

Cauza 29/84

Comisia Comunităților Europene

împotriva

Republicii Federale Germania

„Dreptul de stabilire și libertatea de a presta servicii – Asistenți medicali – Punerea în aplicare a directivelor“

HOTĂRÂREA CURȚII

din 23 mai 1985*

În cauza 29/84,

Comisia Comunităților Europene, reprezentată de domnii I. Pernice și C. Bail, membri ai Serviciului juridic al Comisiei, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg, la biroul domnului G. Kremlis, membru al Serviciului juridic al Comisiei, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

reclamantă,

împotriva

Republicii Federale Germania, reprezentată de domnul J. Sedemund, de la cabinetul de avocați Deringer, Tessin, Herrmann & Sedemund din Köln, în calitate de agent, cu domiciliul ales în Luxemburg, la sediul Ambasadei Republicii Federale Germania, 20-22 Avenue Emile-Reuter,

pârâtă,

având ca obiect constatarea faptului că Republica Federală Germania, neadoptând actele cu putere de lege și actele administrative pentru a respecta Directiva 77/452 a Consiliului din 27 iunie 1977 privind recunoașterea reciprocă a diplomelor, certificatelor și a altor titluri oficiale de calificare ca asistent medical generalist, inclusiv măsurile destinate să faciliteze exercitarea efectivă a dreptului de stabilire și a libertății de a presta servicii, precum și Directiva 77/453 a Consiliului din 27 iunie 1977 privind coordonarea actelor cu putere de lege și actelor administrative privind activitățile asistenților medicali generaliști (JO L 176, p. 1 și 8), nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul Tratatului CEE,

* Limba de procedură: germana.

CURTEA,

constituită din domnii Mackenzie Stuart, președinte, G. Bosco și O. Due, președinți de cameră, P. Pescatore, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot și R. Joliet, judecători,

avocat general: Sir Gordon Slynn,
grefier: domnul P. Heim

după ascultarea concluziilor avocatului general, prezentate în ședința din 27 martie 1985,

pronunță prezenta

HOTĂRÂRE

1 Prin cererea depusă la grefa Curții la 30 ianuarie 1984, Comisia Comunităților Europene a introdus, în temeiul articolului 169 din Tratatul CEE, o acțiune care are ca scop recunoașterea faptului că Republica Federală Germania nu și-a îndeplinit obligațiile care îi incumbă în temeiul Tratatului CEE, neadoptând, în termenele stabilite, măsurile necesare pentru transpunerea în dreptul național a Directivei 77/452 a Consiliului din 27 iunie 1977 privind recunoașterea reciprocă a diplomelor, certificatelor și a altor titluri oficiale de calificare ca asistent medical generalist, inclusiv măsurile destinate să faciliteze exercitarea efectivă a dreptului de stabilire și a libertății de a presta servicii, precum și a Directivei 77/453 a Consiliului din 27 iunie 1977 privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind activitățile asistenților medicali generaliști (JO L 176, p. 1 și 8).

2 Directiva 77/452 privește accesul la activitățile menționate anterior, precum și exercitarea acestora de către resortisanții altor state membre, în timp ce Directiva 77/453 privește formarea și examenele necesare pentru obținerea diplomelor, a căror recunoaștere este prevăzută de prima directivă.

3 În conformitate cu articolul 2 din Directiva 77/452, fiecare stat membru recunoaște diplomele, certificatele și alte titluri oficiale de calificare eliberate resortisanților statelor membre de către celelalte state membre, acordându-le acestora același efect pe teritoriul său ca și cel al diplomelor, certificatelor și celorlalte titluri oficiale de calificare eliberate de statul membru respectiv. Articolul 3 enumeră diplomele și alte titluri oficiale de calificare ce trebuie să fie recunoscute de celelalte state membre și pentru eliberarea cărora statul membru în cauză trebuie să solicite formarea și examenele prevăzute de Directiva 77/453.

4 Articolul 4 prevede acordarea unor drepturi similare resortisanților comunitari ale căror diplome au fost eliberate înainte de punerea în aplicare a Directivei 77/453 și nu îndeplinesc toate cerințele acesteia, dar care au exercitat activitățile în cauză cel puțin o anumită perioadă de timp.

5 Articolul 5 prevede dreptul de a utiliza titlul oficial de calificare obținut în statul de origine; articolele 6 - 9 se referă la dovezile de moralitate, bună reputație și sănătate fizică și psihică ale persoanei în cauză, iar articolul 10 stabilește termele limită pentru procedura de autorizare a persoanei respective pentru a-și desfășura activitatea în statul gazdă.

