

Hotărârea Curții  
31 martie 1993\*

**Dieter Kraus**  
**împotriva**  
**Land Baden-Württemberg**

(Cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare,  
formulată de Verwaltungsgericht Stuttgart)

„Utilizarea unui titlu universitar din al treilea ciclu –  
Legislația unui stat membru care solicită o autorizație pentru  
utilizarea titlurilor obținute într-un alt stat membru“

**Cauza C-19/92**

În cauza C-19/92,

având drept obiect o cerere adresată Curții, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, de Verwaltungsgericht Stuttgart (Republica Federală Germania) de pronunțare, în litigiul pendinte în fața acestei instanțe, între

**Dieter Kraus**

și

**Land Baden-Württemberg,**

a unei hotărâri preliminare privind interpretarea articolului 48 din Tratatul CEE sau a unei alte dispoziții relevante din dreptul comunitar,

CURTEA,

compusă din domnii O. Due, președinte, C. N. Kakouris, M. Zuleeg și J. L. Murray, președinți de cameră, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse și M. Díez De Velasco, judecători,

avocat general: domnul W. Van Gerven  
grefier: domnul H. A. Rühl, administrator principal

după examinarea observațiilor scrise prezentate:

– pentru Land Baden-Württemberg, de domnul E. Schömb, Regierungsdirektor în cadrul Ministerului pentru Științe și Arte din Landul Baden-Württemberg,

– pentru Comisia Comunităților Europene, de domnii H. Étienne, consilier juridic principal și de către E. Lasnet, consilier juridic, în calitate de agenți,

având în vedere raportul de ședință,

---

\*Limba de procedură: germana.

după ascultarea observațiilor orale ale domnului Dieter Kraus, reprezentat de el însuși, din landul Baden-Württemberg, ale Guvernului Regatului Unit, reprezentat de domnișoara S. Cochrane, din cadrul Treasury Solicitor's Department, în calitate de agent, asistată de domnul R. Plender, QC, din baroul Angliei și al Țării Galilor, precum și ale Comisiei, în ședința din 20 noiembrie 1992,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 13 ianuarie 1993,

pronunță prezenta

### **Hotărâre**

1 Printr-o ordonanță din 19 decembrie 1991, primită la Curte la 24 ianuarie 1992, Verwaltungsgericht Stuttgart (Republica Federală Germania) a adresat, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, o întrebare preliminară privind interpretarea în special a articolului 48 din tratat, în vederea stabilirii compatibilității cu dreptul comunitar a unei legislații a unui stat membru care supune autorizării prealabile utilizarea, pe teritoriul său, de către unul dintre resortisanții săi, a unui titlu universitar din ciclul al treilea obținut într-un alt stat membru.

2 Această întrebare a fost ridicată în cadrul unui litigiu care opune pe domnul Dieter Kraus, resortisant german și Landul Baden-Wuerttemberg, reprezentat de Ministerul pentru Științe și Arte, cu privire la refuzul acestui minister de a accepta că utilizarea titlului universitar din ciclul al treilea pe care domnul Kraus îl obținuse în Regatul Unit nu era condiționată de regimul de autorizare prealabilă, instituit de legislația germană.

3 Din dosarul transmis Curții reiese că Legea germană din 7 iunie 1939 privind utilizarea titlurilor universitare (Reichsgesetzblatt 1939 I, p. 985) prevede faptul că titularii de diplome universitare, eliberate de o instituție de învățământ superior din statul german, pot utiliza aceste titluri pe teritoriul german fără o autorizație specială în acest sens.

4 Pe de altă parte, resortisanții germani care au obținut un titlu universitar în cadrul unei instituții de învățământ superior trebuie, pentru a se putea prevala de acest titlu în Republica Federală Germania, să solicite autorizația ministerului competent din landul în cauză. Cerința unei autorizații individuale se aplică, de asemenea, străinilor, inclusiv resortisanților comunitari, cu excepția cazului în care aceste persoane locuiesc în Republica Federală Germania, în cadrul unei misiuni oficiale sau în mod provizoriu, pentru o perioadă care nu depășește trei luni și nu în scop profesional, în aceste cazuri fiind suficient ca persoanele să fie autorizate să-și utilizeze titlurile universitare în conformitate cu legislația din țara lor de origine.

