CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
MACIEJ SZPUNAR
prezentate la 5 noiembrie 2014[1]

Cauza C-477/13

Eintragungsausschuss bei der Bayerischen Architektenkammer
împotriva
Hans Angerer

[cerere de decizie preliminară formulată deBundesverwaltungsgericht (Germania)]

„Libera circulație a persoanelor — Libertatea de stabilire — Directiva 2005/36/CE — Recunoașterea calificărilor profesionale — Accesul la profesia de arhitect — Migrant care deține o diplomă care nu este prevăzută la punctul 5.7 din anexa V la Directiva 2005/36/CE — Articolul 10 — Semnificația expresiei «motiv special și excepțional» — Noțiunea «arhitect»”

Introducere

1. Articolul 10 din Directiva 2005/36/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 septembrie 2005 privind recunoașterea calificărilor profesionale[2] stabilește domeniul de aplicare al unui sistem general de recunoaștere a calificărilor. În prezenta cerere de decizie preliminară, Curtea este întrebată pentru prima dată cum trebuie interpretate anumite noțiuni cuprinse în acest articol și care este valoarea lor normativă. Sesizată cu un recurs, Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală) (Germania) se întreabă dacă interpretarea dată în prezenta cauză de cele două instanțe de grad inferior este corectă.

2. Părțile adverse în prezenta cauză sunt domnul Angerer, care a obținut în Austria titlul de calificare de „planender Baumeister” (antreprenor proiectant), și Eintragungsausschuss bei der Bayerischen Architektenkammer (Comitetul de înregistrare al Camerei Arhitecților din Landul Bavaria, denumit în continuare „comitetul de înregistrare”). Domnul Angerer dorește să fie înscris în Ordinul Arhitecților din Bavaria, lucru pe care comitetul de înregistrare îl refuză.

3. Prezenta cauză nu privește aspectul dacă domnul Angerer îndeplinește condițiile de fond prevăzute de Directiva 2005/36 care să îi permită să exercite profesia de arhitect în Germania. Este în discuție doar problema dacă autoritățile și instanțele germane pot să aplice în prezenta cauză sistemul general de recunoaștere a calificărilor prevăzut în Directiva 2005/36 sau dacă dispozițiile articolului 10 din directiva menționată ar putea să le împiedice să procedeze astfel.

4. Analiza noastră ne conduce la răspunsul că autoritățile și instanțele germane pot să aplice această parte a Directivei 2005/36. Propunerea pe care o înaintăm Curții este aceea ca Directiva 2005/36 să fie interpretată într-un mod conform cu logica pieței interne și cu dispozițiile fundamentale ale tratatului privind libertatea de stabilire.

1 — Limba originală: engleza.

2 — JO L 255, p. 22, Ediție specială, 05/vol. 8, p. 3.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

5. Directiva 2005/36 este împărțită în șase titluri: „Dispoziții generale” (I), „Libera prestare a serviciilor” (II), „Libertatea de stabilire” (III), „Norme privind exercitarea profesiei” (IV), „Cooperare administrativă și competențe de aplicare” (V) și „Alte dispoziții” (VI).

6. La rândul său, titlul III, privind libertatea de stabilire, cuprinde patru capitole: „Sistemul general de recunoaștere a calificărilor” (I), „Recunoașterea experienței profesionale” (II), „Recunoașterea pe baza coordonării condițiilor de formare” (III) și „Dispoziții comune privind stabilirea” (IV).

7. Articolul 10 din Directiva 2005/36, care se regăsește în capitolul I din titlul III, are următorul cuprins:

„Prezentul capitol se aplică tuturor profesiilor care nu sunt reglementate de capitolele II și III din prezentul titlu, precum și în cazurile următoare, în care solicitantul, dintr-un motiv special și excepțional, nu îndeplinește condițiile prevăzute în respectivele capitole:

(a) pentru activitățile enumerate în anexa IV, atunci când migrantul nu îndeplinește condițiile prevăzute la articolele 17, 18 și 19;

(b) pentru medicii care au o formare de bază, medicii specialiști, asistenții medicali generaliști, medicii dentiști, medicii dentiști specialiști, medicii veterinari, moașele, farmaciștii și arhitecții, în cazul în care migrantul nu îndeplinește condițiile de practică profesională efectivă și legală prevăzute la articolele 23, 27, 33, 37, 39, 43 și 49;

(c) pentru arhitecți, în cazul în care migrantul este titularul unei calificări care nu este prevăzută în anexa V punctul 5.7;

