



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

27 iunie 2013 *

„Recunoașterea diplomelor și a titlurilor — Directiva 2005/36/CE — Profesia de kinezoterapeut —
Recunoaștere parțială și limitată a calificărilor profesionale — Articolul 49 TFUE”

În cauza C-575/11,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Symvoulio tis Epikrateias (Grecia), prin decizia din 10 noiembrie 2011, primită de Curte la 16 noiembrie 2011, în procedura

Eleftherios-Themistoklis Nasiopoulos

împotriva

Ypourgos Ygeias kai Pronoias,

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul A. Tizzano, președinte de cameră, doamna M. Berger și domnii A. Borg Barthet, E. Levits (raportor) și J.-J. Kasel, judecători,

avocat general: domnul P. Mengozzi,

grefier: doamna L. Hewlett, administrator principal,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 7 februarie 2013,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru domnul Nasiopoulos, de A. N. Dendrinou, dikigoros;
- pentru guvernul elen, de E. Skandalou și de Z. Chatzipavlou, precum și de I. Bakopoulos, în calitate de agenți;
- pentru guvernul ceh, de M. Smolek și de D. Hadroušek, în calitate de agenți;
- pentru guvernul german, de J. Möller, în calitate de agent;
- pentru guvernul francez, de G. de Bergues, precum și de N. Rouam și de F. Gloaguen, în calitate de agenți;
- pentru guvernul italian, de W. Ferrante, avvocato dello Stato;

* Limba de procedură: greaca.

- pentru guvernul austriac, de A. Posch, în calitate de agent;
 - pentru guvernul polonez, de B. Majczyna și de M. Szpunar, în calitate de agenți;
 - pentru Comisia Europeană, de H. Tserepa-Lacombe și de H. Støvlbæk, în calitate de agenți,
- având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general, pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 49 TFUE.
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între domnul Nasiopoulos, pe de o parte, și Ypourgos Ygeias kai Pronoias (ministrul sănătății și protecției sociale), pe de altă parte, având ca obiect o cerere a domnului Nasiopoulos, resortisant elen, prin care solicita autorizarea în vederea exercitării profesiei de kinetoterapeut în Grecia, în temeiul unei calificări profesionale obținute în Germania.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

- 3 Directiva 2005/36/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 septembrie 2005 privind recunoașterea calificărilor profesionale (JO L 255, p. 22, Ediție specială, 05/vol. 8, p. 3), care înlocuiește diferitele sisteme de recunoaștere abrogate începând de la 20 octombrie 2007, în special Directiva 89/48/CEE a Consiliului din 21 decembrie 1988 privind sistemul general de recunoaștere a diplomelor de învățământ superior acordate pentru formarea profesională cu durata minimă de trei ani (JO 1989, L 19, p. 16, Ediție specială, 05/vol. 2, p. 76) și Directiva 92/51/CEE a Consiliului din 18 iunie 1992 privind cel de-al doilea sistem general de recunoaștere a formării profesionale, de completare a Directivei 89/48/CEE (JO L 209, p. 25, Ediție specială, 05/vol. 2, p. 212), fără a modifica mecanismul acestora, prevede la articolul 1:

„Prezenta directivă 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 (denumit în continuare «stat membru gazdă») recunoaște, pentru accesul la această profesie și exercitarea acesteia, calificările profesionale obținute în unul sau mai multe dintre celelalte state membre [denumit(e) în continuare «stat membru de origine»] și care permit titularului respectivelor calificări să exercite aceeași profesie în respectivul sau respectivele state membre.”

- 4 Articolul 4 din directiva menționată stabilește efectele recunoașterii:

„(1) Recunoașterea 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 și cetățenii din respectivul stat membru.

(2) În sensul prezentei directive, profesia pe care solicitantul dorește să o exercite în statul membru gazdă este aceeași cu cea pentru care este calificat în statul membru de origine în cazul în care activitățile respective sunt comparabile.”

5 Articolul 11 din aceeași directivă stabilește nivelurile de calificare după cum urmează:

„[...]

(a) atestat de competență eliberat de o autoritate competentă din statul membru de origine, desemnată în temeiul actelor cu putere de lege și al actelor administrative din respectivul stat membru [...]

[...]

(b) certificat care atestă încheierea unui ciclu de studii liceale:

[...]

[...]