5 Această autorizație poate fi acordată în general pentru titlurile universitare eliberate de anumite instituții străine; iar landurile germane, competente în materie, nu au făcut, cu toate acestea, uz de această competență decât pentru titlurile eliberate de instituții de învățământ superior franceze și olandeze.

6 Cererea de autorizare pentru utilizarea titlurilor universitare în Republica Federală Germania trebuie făcută prin intermediul unui formular special, la care se atașează un anumit număr de documente. În landul Baden-Württemberg, solicitantul trebuie, în plus, să plătească o taxă administrativă de 130 DM.

7 Codul penal german pedepsește cu închisoare de cel mult un an sau cu amendă orice persoană care utilizează, fără a fi autorizată, titluri universitare obținute în străinătate.

8 Domnul Kraus a studiat dreptul în Republica Federală Germania și a absolvit, în 1986, primul examen de stat în drept. În 1988, acesta a obținut, în cadrul studiilor de masterat la universitatea din Edinburgh (Regatul Unit), gradul universitar de „Master of Laws (LL.M.)“. După ce a fost angajat temporar în calitate de asistent al Universității din Tübingen (Republica Federală Germania), acesta a efectuat, în Landul Baden-Württemberg, diferite stagii pentru a putea susține cel de-al doilea examen de stat în drept.

9 În 1989, domnul Kraus a transmis Ministerului pentru Științe și Arte din Landul Baden-Württemberg o copie după diploma de la Universitatea din Edinburgh, cerând să i se confirme că, după această comunicare, nimic nu îl împiedică să utilizeze acest titlu în Republica Federală Germania.

10 Ministerul i-a răspuns că cererea sa nu putea fi acceptată decât dacă acesta solicita formal autorizarea prevăzută în acest scop de legislația germană, utilizând formularul corespunzător și atașând acestuia o copie certificată în conformitate cu diploma în cauză. Domnul Kraus a trimis apoi o copie certificată conform diplomei sale de la Edinburgh, refuzând totodată să depună o cerere formală de autorizare, pe motiv că cerința unei astfel de autorizări, prealabilă utilizării unui titlu universitar dobândit într-un alt stat membru, constituia un obstacol în calea liberei circulații a persoanelor precum și o discriminare, ambele interzise de Tratatul CEE, întrucât o astfel de autorizare nu era necesară pentru utilizarea unei diplome eliberate de o instituție germană.

11 În aceste condiții, domnul Kraus a prezentat litigiul în fața Verwaltungsgericht Stuttgart, care a adresat Curții următoarea întrebare preliminară:

„Este contrar articolului 48 din Tratatul CEE sau oricărei alte dispoziții relevante în speță din dreptul comunitar ca un stat membru al Comunităților Europene să interzică resortisanților săi, sub amenințarea unei sancțiuni penale, să se prevaleze pe teritoriul său de un titlu universitar, în forma sa originală, care recunoaște studiile postuniversitare efectuate într-un alt stat membru și care, fără a condiționa accesul la o profesie, sunt avantajoase pentru exercitarea acesteia din urmă, în cazul în care acestea a fost obținută în prealabil de la administrație o autorizație în acest sens?“

12. Pentru o prezentare mai detaliată a faptelor din acțiunea principală, a derulării procedurii, precum și a observațiilor prezentate Curții, se face trimitere la raportul de ședință. Aceste elemente din dosar sunt reluate în cele ce urmează numai în măsura în care sunt necesare pentru raționamentul Curții.

13 Din dosarul transmis Curții rezultă că, prin întrebarea sa preliminară, instanța națională dorește, în esență, să afle dacă articolele 48 și 52 din tratat trebuie interpretate în sensul că acestea împiedică un stat membru să interzică unuia din proprii resortisanți, titular al unei diplome universitare din ciclul al treilea eliberată de un alt stat membru, utilizarea acestui titlu pe teritoriul său fără să fi obținut o autorizație administrativă în acest scop.

