tehnician dentar nu a făcut obiectul unei armonizări la nivelul Uniunii nici în ceea ce privește condițiile de acces, nici de exercitare a acesteia, statele membre rămân competente să definească aceste condiții cu respectarea libertăților fundamentale garantate de tratat²⁸. Nu există nicio îndoială că reglementarea malteză care impune tehnicienilor dentari să lucreze sub supravegherea unui dentist este susceptibilă să facă mai puțin atractivă exercitarea libertății de stabilire pentru TDC. O astfel de situație nu poate fi justificată decât dacă corespunde unor motive imperative de interes general, este necesară pentru a asigura atingerea obiectivului urmărit și nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului respectiv²⁹.

25. Guvernul maltez invocă protejarea sănătății publice drept cauză justificativă. Întrucât este vorba despre un obiectiv pe care îl urmărește, de asemenea, însăși Uniunea Europeană, legitimitatea sa nu poate fi pusă în discuție³⁰. Rămâne să se verifice dacă condiția de exercitare a profesiei impusă tehnicienilor dentari de a profesa sub supravegherea unui dentist este necesară și proporțională.

26. Trebuie amintit de la bun început că, având în vedere preeminența sănătății publice în tratat și locul conferit de acesta din urmă puterii de apreciere a statelor membre, „simpla împrejurare că un stat membru a ales un sistem de protecție diferit de cel adoptat de un alt stat membru nu poate avea incidență asupra aprecierii necesității și a proporționalității dispozițiilor adoptate în această materie”³¹. Astfel, Curtea a statuat în repetate rânduri că „trebuie să se țină seama de faptul că sănătatea și viața persoanelor ocupă primul loc printre bunurile și interesele protejate de tratat și că statelor membre le revine competența să decidă cu privire la nivelul la care intenționează să asigure protecția sănătății publice, precum și cu privire la modul în care acest nivel trebuie atins”³². Întrucât acest nivel poate

26 Articolul 52 TFUE, menționat și de instanța de trimitere în întrebările preliminare, nu pare a fi relevant, având în vedere că reglementarea malteză nu pune în aplicare un „regim special pentru resortisanții străini”, întrucât condiția de exercitare a profesiei sub supravegherea unui dentist este impusă și tehnicienilor dentari maltezi.

27 Hotărârea din 27 iunie 2013, Nasiopoulos (C-575/11, EU:C:2013:430, punctul 19 și jurisprudența citată).

28 Hotărârea din 27 iunie 2013, Nasiopoulos (C-575/11, EU:C:2013:430, punctul 20 și jurisprudența citată).

29 A se vedea Hotărârea din 1 februarie 2001, Mac Quen și alții (C-108/96, EU:C:2001:67, punctul 26), Hotărârea din 19 ianuarie 2006, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (C-330/03, EU:C:2006:45, punctul 30 și jurisprudența citată), Hotărârea din 27 iunie 2013, Nasiopoulos (C-575/11, EU:C:2013:430, punctul 21), precum și Hotărârea din 4 mai 2017, Vanderborght (C-339/15, EU:C:2017:335, punctul 65).

30 A se vedea printre multe altele Hotărârea din 1 februarie 2001, Mac Quen și alții (C-108/96, EU:C:2001:67, punctul 29), Hotărârea din 11 iulie 2002, Gräbner (C-294/00, EU:C:2002:442, punctul 42), Hotărârea din 27 iunie 2013, Nasiopoulos (C-575/11, EU:C:2013:430, punctul 27), precum și Hotărârea din 4 mai 2017, Vanderborght (C-339/15, EU:C:2017:335, punctul 67).

31 Hotărârea din 27 iunie 2013, Nasiopoulos (C-575/11, EU:C:2013:430, punctul 27 și jurisprudența citată).

32 Hotărârea din 19 mai 2009, Apothekerkammer des Saarlandes și alții (C-171/07 și C-172/07, EU:C:2009:316, punctul 19 și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea Hotărârea din 4 mai 2017, Vanderborght (C-339/15, EU:C:2017:335, punctul 71).

varia de la un stat membru la altul, trebuie să recunoaștem că sănătatea publică impune o vigoare sporită la aprecierea măsurilor naționale prin care se urmărește protecția sa³³. Prin urmare, argumentul prezentat de reclamantii din litigiul principal potrivit căruia Regatul Unit autorizează TDC să profeseze în mod autonom nu este suficient.