6 Articolele 11 și 12 conțin dispoziții privind scutirea resortisanților de cerințele privind autorizarea și înscrierea sau afilierea la o organizație sau organism profesional, de care trebuie să beneficieze numai prestatorii de servicii.

7 Articolul 15 prevede că statele membre adoptă măsurile necesare pentru a permite beneficiarilor să fie informați, în special, cu privire la legislația în domeniul sănătății și securității sociale ale statului gazdă, iar articolul 17 prevede că celelalte state membre și Comisia trebuie să fie informate de către statul în cauză cu privire la autoritățile și organismele abilitate să elibereze sau să primească diplomele și certificatele sau să furnizeze informațiile menționate de directivă.

8 În conformitate cu articolul 18 din Directiva 77/452 și cu articolul 3 din Directiva 77/453, cele două directive se aplică și resortisanților statelor membre care exercită activitățile în cauză în calitate de salariați.

9 Articolul 19 din Directiva 77/452 și articolul 4 din Directiva 77/453 prevăd că statele membre adoptă măsurile necesare pentru a se conforma directivelor în termen de doi ani de la data notificării acestora și informează Comisia cu privire la aceasta. Având în vedere că directivele au fost notificate la 29 iunie 1977, termenele stabilite au expirat la 29 iunie 1979.

10 Întrucât Comisia nu a fost informată de Republica Federală Germania cu privire la alte măsuri în afara celor menționate la articolele 15 și 17 din Directiva 77/452, aceasta a invitat, prin scrisoarea din 2 iulie 1980 și în temeiul articolului 169 din Tratatul CEE, Republica Federală Germania să își prezinte observațiile.

11 Prin scrisoarea din 30 iulie 1980, guvernul german a informat Comisia că dispozițiile legislative conforme cu directivele erau în curs de pregătire, dar că cele mai importante dispoziții ale acestora erau deja aplicate, deși actul formal de transpunere în dreptul național nu fusese încă adoptat.

12 La 25 noiembrie 1981 Comisia a adresat un aviz motivat Republicii Federale Germania.

13 La 13 aprilie 1982 guvernul german a informat Comisia că dispozițiile destinate transunerii formale a directivelor erau incluse într-un nou proiect de lege privind îngrijirea sănătății care urmărea o reformă globală a acestui domeniu, că proiectul respectiv suferise întârzieri, dar că directivele erau deja integral aplicate *de facto* în Republica Federală Germania.

14 În septembrie și noiembrie 1983, guvernul german a informat Comisia cu privire la anumite întârzieri suplimentare în procesul legislativ și, în urma acestor informații, Comisia a introdus prezenta acțiune.

Cu privire la problema generală de punere în aplicare a directivelor

15 Guvernul german recunoaște că reforma generală a legislației privind îngrijirea sănătății, care urmează să fie finalizată, va presupune o transpunere în dreptul german a dispozițiilor celor două directive în cauză, dar susține că întârzierea intervenită în procesul legislativ nu constituie o neîndeplinire a obligațiilor sale comunitare. Deși legislația actuală în vigoare în Republica Federală Germană nu este conformă cu dispozițiile directivelor din punctul de vedere al condițiilor de formă, acest lucru nu împiedică în niciun fel aplicarea lor de către autoritățile germane, iar această aplicare a fost în fapt asigurată integral în practica administrativă.

16 În opinia guvernului german, articolul 189 al treilea paragraf din tratat cere doar ca avantajele prevăzute de directive să fie asigurate în dreptul național și ca cetățeanul să aibă dreptul protejat juridic la aceste avantaje. Metoda de asigurare a acestui drept în dreptul național este lăsată la aprecierea fiecărui stat membru. Dreptul comunitar nu impune adoptarea niciunei legislații în acest scop.

17 Guvernul german nu contestă faptul că doar practicile administrative, care pot fi modificate prin natura lor, după bunul plac al administrației, și care nu sunt promovate în mod corespunzător, nu pot fi considerate ca fiind o executare adecvată a obligației care le revine statelor membre în temeiul articolului 189, astfel cum a constatat și Curtea printr-o jurisprudență constantă, însă susține că această jurisprudență nu se poate aplica în speță. Practica administrativă în cauză nu poate fi modificată după bunul plac al administrației și a fost promovată în mod corespunzător.