14 Pentru a răspunde acestei întrebări, este necesar să se examineze în prealabil dacă, într-o astfel de situație, se aplică dreptul comunitar.

15 În acest sens, este important să se arate că, cu toate că dispozițiile din tratat privind libera circulație a persoanelor nu pot fi aplicate unor situații care sunt pur interne unui stat membru, Curtea a hotărât deja (a se vedea Hotărârea din 7 februarie 1979, Knoors, cauza 115/78, Rec, p. 399, punctul 24 și Hotărârea din 3 octombrie 1990, Bouchoucha, cauza C-61/89, Rec. p. I-

3551, punctul 13) că sfera de aplicare a articolului 52 din tratat nu poate fi interpretată încât să excludă de la beneficiul dreptului comunitar resortisanții unui anumit stat membru, atunci când aceștia, prin faptul că au avut în mod legal reședința pe teritoriul unui alt stat membru și au dobândit o calificare profesională recunoscută prin dispozițiile de drept comunitar, se găsesc, în raport cu statul lor de origine, într-o situație care poate fi asimilată aceleia a tuturor celorlalți subiecți care beneficiază de drepturi și libertăți garantate prin tratat.

16 Același raționament trebuie urmat în ceea ce privește articolul 48 din tratat. În Hotărârea Knors, menționată anterior (punctul 20), Curtea a hotărât, într-adevăr, că libera circulație a lucrătorilor și dreptul de stabilire, garantate prin articolele 48 și 52 din tratat, reprezintă libertăți fundamentale în sistemul Comunității, care nu pot fi realizate pe deplin dacă statele membre pot refuza beneficiul dispozițiilor din dreptul comunitar acelora dintre resortisanții lor care au utilizat facilitățile prevăzute de dreptul comunitar și care au dobândit, datorită acestora, calificări profesionale într-un stat membru altul decât cel al cărui resortisanți sunt.

17 Aceeași considerație se aplică în cazul în care un resortisant al unui stat membru a dobândit, într-un alt stat membru, o calificare universitară complementară pregătirii sale de bază și de care acesta intenționează să se prevaleze după întoarcerea în țara de origine.

18 Într-adevăr, chiar dacă un titlu universitar din ciclul al treilea nu condiționează în mod normal accesul la o profesie salariată sau independentă, deținerea sa reprezintă, cel puțin pentru cel care poate să se prevaleze de aceasta, un avantaj atât pentru a accede la o astfel de profesie, cât și pentru a avea succes în aceasta.

19 Astfel, în măsura în care acesta dovedește deținerea unei calificări profesionale suplimentare și confirmă, prin urmare, pregătirea titularului său pentru a ocupa un anumit post, precum și, după caz, cunoașterea limbii statului în care acesta a fost eliberată, o diplomă universitară de tipul celei menționate în cauza din acțiunea principală este de natură să faciliteze accesul la o profesie, prin îmbunătățirea șanselor titularului său de a fi angajat în raport cu candidații care nu se pot prevala de nici o calificare complementară pregătirii de bază necesară pentru a ocupa postul în cauză.

20 În anumite cazuri, deținerea unui titlu universitar din ciclul al treilea obținut într-un alt stat poate chiar condiționa accesul la anumite profesii, întrucât acestea cer cunoștințe specifice cum ar fi cele atestate de diploma în cauză. Acesta poate fi cazul unei diplome juridice din ciclul al treilea cerute, de exemplu, pentru accesul la o carieră academică în domeniul dreptului internațional sau al dreptului comparat.

21 Mai mult, titularul unei diplome cum este cea menționată în acțiunea principală se poate găsi într-o situație avantajoasă la exercitarea activității sale profesionale, în măsura în care deținerea acestei diplome îi poate asigura o remunerație superioară sau o avansare mai rapidă sau accesul, în cursul carierei sale, la anumite posturi specifice rezervate persoanelor care au calificări deosebit de înalte.