(d) fără a se aduce atingere articolului 21 alineatul (1) și articolelor 23 și 27, pentru medicii, asistenții medicali generaliști, medicii dentiști, medicii veterinari, moașele, farmaciștii și arhitecții titulari ai unui titlu de calificare specializată, care trebuie să urmeze formarea profesională care conduce la obținerea unui titlu prevăzut în anexa V punctele 5.1.1, 5.2.2, 5.3.2, 5.4.2, 5.5.2, 5.6.2 și 5.7.1 și exclusiv în scopul recunoașterii specializării în cauză;

(e) pentru asistenții medicali generaliști și asistenții medicali specializați, titulari ai unui titlu de calificare specializată, care urmează o formare profesională ce conduce la obținerea unui titlu prevăzut în anexa V punctul 5.2.2, atunci când migrantul dorește să fie recunoscut într-un alt stat membru în care activitățile profesionale în cauză sunt exercitate de asistenți medicali specializați fără formare profesională de asistent medical generalist;

(f) pentru asistenții medicali specializați fără formare profesională de asistent medical generalist, în cazul în care migrantul dorește să fie recunoscut într-un alt stat membru în care activitățile profesionale în cauză sunt exercitate de asistenți medicali generaliști, de asistenți medicali specializați fără formare profesională de asistent medical generalist sau de asistenți medicali specializați, titulari ai unui titlu de calificare specializată, care urmează o formare profesională care conduce la obținerea titlurilor prevăzute în anexa V punctul 5.2.2;

(g) pentru migranții care îndeplinesc condițiile prevăzute la articolul 3 alineatul (3).”

Dreptul german

8. În Germania, legislația privind arhitecții intră în domeniul de competență legislativă al landurilor [articolul 70 alineatul (1) din Constituție (Grundgesetz)]. Condițiile de eligibilitate și de înscriere pe lista de arhitecți a Camerei Arhitecților din Landul Bavaria sunt prevăzute la articolul 4 din Legea privind Camera Arhitecților și a Inginerilor Constructori din Landul Bavaria [Gesetz über die Bayerische Architektenkammer und die Bayerische Ingenieurekammer-Bau (GVBl., p. 308)], modificată ultima dată prin Legea din 11 decembrie 2012 (GVBl., p. 633, denumită în continuare „BauKaG”). Acest articol prevede următoarele:

„(1) Lista arhitecților este ținută de Camera arhitecților.

(2) Sunt înscrise, la cerere, pe lista arhitecților persoanele care:

1. au domiciliul, reședința sau își desfășoară activitatea principală în landul Bavaria;

2. au absolvit o formă de învățământ:

   a) cu durata minimă obișnuită de studiu de 4 ani în specializarea arhitectură (construcții) menționată la articolul 3 alineatul (1) sau

   b) cu durata minimă obișnuită de studiu de 3 ani în specializarea arhitectură de interior sau peisagistică menționată la articolul 3 alineatele (2) și (3), în cadrul unei facultăți din Germania, al unei școli de inginerie (Akademie) de stat sau recunoscute de stat din Germania sau al unei instituții de învățământ echivalente din Germania și

3. a efectuat un stagiu practic în specializarea respectivă de minimum doi ani.

În perioada stagiului trebuie efectuate activități de pregătire inițială și continuă la Camera Arhitecților în domeniul proiectării tehnice și economice, precum și în dreptul construcțiilor.

(3) […]

(4) Îndeplinește cerințele prevăzute la alineatul (2) punctul 2 litera a) și persoana care poate face dovada că a obținut o diplomă echivalentă eliberată de o instituție de învățământ superior sau de o altă instituție de învățământ din străinătate. În cazul cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene și ai statelor părți la Acordul privind Spațiul Economic European, sunt considerate echivalente titlurile de calificare indicate sau recunoscute ca fiind suficiente potrivit articolelor 21, 46 și 47 din Directiva 2005/36/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 septembrie 2005 privind recunoașterea calificărilor profesionale (JO L 255, p. 22, rectificare în JO L 271, p. 18, JO L 93, p. 28, JO L 33, p. 49), modificată ultima dată prin Regulamentul (UE) nr. 623/2012 al Comisiei din 11 iulie 2012 (JO L 180, p. 9), coroborate cu punctul 5.7 din anexa V, precum și diplomele vizate la articolele 23 și 49 din Directiva 2005/36/CE coroborate cu punctul 6 din anexa VI. […]