18 Practica conformă cu directivele, pe care autoritățile germane au aplicat-o în mod constant de la intrarea în vigoare a acestor acte comunitare este, conform guvernului german, expresia unei interpretări a legislației actuale care se impune datorită principiilor de drept național superioare legilor. În această privință, guvernul citează principiul general al egalității de tratament, care este consacrat de Constituția germană și care interzice orice diferență de tratament nejustificată prin motive obiective, principiul tratamentului național al resortisanților din alte state membre, care este un principiu comunitar, dar care este direct aplicabil în dreptul german, și, în sfârșit, principiul dreptului administrativ german, conform căruia o astfel de practică constantă dă naștere unei „autolimitări” a administrației, care o împiedică să facă derogări, cu excepția cazurilor în care acestea se impun din motive obiective. Astfel de motive nu pot fi prezentate administrației în cazul de față, pe de o parte, datorită primelor două principii de drept și, pe de altă parte, din cauza faptului că legiuitorul german a demonstrat clar, prin proiectul de lege privind îngrijirea sănătății, precum și prin legile deja adoptate pentru alte profesii din sectorul sănătății, că urmărește să transpună directivele în legislația națională și, astfel, să codifice respectiva practică administrativă. Guvernul

concluzionează că aplicarea continuă a dispozițiilor celor două directive este deja pe deplin asigurată de dreptul german.

19 În ceea ce privește promovarea aplicării acestor dispoziții, guvernul german amintește că Republica Federală Germania, în conformitate cu articolul 17 din Directiva 77/452, a informat celelalte state membre și Comisia cu privire la organismele abilitate pentru furnizarea informațiilor prevăzute la articolul 15. Beneficiarii directivelor ar putea obține de la aceste organisme toate informațiile solicitate cu privire la situația lor juridică, în temeiul dreptului național. Directivele nu prevăd alte măsuri de promovare, iar astfel de măsuri nu sunt cerute în temeiul articolului 189, astfel cum a interpretat Curtea, deoarece practica administrativă conformă cu directivele nu contravine în niciun fel textului legislației în vigoare.

20 Comisia subliniază că obiectivul directivelor în cauză este de a facilita exercitarea efectivă a dreptului de stabilire și a libertății de a presta servicii, în special prin recunoașterea, fără diferențe, a diplomelor naționale și prin introducerea anumitor garanții de procedură. Acest obiectiv va fi atins numai după ce dispozițiile naționale în cauză, care nu sunt conforme dispozițiilor directivelor, vor fi modificate sau completate oficial. Guvernul german a recunoscut implicit acest lucru și a inclus dispozițiile necesare în acest scop în proiectul de lege privind îngrijirea sănătății. Întârzierea intervenită în adoptarea acestei legi nu poate fi justificată prin faptul că practica administrativă a fost modificată cu scopul de a îndeplini cerințele directivelor, în așteptarea încheierii procesului legislativ.

21 Chiar dacă s-ar admite că administrația este obligată prin practica sa, în măsura stabilită de guvernul german, Comisia neagă faptul că această construcție juridică oferă certitudinea juridică, claritatea și transparența urmărite de directive. În special, un stat membru nu poate invoca efectul direct al principiului tratamentului național pentru a se sustrage de la obligația de a transpune o directivă menită în special să pună în practică principiul respectiv, facilitând exercitarea efectivă a libertăților prevăzute de tratat. De asemenea, Comisia nu înțelege cum ar putea principiile de drept invocate de guvernul german să servească la transpunerea dispozițiilor directivelor care reglementează proceduri administrative specifice sau care prevăd o coordonare a sistemelor naționale de formare, având în vedere că dispozițiile respective nu creează niciun drept care să poată fi invocat de persoanele particulare.

22 Având în vedere aceste opinii contradictorii, este necesar să se amintească formularea articolului 189 al treilea paragraf din tratat, conform căruia directiva este obligatorie pentru fiecare stat membru destinat cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în ceea ce privește forma și mijloacele.

23 Din această dispoziție reiese că transpunerea unei directive nu necesită neapărat o acțiune legislativă în fiecare stat membru. În special, existența principiilor generale de drept constituțional sau administrativ poate face inutilă transpunerea prin măsuri legislative sau administrative specifice, totuși cu condiția ca principiile respective să garanteze în mod efectiv aplicarea deplină a directivei de către administrația națională și

ca, în cazul în care directiva urmărește crearea unor drepturi pentru persoanele particulare, situația juridică care decurge din aceste principii să fie suficient de precisă și clară și ca beneficiarilor să li se ofere posibilitatea de a-și cunoaște pe deplin drepturile și, după caz, de a se prevala de acestea în fața instanțelor naționale. Această ultimă condiție are o importanță deosebită în cazul în care directiva respectivă prevede acordarea de drepturi resortisanților din alte state membre, având în vedere că, în mod normal, acești resortisanți nu au cunoștință despre aceste principii.