22 În mod similar, stabilirea în calitate de lucrător independent și, în orice caz, exercitarea unei activități profesionale corespunzătoare sunt mult facilitate de posibilitatea de a folosi titluri universitare dobândite în străinătate și care completează diplomele naționale care permit accesul la o profesie.

23 Din cele anterioare rezultă că situația unui resortisant comunitar, titular al unei diplome universitare din ciclul al treilea care, fiind obținută într-un alt stat membru, facilitează accesul la o profesie sau, cel puțin, la exercitarea unei activități economice, este reglementată de

dreptul comunitar, chiar în ceea ce privește raporturile acestui resortisant cu statul membru al cărui resortisant este.

24 Cu toate acestea, este necesar să se constate că, în cazul în care întrebarea adresată Curții se încadrează astfel în sfera de aplicare a tratatului, aceasta nu este reglementată, în stadiul actual al dreptului comunitar, printr-o dispoziție specifică.

25 Astfel, Directiva 89/48/CEE a Consiliului din 21 decembrie 1988 privind sistemul general de recunoaștere a diplomelor de învățământ superior acordate pentru pregătirea profesională cu durata minimă de trei ani (JO 1989, L 19, p. 16) nu vizează un titlu universitar, cum este cel în cauză înaintea instanței naționale, care a fost obținut după un singur an de studii.

26 În schimb, Directiva 92/51/CEE a Consiliului din 18 iunie 1992 privind cel de-al doilea sistem general de recunoaștere a pregătirii profesionale, care completează Directiva 89/48/CEE (JO L 209, p. 25) extinde sistemul de recunoaștere a diplomelor acordate pentru studii cu o durată de cel puțin un an. Totuși, această directivă a fost adoptată după momentul faptelor din litigiul din acțiunea principală, iar termenul său de transpunere în legislația națională nu a expirat.

27 În absența armonizării condițiilor în care un titular al unei diplome universitare din al treilea ciclu este împuternicit să se prevaleze de aceasta în statele membre altele decât cel în care s-a eliberat titlul, statele membre rămân, în principiu, competente în ce privește definirea normelor cărora acestea subordonează utilizarea unui astfel de titlu pe teritoriul lor.

28 Cu privire la acest punct, este necesar, cu toate acestea, să se sublinieze că dreptul comunitar impune limite exercitării acestei competențe de către statele membre, în măsura în care dispozițiile naționale adoptate în acest sens nu reprezintă un obstacol în calea exercitării efective a libertăților fundamentale garantate prin articolele 48 și 52 din tratat (a se vedea, în acest sens, Hotărârea din 15 octombrie 1987, Heylens ș.a., cauza 222/86, Rec., p. 4097, punctul 11).

29 Într-adevăr, Curtea a admis (a se vedea, în special, Hotărârea din 7 iulie 1976, Watson și Belmann, cauza 118/75, Rec. p. 1185, punctul 16, Hotărârea Heylens ș.a., menționată anterior, punctul 8, Hotărârea din 7 iulie 1992, Singh, cauza C-370/90, Rec., p. I-4265, punctul 15) că dispozițiile de la articolele 48 și 52 din tratat puneau în aplicare un principiu fundamental consacrat prin articolul 3 litera (c) din tratat, care prevede că, în vederea realizării scopurilor menționate la articolul 2, acțiunea Comunității presupune eliminarea, între statele membre, a obstacolelor în calea liberei circulații a persoanelor.

30 Prin fixarea realizării liberei circulații a lucrătorilor și a libertății de stabilire la sfârșitul perioadei de tranziție, articolele 48 și 52 prevăd o obligație a unui rezultat precis a cărui execuție trebuie să fie facilitată, dar nu condiționată de punerea în aplicare a măsurilor comunitare. Faptul că astfel de măsuri nu au fost adoptate încă nu autorizează un stat membru să refuze unei persoane care este supusă dreptului comunitar să beneficieze efectiv de libertățile garantate prin tratat.