27. În continuare, trebuie relativizate afirmațiile repetate în textul întrebărilor preliminare potrivit cărora nu ar exista niciun risc pentru sănătatea pacienților, deci nici pentru sănătatea publică, în cazul în care TDC și-ar exercita profesia prin contact direct cu pacienții și în mod complet autonom³⁴. Astfel, din decizia de trimitere reiese că reclamantii din litigiul aflat pe rolul instanței de trimitere – în special Asociația Tehnicienilor Dentari din Malta – sunt cei care au redactat respectivele întrebări înainte să îi solicite acestora din urmă să le transmită Curții. În aceste condiții, lipsa riscului pentru sănătatea publică nu constituie o afirmație definitivă făcută de instanța de trimitere după ce a apreciat ea însăși realitatea situației. Prin urmare, ar fi utilă abordarea de către Curte a acestei problematice în cadrul hotărârii care se va pronunța.

28. În acest sens, teza TDC constă în a susține, în esență, că nivelul lor de formare i-ar abilita pe deplin să își exercite profesia în mod autonom și fără riscuri, având în vedere că TDC nu ar efectua proceduri invazive în cavitatea bucală a pacientului, ci s-ar rezuma la pregătirea, la repararea și la ajustarea aparatelor dentare pentru pacienți. O proteză greșit ajustată sau defectuoasă nu ar provoca decât disconfort și ar putea fi pur și simplu înlăturată de pacientul însuși sau înlocuită de TDC. TDC nu ar pune diagnostice, nu ar prescrie tratamente medicale și, în cazul suspectării unei patologii, ar fi obligați să trimită pacienții respectivi la dentist. În plus, nu ar exista probe științifice potrivit cărora aparatele dentare sau protezele pot afecta grav cavitatea bucală a pacientului. În sfârșit, a permite TDC să lucreze prin contact direct cu pacienții ar facilita accesul persoanelor cu venituri reduse la îngrijiri dentare mai puțin costisitoare.

29. Guvernul maltez nu achiesează la aceste observații și arată că activitățile TDC și expertiza acestora ar acoperi doar aspectele mecanice ale tratării anumitor anomalii și boli care afectează dinții și cavitatea bucală. TDC nu ar fi calificați să pună diagnosticul pentru a programa acest tip de tratament și nu ar avea nici competența de a monitoriza întreținerea reabilitării bucale, care nu poate fi monitorizată decât de un dentist cu calificare completă, cu atât mai mult cu cât ar exista mari diferențe în ceea ce privește formarea care conferă acces la profesia de TDC³⁵. Furnizarea unui aparat dentar sau a unei proteze nu ar fi lipsită de riscuri, întrucât s-ar putea produce patologii secundare, care pot scăpa vigoarei TDC, și leziuni temporare sau permanente ale țesuturilor în cazul în care respectivul aparat sau respectiva proteză ar fi introdusă greșit. Cu titlu de exemplu, ar putea să apară infecții din extracția incorectă a dintelui dacă rădăcina dintelui de sub aparat sau proteză nu a fost extrasă corect. Pe de altă parte, s-ar putea constata complicații la pacienții tratați prin chimioterapie sau cu bifosfonat. O proteză poziționată greșit, cu îngrijiri bucale necorespunzătoare, ar crește riscul de cancer bucal. Dacă aparatul este conceput greșit, pot apărea sau se pot agrava bolile parodontale, astfel încât există riscul producerii unor daune ireversibile în cazul în care poziționarea aparatului și contextul în care este aplicat acesta nu sunt supravegheate de un dentist, a cărui formare, mai amplă și mai cuprinzătoare decât cea a TDC, îi permite să efectueze o evaluare globală a situației, iar nu una exclusiv mecanică, precum cea realizată de TDC. Nu ne putem baza pe faptul că pacientul își va da seama singur de problemele legate de proteza sau de aparatul său dentar, iar trimiterea pacientului la dentist de către TDC ar putea surveni într-un stadiu deja avansat al afecțiunii. În plus, guvernul maltez face trimitere, în mod documentat, la o serie de studii științifice care ar fi atestat consecințele, uneori grave, ale implantării greșite sau ale inadaptării unui aparat dentar aplicat într-un context organic nesănătos. Acest guvern respinge argumentul potrivit căruia exercitarea liberă, fără supravegherea unui dentist, a profesiei de TDC ar deschide accesul la îngrijiri dentare pentru

33 A se vedea Hotărârea din 27 iunie 2013, Nasiopoulos (C-575/11, EU:C:2013:430, punctul 27).

34 Pentru a consulta formularea întrebărilor preliminare, a se vedea punctul 3 din prezentele concluzii.

35 A se vedea anexa 2 la observațiile scrise prezentate de guvernul maltez.

persoanele defavorizate, arătând că, în Malta, persoanele cu venituri insuficiente pot consulta gratuit un dentist. În sfârșit, guvernul maltez arată că principiul precauției ar impune ca protecția sănătății publice să aibă prioritate în raport cu considerentele economice și că statele membre dispun de o largă putere de apreciere în scopul punerii în aplicare a principiului menționat.