24 Prin urmare, este necesar ca, ținând seama de cele menționate anterior, să se analizeze dacă argumentul juridic pe care se întemeiază guvernul german îndeplinește aceste condiții. În această privință, ar trebui ca cele două directive să fie analizate separat.

Cu privire la Directiva 77/452

25 În ceea ce privește directiva referitoare la activitățile de asistent medical și la exercitarea acestor activități, dezbaterile dintre părți s-au concentrat pe recunoașterea diplomelor altor state membre, obținute de resortisanții statelor respective.

26 În această privință, guvernul german susține că recunoașterea este deja asigurată în temeiul articolului 2 din legea privind îngrijirea sănătății, în versiunea sa din 20 septembrie 1965 (BGB1. I, p. 443). Această dispoziție acordă, în primul rând, dreptul de a fi autorizate să își exercite activitățile în cauză persoanelor care au urmat pregătirea prevăzută de lege și care au trecut examenul prevăzut. De asemenea, dispoziția acordă același drept cetățenilor germani și străinilor apatrizi care au terminat un curs de formare în altă țară și au obținut o diplomă, cu condiția ca formările profesionale să fie echivalente. În sfârșit, se prevede că „autorizația poate fi acordată altor persoane dacă sunt îndeplinite aceste condiții”.

27 Conform guvernului german, refuzul recunoașterii unei formări profesionale străine este contrar principiului general al tratamentului egal consacrat de Constituția germană, cu excepția cazului în care refuzul este justificat prin motive obiective. În raport cu formările prevăzute de cele două directive în cauză, astfel de motive nu pot exista, întrucât, prin simpla adoptare a directivelor respective de către Consiliu, Republica Federală a recunoscut echivalența acestor formări. Totuși, în cazul în care administrația este obligată să accepte această echivalență în privința cetățenilor germani, refuzul acestei recunoașteri în privința resortisanților celorlalte state membre ar încălca principiul comunitar al tratamentului național, direct aplicabil în dreptul german. Conform acestei interpretări, practica urmată de autoritățile competente a creat o situație de autolimitare ireversibilă, iar puterile discreționare care le sunt conferite prin articolul 2 din legea actuală au fost anulate. Situația juridică astfel descrisă le conferă beneficiarilor directivei un drept care poate fi invocat în fața instanțelor.

28 Acest argument nu poate fi acceptat. Textul articolului 2 citat anterior din legea privind îngrijirea sănătății le conferă autorităților germane competente puterea de a evalua echivalența formărilor în fiecare caz în parte și nu le atribuie resortisanților altor state membre dreptul de a-și exercita profesia în cauză numai pe baza unei diplome

obținute în unul dintre aceste state, chiar dacă diploma respectivă este menționată la articolul 3 din Directiva 77/452. Având în vedere dispozițiile unui astfel de text legislativ, analiza juridică pe care se întemeiază guvernul german nu este de natură să creeze o situație suficient de precisă, clară și transparentă pentru a le permite resortisanților altor state membre să își cunoască drepturile și să se prevaleze de acestea. Această situație nu se schimbă numai datorită faptului că organismele abilitate de autoritățile germane pentru a furniza beneficiarilor informațiile privind legislația în domeniul sănătății și securității sociale prevăzută la articolul 15 din directivă au cunoștință de practica urmată de administrația germană.

29 De altfel, argumentul guvernului german se întemeiază pe efectul combinat al principiului general al egalității de tratament, aplicabil numai resortisanților germani, și al principiului comunitar al tratamentului național. Or, astfel cum a subliniat Comisia, efectul direct al acestui principiu comunitar nu poate fi invocat pentru a se sustrage de la obligația de transpunere a unei directive care prevede măsuri precise pentru facilitarea și asigurarea aplicării depline a acestui principiu în statele membre.

30 În privința celorlalte dispoziții ale directivei, guvernul german susține că nicio dispoziție a legislației actuale nu împiedică aplicarea acestora de către autoritățile competente și că există, și în privința acestora, o practică administrativă obligatorie, bazată pe acceptarea lor de către Republica Federală și pe includerea lor în proiectul de lege privind îngrijirea sănătății.