31 În plus, statele membre sunt obligate, în conformitate cu articolul 5 din tratat, să adopte toate măsurile generale sau speciale corespunzătoare pentru a asigura îndeplinirea obligațiilor care decurg din tratat și să se abțină de la orice măsură care poate să pună în pericol realizarea obiectivelor acestui tratat.

32 În consecință, articolele 48 și 52 se opun oricărei măsuri naționale, privind condițiile de utilizare ale unui titlu universitar complementar, dobândit într-un alt stat membru, care, chiar dacă se aplică fără discriminare pe motive de naționalitate, poate împiedica sau face astfel încât exercitarea să fie mai puțin atractivă, de către resortisanții comunitari, inclusiv de cei ai statului membru care este autorul măsurii, a libertăților fundamentale garantate prin tratat. Acesta ar fi cazul de altfel numai dacă o asemenea măsură ar urmări un obiectiv legitim compatibil cu tratatul și s-ar justifica prin motive imperioase de interes general (a se vedea, în acest sens, Hotărârea din 28 aprilie 1977, Thieffry, cauza 71/76, Rec., p. 765, punctele 12 și 15). Cu toate acestea, în asemenea cazuri, ar fi necesar ca aplicarea reglementării naționale în cauză să fie corespunzătoare pentru a garanta realizarea obiectivului urmărit de aceasta și să nu depășească ceea ce este necesar pentru a îndeplini acest obiectiv (a se vedea Hotărârea din 20 mai 1992, Ramrath, cauza C-106/91, Rec., p. I- 3351, punctele 29 și 30).

33 În acest sens, este necesar să se constate, mai întâi, astfel cum a subliniat Landul Baden-Württemberg în observațiile sale, că o reglementare națională cum este cea descrisă de instanța națională vizează protejerea publicului împotriva utilizării eronate a titlurilor universitare obținute în afara teritoriului statului membru în cauză.

34 În continuare, este necesar să se constate că dreptul comunitar nu interzice unui stat membru să adopte, în absența armonizării, măsuri menite să împiedice utilizarea abuzivă și contrară interesului legitim a acestui stat a facilităților create în temeiul acestui tratat (a se vedea Hotărârea Knoors, menționată anterior, punctul 25).

35 Necesitatea de a proteja un public care nu este neapărat avertizat în legătură cu utilizarea abuzivă a titlurilor universitare care nu sunt eliberate în conformitate cu normele prevăzute în acest sens într-un stat în care titularul diplomei înțelege să se prevaleze de acestea constituie un interes legitim de natură să justifice o restricție, din partea statului membru în cauză, a libertăților fundamentale garantate de tratat.

36 Rezultă că faptul că un stat membru instituie o procedură de eliberare a unor autorizații administrative prealabil utilizării titlurilor universitare din al treilea ciclu dobândite într-un alt stat membru și prevede de sancțiuni penale în caz de nerespectare a acestei proceduri nu este, în sine, incompatibil cu imperativele dreptului comunitar.

37 Totuși, pentru a satisface exigențele impuse de dreptul comunitar în ceea ce privește respectarea principiului proporționalității, o astfel de reglementare națională trebuie să îndeplinească anumite condiții.

38 Astfel, procedura de autorizare trebuie mai întâi să aibă drept unic obiectiv verificarea legalității în acordarea titlului universitar din ciclul al treilea, dobândit într-un alt stat membru, în urma unor studii încheiate efectiv, de o instituție de învățământ superior competentă în acest sens.

39 În continuare, procedura de autorizare trebuie să fie accesibilă în mod facil pentru toți cei interesați și, în special, nu poate depinde de plata unor taxe administrative excesive.