(d) diplomă care atestă o formare la nivel de învățământ postliceal cu o durată de cel puțin trei ani și cel mult patru ani sau cu o durată echivalentă cu frecvență parțială, în cadrul unei universități sau al unei instituții de învățământ superior sau în cadrul altei instituții cu același nivel de formare, precum și formarea profesională eventual necesară în plus față de respectivul ciclu de studii postliceale;

(e) diplomă care atestă că titularul a absolvit un ciclu de studii postliceale cu o durată de cel puțin patru ani sau cu o durată echivalentă cu frecvență parțială, în cadrul unei universități sau al unei instituții de învățământ superior sau în cadrul altei instituții la nivel echivalent, și, după caz, a absolvit formarea profesională necesară în plus față de respectivul ciclu de studii postliceale.”

6 Articolul 13 alineatul (1) din Directiva 2005/36 stabilește condițiile recunoașterii:

„Atunci când, într-un stat membru gazdă, accesul la o profesie reglementată sau exercitarea acesteia este condiționată de posesia unor calificări profesionale determinate, autoritatea competentă a respectivului stat membru acordă accesul la respectiva profesie și dreptul de exercitare a acesteia, în aceleași condiții ca cele pentru cetățenii săi, solicitanților care posedă atestatul de competență sau titlul de calificare prevăzut de un alt stat membru pentru a avea acces la aceeași profesie sau pentru a avea dreptul de a o exercita pe teritoriul său.

Atestatele de competență sau titlurile de calificare trebuie să îndeplinească următoarele condiții:(a)

să fi fost eliberate de o autoritate competentă într-un stat membru, desemnată în conformitate cu actele cu putere de lege și actele administrative ale respectivului stat membru;(b)

să ateste un nivel de calificare profesională cel puțin egal cu nivelul imediat inferior celui necesar în statul membru gazdă, astfel cum se prevede la articolul 11.”

7 Articolul 14 din directiva menționată se referă la măsurile compensatorii.

„(1) Articolul 13 nu aduce atingere dreptului statului membru gazdă de a impune solicitantului să urmeze un stagiu de adaptare de cel mult trei ani sau să susțină o probă de aptitudini [...]:

[...]

(4) În sensul aplicării alineatului (1) [...], prin «materii semnificativ diferite» se înțelege materiile a căror cunoaștere este esențială pentru exercitarea profesiei și în cazul cărora formarea urmată de migrant prezintă diferențe importante, în ceea ce privește durata sau conținutul, în raport cu formarea necesară în statul membru gazdă.

(5) Alineatul (1) se aplică respectându-se principiul proporționalității. În special, în cazul în care statul membru gazdă preconizează să îi impună solicitantului finalizarea unui stagiu de adaptare sau promovarea unei probe de aptitudini, trebuie să verifice în prealabil dacă cunoștințele dobândite de solicitant în decursul experienței sale profesionale într-un stat membru sau într-o țară terță sunt de natură să acopere, total sau parțial, diferența semnificativă menționată la alineatul (4).”

Dreptul elen

- 8 Potrivit Decretului prezidențial 90/1995 – Drepturile profesionale ale titularilor de diplome emise de secțiile de kinetoterapie ale școlilor profesionale din domeniul sănătății și al asistenței sociale din cadrul instituțiilor de învățământ tehnic, profesia de kinetoterapeut este o profesie reglementată, exercitarea sa fiind condiționată de deținerea unei diplome emise de o astfel de școală, instituție cu același nivel (superior) de formare precum universitățile și instituțiile de învățământ superior, la încheierea unor studii cu durata de cel puțin trei ani.
- 9 Astfel, în vederea acordării accesului la profesia de kinetoterapeut unei persoane care a obținut un titlu profesional în alt stat membru, autoritatea competentă trebuie să stabilească faptul că acest titlu nu constituie numai un atestat de competență sau un certificat în sensul articolului 11 din Directiva 2005/36, ci și o diplomă.