31 În această privință, Curtea acceptă argumentul Comisiei conform căruia trimiterea la principiile de drept cu un caracter la fel de general ca și cele invocate de guvernul german nu este suficientă pentru a stabili că respectarea dispozițiilor precise și detaliate ale directivelor este pe deplin garantată de dreptul național.

32 Prin urmare, este necesar să se constate că Republica Federală Germania nu a adoptat în termenele stabilite măsurile necesare pentru transpunerea Directivei 77/452 în dreptul național.

Cu privire la Directiva 77/453

33 Guvernul german admite că dispozițiile naționale în vigoare nu conțin aceleași cerințe de formare ca directiva în cauză. Cu toate acestea, reglementarea actuală din 2 august 1966 (BGB1. I, p. 462) referitoare la formare și la examene prevede doar condițiile minime, lăsând astfel deschisă posibilitatea creșterii cerințelor din cadrul programelor de formare și a criteriilor de examinare aplicate de diversele școli autorizate de asistenți medicali.

34 Practica administrativă referitoare la acest aspect este conformă cu Acordul European privind instruirea și formarea asistenților medicali, încheiat la 25 octombrie 1967 în cadrul Consiliului Europei (seria de Tratatate europene, nr. 59, aprilie 1968), și ale cărui dispoziții sunt aproape identice cu cele ale directivei. Acest acord a fost ratificat de Republica Federală Germană în conformitate cu legea de aprobare din 13 iunie 1972

(BGB1. II, p. 629) și, conform jurisprudenței germane, acordul respectiv este încorporat în dreptul național.

35 Guvernul german afirmă că, pe baza reglementării referitoare la formare și la examene și a acordului european citat anterior, autoritățile diferitelor „Länder” competente în materie de sănătate au impus deja, de la sfârșitul lunii iunie 1979, programe care îndeplinesc cerințele respectivului acord și ale Directivei 77/453. Ca dovadă, guvernul german prezintă programul de formare din cadrul școlii autorizate din Munchen. Acesta afirmă că vor fi incluse toate materiile menționate în anexa la Directiva 77/453, cu excepția unora care nu necesită cursuri de formare separate și care sunt incluse în alte ramuri mai vaste.

36 Guvernul german susține că, după acceptarea Directivei 77/453 de către Republica Federală nu pot exista motive valabile pentru modificarea respectivei practici administrative constante și că, astfel, aceasta conduce la o autolimitare ireversibilă, care anulează puterea de evaluare pe care reglementarea germană în vigoare o conferise autorităților competente. Chiar și fără acordul european citat anterior, aplicarea directivei este pe deplin asigurată în Republica Federală Germania.

37 Comisia subliniază că acordul european nu conține toate cerințele directivei și că programul de studii prezentat cu titlu de exemplu, care nu menționează anumite materii enumerate în anexa la Directiva 77/453, confirmă îndoielile privind aplicarea efectivă a directivei respective.

38 Nici în această privință Curtea nu poate accepta argumentul guvernului german. În condițiile date, introducerea acordului european în dreptul național nu poate înlocui transpunerea corectă a directivei comunitare. Legislația federală în vigoare nu este în conformitate cu această directivă, iar din dezbaterile din fața Curții reiese că această lacună nu a fost remediată de practica administrativă a autorităților din „Länder”, care au competența de a aproba programele de formare și criteriile de examinare ale școlilor de asistenți medicali.

39 Din cele menționate anterior rezultă că Republica Federală Germania nu și-a îndeplinit obligațiile în privința Directivei 77/453 și a Directivei 77/452.

Cu privire la cheltuielile de judecată

40 În conformitate cu articolul 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât pârâta a căzut în pretenții, aceasta trebuie obligată la plata cheltuielilor de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA

hotărăște:

- 1) **Republica Federală Germania nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul Tratatului CEE, neadoptând, în termenele stabilite, măsurile necesare pentru a se conforma Directivei 77/452 a Consiliului din 27 iunie 1977 privind recunoașterea reciprocă a diplomelor, certificatelor și a altor titluri oficiale de calificare ca asistent medical generalist, inclusiv măsurile destinate să faciliteze exercitarea efectivă a dreptului de stabilire și a libertății de a presta servicii, precum și Directivei 77/453 a Consiliului din 27 iunie 1977 privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind activitățile asistenților medicali generaliști.**
- 2) **Obligă Republica Federală Germania la plata cheltuielilor de judecată.**

Mackenzie Stuart	Bosco	Due	Pescatore	
Koopmans	Everling	Bahlmann	Galmot	Joliet

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 23 mai 1985.

Grefier
P. Heim

Președinte
A. J. Mackenzie Stuart