(5) Îndeplinesc condițiile prevăzute la alineatul (2) punctul 2 litera a) și punctul 3 cetățenii statelor membre ale Uniunii Europene și ai statelor părți la Acordul privind Spațiul Economic European care, dintr-un motiv special sau excepțional în sensul articolului 10 literele (b), (c), (d) și (g) din Directiva 2005/36/CE, nu îndeplinesc condițiile pentru recunoașterea titlurilor de calificare pe baza coordonării condițiilor minime de formare în sensul Directivei 2005/36/CE dacă, în plus, sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 13 din Directiva 2005/36/CE, fiind asimilată în acest sens formarea profesională în sensul articolului 12 din Directiva 2005/36/CE. […] Prima teză se aplică prin analogie persoanelor care au fost abilitate să poarte titlul de arhitect în temeiul unei legi care recunoaște

dreptul autorității competente a unui stat membru al Uniunii Europene sau a unui stat parte la Acordul privind Spațiul Economic European să acorde acest titlu resortisanților statelor membre ale Uniunii Europene sau ai statelor părți la Acordul privind Spațiul Economic European care s-au distins în mod deosebit prin calitatea realizărilor lor în domeniul arhitecturii.

[…]”

Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare

9. Domnul Angerer, un resortisant german având reședințe atât în Germania, cât și în Austria, a exercitat de la 1 martie 2007, în Austria, profesia de „planender Baumeister”, ca urmare a promovării unui examen de calificare corespunzător, potrivit legislației austriece.

10. Titlul de calificare de „planender Baumeister” nu îi permite să exercite profesia de arhitect în Austria.

11. Mai mult decât atât, titlul de calificare de „planender Baumeister” nu există în Germania.

12. La 25 aprilie 2008, domnul Angerer a depus o cerere prin care a solicitat înscrierea sa pe lista arhitecților din Bavaria, în temeiul articolului 4 din BauKaG. La 11 iunie 2008 [3], acesta și-a modificat cererea, solicitând înscrierea pe lista prestatorilor de servicii străini în temeiul articolului 2 din BauKaG [4]. Această cerere a fost respinsă de comitetul de înregistrare prin decizia din 18 iunie 2009.

13. Domnul Angerer a contestat această decizie de respingere la Bayerisches Verwaltungsgericht München (Tribunalul Administrativ al Landului Bavaria, München). Prin hotărârea din 22 septembrie 2009, acesta din urmă a anulat decizia de respingere din 18 iunie 2009 și a obligat comitetul de înregistrare să îl înscrie pe domnul Angerer pe lista prestatorilor de servicii străini, în conformitate cu articolul 2 din BauKaG.

14. Comitetul de înregistrare a formulat apel împotriva acestei hotărâri la Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă de Apel din Bavaria). În cursul procedurii de apel, la propunerea instanței și cu acordul comitetului de înregistrare, domnul Angerer și-a modificat cererea, în sensul că a solicitat să fie înscris pe lista arhitecților.

15. Prin hotărârea din 20 septembrie 2011, instanța de apel a admis această cerere modificată și a respins apelul comitetului de înregistrare, precizând că acesta din urmă trebuia să adopte o decizie favorabilă cu privire la înscrierea solicitantului pe lista arhitecților ca arhitect independent (construcții). În motivare, instanța a arătat că sunt îndeplinite condițiile pentru înscrierea pe lista arhitecților prevăzute la articolul 4 alineatul (5) din BauKaG coroborat cu normele, la care se face trimitere în cadrul acestui articol, cuprinse în articolul 10 litera (c), în articolul 11 și în articolul 13 din Directiva 2005/36.

16. Comitetul de înregistrare a formulat recurs împotriva acestei hotărâri la Bundesverwaltungsgericht. Acesta solicită modificarea hotărârii din 20 septembrie 2011 pronunțate de Bayerischer Verwaltungsgerichtshof și a hotărârii din 22 septembrie 2009 pronunțate de Bayerischer Verwaltungsgericht (München) și respingerea acțiunii.

3 — A se vedea Bayerisches Verwaltungsgericht München, hotărârea din 22.09.2009 – M 16 K 09.3302, p. 2.

4 — Această modificare a fost făcută ca urmare a contactelor care au avut loc între domnul Angerer și comitetul de înregistrare, în cadrul cărora acesta din urmă a semnalat faptul că domnul Angerer nu ar îndeplini condițiile de înscriere ca arhitect; a se vedea Verwaltungsgerichtshof Bayern, hotărârea din 20.09.2011 - 22 B 10.2360, punctul 15 (disponibilă la adresa http://openjur.de/u/493661.html).