Litigiul principal și întrebarea preliminară

- 10 Domnul Nasiopoulos este resortisant elen, titular al unui certificat de încheiere a unui ciclu de studii liceale în cadrul unui liceu elen. După ce a urmat, în Germania, o formare ca maseur-balneoterapeut medical („Masseur und medizinischer Bademeister”) cu durata de doi ani și jumătate, care a inclus studii teoretice și un stagiu, a obținut titlul care îi permitea să exercite această profesie. În Germania, formarea ca maseur-balneoterapeut medical are nivelul învățământului profesional de grad intermediar (liceal).
- 11 Întemeindu-se pe calificările profesionale dobândite în Germania, reclamantul a adresat Ministerului Sănătății din Grecia o cerere de recunoaștere a dreptului de a exercita profesia de kinetoterapeut, respectiv profesia cea mai apropiată, în Grecia, de cea de maseur-balneoterapeut medical.
- 12 Cererea a fost respinsă. Pe de o parte, profesia de „maseur-balneoterapeut medical” nu este reglementată în Grecia. Pe de altă parte, reclamantul nu poate exercita profesia de kinetoterapeut întrucât nu deține decât un certificat pentru o formare de doi ani și jumătate, în timp ce accesul la profesia de kinetoterapeut este condiționată în Grecia de deținerea unei diplome de învățământ superior emise în urma unor studii cu durata de cel puțin trei ani.
- 13 Domnul Nasiopoulos a formulat o acțiune împotriva acestei decizii la Symvoulío tis Epikrateias (Consiliul de Stat), arătând că aceasta încalcă sistemul de recunoaștere a calificărilor profesionale ale Uniunii Europene și dreptul său de liberă stabilire, prevăzut la articolul 49 TFUE.
- 14 Instanța de trimitere consideră că faptul că autoritățile elene nu i-au permis accesul, nici chiar parțial, la profesia reglementată de kinetoterapeut în Grecia, pentru a putea exercita în această țară partea din activitățile profesionale ale kinetoterapeuților (servicii de masaj și de hidroterapie) pe care le poate

exercita în mod legal în Germania, nu este, în special în raport cu jurisprudența Curții (Hotărârea din 19 ianuarie 2006, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, C-330/03, Rec., p. I-801), lipsit de îndoieli rezonabile.

- 15 În aceste condiții, Symvoulio tis Epikrateias a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„În sensul articolului 49 TFUE și ținând seama de principiul proporționalității, obiectivul de a garanta prestarea unor servicii sanitare de nivel ridicat este suficient pentru a justifica o restrângere a libertății de stabilire rezultată din sistemul dispozițiilor în vigoare într-un anumit stat membru (statul membru gazdă), dispoziții care:a)

permit exercitarea anumitor activități profesionale numai de către acele persoane care au dreptul să exercite profesia reglementată de kinetoterapeut în respectivul stat membru,b)

exclud posibilitatea unui acces parțial la această profesie și c)

implică, în consecință, pentru resortisantul statului membru gazdă – care a obținut în alt stat membru (statul membru de origine) un titlu care îi permite să exercite o profesie reglementată în acest din urmă stat membru, conexă cu prestarea serviciilor sanitare [titlu care însă, din cauza neîndeplinirii condițiilor prevăzute de directivă [...], nu îi permite să exercite profesia de kinetoterapeut în statul membru gazdă] – imposibilitatea absolută de a exercita în statul membru gazdă, prin intermediul unui acces parțial la profesia de kinetoterapeut, chiar și numai unele dintre activitățile care pot fi incluse în profesia menționată sau pe cele pe care persoana interesată are dreptul să le exercite în statul membru de origine?”

Cu privire la întrebarea preliminară

- 16 Prin intermediul întrebării formulate, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 49 TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune unei legislații naționale care exclude accesul parțial la profesia de kinetoterapeut, reglementată în statul membru gazdă, al unui resortisant al acestui stat care a obținut în alt stat membru un titlu, precum cel de maseur-balneoterapeut medical, care îi permite să exercite în acest al doilea stat membru o parte dintre activitățile specifice profesiei de kinetoterapeut.
- 17 Această întrebare trebuie analizată în lumina principiilor care reies din Hotărârea Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, citată anterior, care viza recunoașterea parțială a calificărilor profesionale.
- 18 În această hotărâre, Curtea a examinat aspectul dacă articolul 49 TFUE se opune ca autoritățile competente ale statului membru gazdă să excludă posibilitatea unui acces parțial la o profesie reglementată, limitat la exercitarea uneia sau mai multor activități specifice acestei profesii.
- 19 În această privință, 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 (Hotărârea din 30 noiembrie 1995, Gebhard, C-55/94, Rec., p. I-4165, punctul 36).
- 20 Întrucât, până în prezent, condițiile de acces la profesia de kinetoterapeut nu au făcut obiectul unei armonizări la nivelul Uniunii, statele membre rămân competente să definească aceste condiții, Directiva 2005/36 nelimitându-le competența cu privire la acest aspect. Totuși, statele membre trebuie

să își exercite competența în acest domeniu cu respectarea libertăților fundamentale garantate de tratat (a se vedea Hotărârea din 1 februarie 2001, *Mac Quen și alții*, C-108/96, Rec., p. I-837, punctele 24 și 25, precum și Hotărârea *Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos*, citată anterior, punctele 28 și 29).