40 În plus, verificarea titlului universitar, menționat la punctul 38 din prezenta hotărâre, trebuie să fie făcută de autoritățile naționale în conformitate cu o procedură conformă cerințelor dreptului comunitar privind protecția efectivă a drepturilor fundamentale conferite de tratat resortisanților comunitari. Rezultă că orice decizie de refuz de autorizare adoptată de autoritatea națională competentă trebuie să poată face obiectul unei căi de atac în justiție care să permită verificarea legalității sale în raport cu dreptul comunitar și că cel interesat trebuie

să poată lua la cunoștință motivele deciziei adoptate în această privință (a se vedea Hotărârea Heylens ș.a., menționată anterior, punctele 14-17 și Hotărârea din 7 mai 1991, Vlassopoulos, cauza C-340/89, Rec., p. I-2357, punctul 22).

41 În cele din urmă, dacă autoritățile naționale sunt îndreptățite să aplice sancțiuni în caz de nerespectare a procedurii de autorizare, sancțiunile aplicate nu pot, cu toate acestea, să depășească măsura care pare proporțională cu natura încălcării comise. În acest sens, este de competența instanței naționale să aprecieze dacă sancțiunile prevăzute în acest sens de reglementările statului membru în cauză nu sunt atât de grave încât să devină un obstacol în calea libertăților fundamentale garantate de tratat (a se vedea Hotărârea din 14 iulie 1977, Sagulo, cauza 8/77, Rec., p. 1495, punctele 12 și 13).

42 Din ansamblul considerațiilor anterioare rezultă că este necesar să se răspundă întrebării adresate de instanța națională că articolele 48 și 52 din tratat trebuie interpretate în sensul că acestea nu împiedică un stat membru să interzică unuia dintre proprii resortisanți, titular al unei diplome universitare din al treilea ciclu eliberate într-un alt stat membru, să utilizeze acest titlu pe teritoriul său fără să fi obținut o autorizație administrativă în acest scop, în măsura în care procedura de autorizare avea drept unic scop verificarea legalității în eliberarea titlului universitar de ciclul al treilea, astfel încât procedura să fie ușor accesibilă și să nu depindă de plata unor taxe administrative excesive, orice decizie de refuz a autorizației să poată face obiectul unei căi de atac în justiție și ca cel interesat să poată lua la cunoștință motivele care stau la baza acestei decizii și sancțiunile prevăzute în caz de nerespectare a procedurii de autorizație să nu fie disproporționate în raport cu gravitatea încălcării.

#### **Cu privire la cheltuielile de judecată**

43 Cheltuielile efectuate de Guvernul Regatului Unit și de Comisia Comunităților Europene, care au prezentat observații Curții, nu pot face obiectul unei rambursări. Întrucât procedura are, în raport cu părțile în acțiunea principală, un caracter incidental față de procedura din fața instanței naționale, este de competența acestei instanțe să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată.

Pentru aceste motive,

#### **CURTEA,**

pronunțându-se cu privire la întrebările care i-au fost adresate de Verwaltungsgericht Stuttgart, prin Ordonanța din 19 decembrie 1991, declară:

**Articolele 48 și 52 ale tratatului trebuie interpretate în sensul că acestea nu împiedică un stat membru să interzică unuia dintre proprii resortisanți, titular al unei diplome universitare din al treilea ciclu eliberate într-un alt stat membru, să utilizeze acest titlu pe teritoriul său fără să fi obținut o autorizație administrativă în acest scop, în măsura în care procedura de autorizare avea drept unic scop verificarea legalității în eliberarea titlului universitar din ciclul al treilea, astfel încât procedura să fie ușor accesibilă și să nu depindă de plata unor taxe administrative excesive, orice decizie de refuz a autorizației să poată face obiectul unei căi de atac în justiție și ca cel interesat să poată lua la cunoștință motivele care stau la baza acestei decizii și sancțiunile prevăzute în caz de nerespectare a procedurii de autorizație să nu fie disproporționate în raport cu gravitatea încălcării.**

Due

Kakouris

Zuleeg

Murray

Mancini

Schockweiler

Moitinho de Almeida

Grévisse

Díez de Velasco

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 21 octombrie 2000.

Grefier

J.-G. Giraud

Președinte

O. Due