17. Bundesverwaltungsgericht consideră că soluționarea litigiului cu care a fost sesizată necesită o interpretare a Directivei 2005/36. Prin decizia din 10 iulie 2013, primită la grefa Curții la 5 septembrie 2013, instanța de trimitere a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) a) Reprezintă un «motiv special și excepțional» în sensul articolului 10 din directivă circumstanțele enunțate pentru fiecare dintre categoriile enumerate la literele (a)-(g) ale articolului sau, pe lângă aceste circumstanțe, trebuie să existe și un «motiv special și excepțional» pentru care solicitantul nu îndeplinește condițiile prevăzute în capitolele II și III din titlul III din directivă?

b) În a doua ipoteză, ce natură trebuie să aibă «motivul special și excepțional»? Motivele pentru care migrantul nu îndeplinește în mod excepțional condițiile privind recunoașterea automată a formării sale potrivit capitolului III din titlul III din directivă pot fi motive personale, de exemplu cele care țin de evoluția personală?

2) a) Noțiunea de arhitect în sensul articolului 10 litera (c) din directivă impune ca, în statul membru de origine, migrantul să fi desfășurat sau să fi putut desfășura după formarea sa, în afară de activități tehnice de proiectare, de supraveghere sau de executare de construcții, și activități de creație artistică, de urbanism, economice și eventual de conservare a monumentelor și, dacă este cazul, în ce proporție?

b) Noțiunea de arhitect în sensul articolului 10 litera (c) din directivă impune ca migrantul să aibă o pregătire de nivel universitar orientată în special către arhitectură, în sensul că, în afară de aspectele tehnice de proiectare, de supraveghere și de executare de construcții, cuprinde și aspecte privind creația artistică, urbanismul, economia și eventual conservarea monumentelor și, dacă este cazul, în ce proporție?

c) i) Răspunsul la întrebările de la literele (a) și (b) depinde de modalitatea în care este utilizat în mod obișnuit titlul profesional de arhitect în alte state membre [articolul 48 alineatul (1) din directivă]

ii) sau este suficient să se stabilească modalitatea în care este utilizat în mod obișnuit titlul profesional de arhitect în statul membru de origine și în statul membru gazdă

iii) ori gama de activități asociate în mod obișnuit titlului profesional de arhitect în cadrul Uniunii Europene se poate deduce din articolul 46 alineatul (1) al doilea paragraf din directivă?”

18. Au prezentat observații scrise părțile din procedura principală, inclusiv Landesanwaltschaft Bayern, guvernele german, olandez și român, precum și Comisia. Părțile din procedura principală, inclusiv Landesanwaltschaft Bayern, guvernul german și Comisia au prezentat și observații orale în ședința din 9 iulie 2014.

Analiză

Considerații introductive

Directiva 2005/36

19. Dispozițiile relevante ale Directivei 2005/36 au fost deja citate mai sus. Pentru a înțelege ceea ce este (și ceea ce nu este) supus analizei în prezenta cauză, considerăm că trebuie să evidențiem diferitele sisteme de recunoaștere a calificărilor profesionale prevăzute de directivă.

20. Directiva 2005/36 a fost adoptată de Consiliul Uniunii Europene la 6 iunie 2005 cu majoritate calificată [5]. Aceasta are la bază temeiuri juridice din tratat specifice pieței interne [6]. Directiva abrogă 15 directive anterioare în materia recunoașterii calificărilor profesionale [7] și reorganizează și raționalizează dispozițiile lor prin uniformizarea principiilor aplicabile [8]. În titlul III, Directiva 2005/36 prevede trei sisteme de recunoaștere: recunoașterea automată pentru profesiile în cazul cărora au fost armonizate condițiile minime de formare (capitolul III) (denumit în continuare „sistemul automat"), recunoașterea pe baza experienței profesionale pentru anumite activități profesionale (capitolul II) și un sistem general de recunoaștere pentru alte profesii reglementate, precum și pentru profesii care nu sunt reglementate în capitolele II și III sau în raport cu care, potrivit articolului 10 din Directiva 2005/36, solicitantul nu îndeplinește condițiile prevăzute în capitolele II și III (capitolul I) (denumit în continuare „sistemul general").

21. În vederea soluționării prezentei cauze, sistemul automat și cel general trebuie să fie descrise mai detaliat.