- 21 Astfel, o reglementare a statului membru gazdă care exclude orice acces parțial la o profesie reglementată și, prin urmare, este susceptibilă să îngreuneze sau să facă mai puțin atractivă exercitarea libertății de stabilire nu poate fi justificată decât mai ales dacă corespunde unor motive imperative de interes general și nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului pe care îl urmărește.
- 22 Or, în ceea ce privește obiectivul unei reglementări precum cea în discuție în litigiul principal, motivele imperative de interes general invocate de guvernele care au depus observații sunt, pe de o parte, protecția consumatorilor și, pe de altă parte, protecția sănătății.
- 23 În ceea ce privește protecția consumatorilor, este necesar să se arate că, desigur, o recunoaștere parțială a calificărilor profesionale ar putea avea, în principiu, drept efect divizarea în mai multe activități a profesiilor reglementate într-un stat membru. Aceasta conduce, în esență, la riscul ca destinatarii serviciilor prestate de profesioniștii stabiliți în acest stat membru să fie induși în eroare cu privire la domeniul calificărilor asociate profesiei de kinetoterapeut.
- 24 Totuși, excluderea unui acces, chiar și parțial, la profesia de kinetoterapeut depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului de protecție a consumatorilor.
- 25 Astfel, după cum a arătat deja Curtea în Hotărârea *Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos*, citată anterior, obiectivul legitim de protecție a consumatorilor poate fi îndeplinit prin mijloace mai puțin constrângătoare decât excluderea totală a accesului, chiar parțial, la o profesie, în special prin obligația de a purta titlul profesional original sau titlul formării atât în limba în care a fost emis și în forma originală, cât și în limba oficială a statului membru gazdă (a se vedea prin analogie Hotărârea *Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos*, citată anterior, punctul 38).
- 26 În ceea ce privește protecția sănătății, guvernul ceh susține că profesiile din domeniul sănătății fac parte dintr-un domeniu deosebit de sensibil, iar guvernul francez consideră că aceste profesii sunt specifice și nu pot fi asimilate celorlalte profesii reglementate. Această abordare o are, printre altele, și guvernul italian, care nu admite activități profesionale separabile de ansamblul activităților care fac obiectul profesiei din domeniul sănătății fără ca protecția sănătății publice, nivelul prestațiilor, precum și încrederea pe care o au beneficiarii în titlul de studii corespunzător să fie puse în discuție.
- 27 În această privință, este necesar să se constate că, desigur, sănătatea publică, enunțată, de altfel, la articolul 52 TFUE, impune o vigență sporită la aprecierea măsurilor naționale prin care se urmărește protecția sa. Astfel, după cum arată guvernul francez, simpla împrejurare că un stat membru a ales un sistem de protecție diferit de cel adoptat de către un alt stat membru nu poate avea incidență asupra aprecierii necesității și a proporționalității dispozițiilor adoptate în această materie (a se vedea în special Hotărârea *Mac Quen și alții*, citată anterior, punctele 33 și 34, Hotărârea din 11 iulie 2002, *Gräbner*, C-294/00, Rec., p. I-6515, punctele 46 și 47, precum și Hotărârea din 11 septembrie 2008, *Comisia/Germania*, C-141/07, Rep., p. I-6935, punctul 51).
- 28 Totuși, în primul rând se impune să se sublinieze că profesia de kinetoterapeut și, prin urmare, cea de maseur, indiferent de ce tip, nu aparține domeniului profesiilor medicale propriu-zise, ci domeniului paramedical. Acest domeniu, care acoperă o gamă largă de activități eterogene, nu poate fi exclus automat din sistemul de recunoaștere reciprocă a profesiilor reglementate, astfel cum este stabilit de dreptul Uniunii.