30. Având în vedere, pe de o parte, faptul că îndoielile exprimate de guvernul maltez se întemeiază cel puțin parțial pe studii științifice care tind să demonstreze că argumentele acestuia nu sunt simple afirmații și, pe de altă parte, puterea de apreciere pe care însăși Curtea a consacrat-o în jurisprudența sa, amintită în special la punctul 26 din prezentele concluzii, a impune TDC calificați într-un alt stat membru să profeseze, în statul membru gazdă care nu recunoaște această profesie ca atare, sub supravegherea unui dentist se dovedește necesar pentru a proteja sănătatea publică și nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv³⁶.

31. Prin urmare, articolul 49 TFUE trebuie interpretat în sensul că o reglementare națională precum cea în discuție în litigiul principal, care impune tehnicienilor dentari să își exercite profesia sub supravegherea dentiștilor, deși este susceptibilă să facă mai puțin atrăgătoare exercitarea libertății de stabilire pentru această categorie de profesioniști, urmărește un obiectiv legitim de protecție a sănătății publice, este necesară pentru a asigura atingerea obiectivului urmărit și nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului respectiv.

Concluziile care trebuie desprinse din analiza cu privire la dreptul primar în vederea analizării Directivei 2005/36

32. Astfel cum s-a arătat mai sus³⁷, dacă Curtea ar trebui să statueze – *quod non* – că litigiul principal este guvernat de Directiva 2005/36, aprecierea compatibilității situației în discuție în litigiul principal cu articolul 4 din Directiva 2005/36 sau cu articolul 4f alineatul (2) din Directiva 2005/36, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2013/55, trebuie să fie efectuată pe baza aceluiași test cu cel pe care l-am analizat anterior în raport cu articolul 49 TFUE.

33. În aceste condiții, propunem Curții să statueze, cu titlu subsidiar, că articolul 4 din Directiva 2005/36 trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei condiții de exercitare a profesiei precum cea în discuție în litigiul principal, care impune tehnicienilor dentari să își exercite profesia sub supravegherea unui dentist, pentru motivul că această condiție de exercitare a profesiei este justificată în mod obiectiv și proporțională.

34. În sfârșit, propunem Curții să statueze, cu titlu încă mai subsidiar, că articolul 4f alineatul (2) din Directiva 2005/36, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2013/55, trebuie interpretat în sensul că nu se opune refuzului, în cadrul litigiului principal, al accesului parțial al TDC la profesia de medic dentist.

³⁶ În Hotărârea din 27 iunie 2013, Nasiopoulos (C-575/11, EU:C:2013:430), deși nu i s-au adresat întrebări privind acest aspect, Curtea a recunoscut că supravegherea profesionistului care exercită o profesie paramedicală de un reprezentant al profesiei medicale poate servi unui obiectiv de protecție a sănătății publice (a se vedea punctul 29 din hotărârea menționată).

³⁷ A se vedea punctul 20 și următoarele din prezentele concluzii.

Concluzie

35. Având în vedere ansamblul considerațiilor de mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebările adresate de Prim'Awla tal-Qorti Ċivili (Camera întâi a Tribunalului Civil, Malta) după cum urmează:

„Cu titlu principal:

- articolul 49 TFUE trebuie interpretat în sensul că o reglementare națională precum cea în discuție în litigiul principal, care impune tehnicienilor dentari să își exercite profesia sub supravegherea dentiștilor, deși este susceptibilă să facă mai puțin atrăgătoare exercitarea libertății de stabilire pentru această categorie de profesioniști, urmărește un obiectiv legitim de protecție a sănătății publice, este necesară pentru a asigura atingerea obiectivului urmărit și nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului respectiv.

Cu titlu subsidiar, în cazul în care Curtea ar trebui să statueze că situația este reglementată de Directiva 2005/36/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 septembrie 2005 privind recunoașterea calificărilor profesionale:

- articolul 4 din Directiva 2005/36 trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei condiții de exercitare a profesiei precum cea în discuție în litigiul principal, care impune tehnicienilor dentari să își exercite profesia sub supravegherea unui dentist, pentru motivul că această condiție de exercitare a profesiei este justificată în mod obiectiv și proporțională.

Cu titlu încă mai subsidiar, în cazul în care Curtea ar trebui să statueze că situația din litigiul principal este guvernată de Directiva 2005/36, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2013/55/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 noiembrie 2013 de modificare a Directivei 2005/36 și a Regulamentului nr. 1024/2012 privind cooperarea administrativă prin intermediul Sistemului de informare al pieței interne:

- articolul 4f alineatul (2) din Directiva 2005/36, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2013/55, trebuie interpretat în sensul că nu se opune refuzului, în cadrul litigiului principal, al accesului parțial al tehnicienilor dentari clinici la profesia de medic dentist.”