- 29 În al doilea rând, trebuie arătat că destinatarul serviciilor furnizate de un maseur-balneoterapeut medical se bucură *de facto* de vigilența specială care se impune în raport cu protecția sănătății. Astfel, după cum a precizat în special guvernul elen în ședință, prestările de servicii furnizate de un maseur-balneoterapeut medical nu constau decât în punerea în aplicare a unei terapii prescrise pacientului nu de acest maseur, ci de un medic. Acestui medic i se adresează în primul rând pacientul și acest medic, ulterior, indică maseurului respectiv procedura care trebuie urmată la nivelul desfășurării tehnice a terapiei. Astfel, maseurul-balneoterapeut medical nu este ales direct de pacient și nu acționează pe baza instrucțiunilor acestuia, ci este desemnat de și acționează în strânsă legătură cu un reprezentant al profesiei medicale, cu care se află într-un raport de dependență și de cooperare.
- 30 Deși reiese din cele de mai sus că excluderea unui acces, chiar parțial, la profesia de kinetoterapeut depășește nu numai ceea ce este necesar pentru îndeplinirea obiectivului de protecție a consumatorilor, ci și ceea ce este necesar la nivelul protecției sănătății, este totuși important să se distingă următoarele două ipoteze.
- 31 În prima ipoteză, este vorba despre cazuri în care, în statul membru de origine și în statul membru gazdă, gradul de similitudine dintre cele două profesii este de așa natură încât pot fi calificate drept „comparabile” și, prin urmare, drept „aceeași profesie”, în sensul articolului 4 alineatul (2) din Directiva 2005/36. În astfel de cazuri, lacunele pe care le prezintă formarea solicitantului în raport cu cea impusă în statul membru gazdă pot fi efectiv acoperite prin aplicarea măsurilor de compensare prevăzute la articolul 14 alineatul (1) din Directiva 2005/36, asigurând astfel o integrare completă a persoanei interesate în sistemul profesional al statului membru gazdă (a se vedea Hotărârea Colegiu de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, citată anterior, punctul 34). În consecință, în astfel de împrejurări, articolul 49 TFUE nu este încălcat atunci când statul membru gazdă nu acordă acces parțial la o profesie.
- 32 În schimb, în cea de a doua ipoteză, este vorba despre cazuri care nu intră în domeniul de aplicare al Directivei 2005/36, în sensul că diferențele dintre domeniile de activitate sunt atât de semnificative încât, în realitate, ar fi necesar ca solicitantul să urmeze o formare completă pentru a putea exercita, în alt stat membru, activitățile pentru care este calificat. Or, aceasta constituie un factor susceptibil, din punct de vedere obiectiv, să determine persoana interesată să nu exercite aceste activități în statul membru gazdă (a se vedea Hotărârea Colegiu de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, citată anterior, punctul 35). În astfel de împrejurări, poate exista o încălcare a articolului 49 TFUE.
- 33 În această privință, Curtea a arătat, pe de o parte, că revine autorităților și în special instanțelor competente din statul membru gazdă sarcina să determine în fiecare caz concret în parte măsura în care cuprinsul formării urmate de persoana interesată este diferit de cel necesar în acel stat (a se vedea Hotărârea Colegiu de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, citată anterior, punctul 36).
- 34 Pe de altă parte, Curtea a precizat de asemenea că unul dintre criteriile decisive care trebuie examinat în primul rând de autoritățile naționale este dacă activitatea profesională pe care intenționează să o desfășoare persoana interesată în statul membru gazdă este sau nu este obiectiv separabilă de ansamblul activităților specifice profesiei corespunzătoare în acel stat, posibilitatea de a exercita această activitate sub o formă independentă sau autonomă în statul membru în care a fost obținută calificarea profesională în cauză servind drept indiciu în această privință. Dacă există această posibilitate, este necesar să se concluzioneze că efectul disuasiv determinat de excluderea oricărei posibilități de recunoaștere parțială a calificării profesionale vizate este prea important pentru a putea fi echilibrat de riscul unei eventuale atingeri aduse drepturilor destinatarilor serviciilor (a se vedea Hotărârea Colegiu de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, citată anterior, punctele 37 și 38).
- 35 Având în vedere ceea ce precedă, trebuie să se răspundă la întrebarea adresată că articolul 49 TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune unei legislații naționale care exclude accesul parțial la profesia de kinetoterapeut, reglementată în statul membru gazdă, al unui resortisant al aceluiași stat care a obținut în alt stat membru un titlu, precum cel de maseur-balneoterapeut medical, care îi

permite să exercite, în acest al doilea stat membru, o parte dintre activitățile specifice profesiei de kinetoterapeut, atunci când diferențele dintre domeniile de activitate sunt atât de semnificative încât în realitate ar trebui să se urmeze o formare completă pentru a avea acces la profesia de kinetoterapeut. Revine instanței naționale sarcina de a verifica dacă această situație se regăsește în speță.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- ³⁶ Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară:

Articolul 49 TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune unei legislații naționale care exclude accesul parțial la profesia de kinetoterapeut, reglementată în statul membru gazdă, al unui resortisant al aceluiași stat care a obținut în alt stat membru un titlu, precum cel de maseur-balneoterapeut medical, care îi permite să exercite, în acest al doilea stat membru, o parte dintre activitățile specifice profesiei de kinetoterapeut, atunci când diferențele dintre domeniile de activitate sunt atât de semnificative încât în realitate ar trebui să se urmeze o formare completă pentru a avea acces la profesia de kinetoterapeut. Revine instanței naționale sarcina de a verifica dacă această situație se regăsește în speță.

Semnături