22. Titlul III capitolul III din Directiva 2005/36 instituie în esență o abordare verticală a armonizării, profesie după profesie, pentru o serie de profesii enumerate în mod expres, precum cea de arhitect [9]. Principiul care stă la baza acestui capitol este clar: în cazul în care o persoană deține o calificare prevăzută în anexa V la directivă și dacă sunt îndeplinite anumite condiții minimale, un stat membru trebuie să recunoască titlul de calificare și trebuie să îi confere pe teritoriul său, în scopul accesului la activitatea profesională și al exercitării acesteia, același efect ca titlurilor de calificare pe care le eliberează el însuși. Astfel, în temeiul articolului 21 din Directiva 2005/36, persoana care dorește să exercite profesia de arhitect trebuie să se afle în posesia unei calificări prevăzute la punctul 5.7 din anexa V la directivă și să îndeplinească condițiile minimale de formare prevăzute la articolul 46 din aceasta. În acest sens, Curtea a hotărât că sistemul de recunoaștere automată prevăzut, în ceea ce privește profesia de arhitect, la articolele 21, 46 și 49 din Directiva 2005/36 nu lasă statelor membre nicio marjă de apreciere [10]. Recunoașterea în temeiul titlului III capitolul III este, așadar, automată. Odată ce o persoană îndeplinește criteriile, statele membre nu au altă opțiune decât să îi confere accesul la profesia respectivă.

5 — A se vedea conferința de presă a Consiliului din 6 iunie 2005 [9775/05 (Presse 137), disponibilă la adresa http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/85121.pdf]. Directiva a fost adoptată cu votul negativ al delegațiilor germană și elenă. Delegația luxemburgheză s-a abținut.

6 — Articolul 40 CE (în prezent 46 TFUE) – libera circulație a lucrătorilor, articolul 47 CE (în prezent 53 TFUE) – dreptul de stabilire și articolul 55 CE (în prezent 62 TFUE) – libera prestare a serviciilor.

7 — A se vedea articolul 62 din Directiva 2005/36.

8 — A se vedea considerentul (9) al Directivei 2005/36.

9 — Directiva menține, într-o măsură mai mare sau mai mică, situația juridică anterioară, deși abrogă Directiva Consiliului 85/384/CEE din 10 iunie 1985 privind recunoașterea reciprocă a diplomelor, certificatelor și a altor titluri oficiale de calificare în domeniul arhitecturii, inclusiv a măsurilor destinate să faciliteze exercitarea efectivă a dreptului de stabilire și a libertății de a presta servicii (JO L 223, p. 15, Ediție specială, 06/vol. 1, p. 117).

10 — A se vedea Hotărârea Ordre des architectes (C-365/13, EU:C:2014:280, punctul 24).

23. Titlul III capitolul I din Directiva 2005/36 prevede un sistem general, modelat pe directivele cu aplicare generală anterioare [11], ca sistem subsidiar [12]. Ca regulă, sistemul general se aplică numai acelor profesii cărora nu li se aplică sistemul automat, după cum se poate deduce din articolul 10 din Directiva 2005/36. Ca excepție de la această regulă, articolul 10 prevede de asemenea că sistemul general se aplică și într-o serie de cazuri în care solicitantul, „dintr-un motiv special și excepțional", nu îndeplinește condițiile prevăzute în titlul III capitolele II și III. Condițiile de fond ale sistemului general sunt prevăzute la articolul 11 și următoarele din directivă.

Cadrul factual și normativ în care se încadrează întrebările adresate

24. Decizia de trimitere se limitează la întrebări privind interpretarea anumitor termeni ai articolul 10 din Directiva 2005/36. Două aspecte merită să fie subliniate.

25. În primul rând, în fața instanțelor germane nu se contestă faptul că domnul Angerer nu îndeplinește condițiile unei recunoașteri automate. El nu se află în posesia unei diplome prevăzute la punctul 5.7 din anexa V la Directiva 2005/36, ceea ce înseamnă că nu poate, în temeiul principiului recunoașterii automate, să pretindă autorităților bavareze să îl înscrie ca arhitect în Bavaria [13]. Prin urmare, Curtea nu este chemată să interpreteze dispozițiile care reglementează sistemul automat [14].

26. În al doilea rând, instanțele administrative germane de prim și de secund grad de jurisdicție au considerat că domnul Angerer îndeplinește cerințele de fond ale sistemului general [15]. Această constatare nu pare să fie pusă la îndoială de Bundesverwatungsgericht, în fața căreia se află recursul. Prin urmare, Curtea nu este chemată să interpreteze dispozițiile referitoare la cerințele de fond ale sistemului general. În special, nu este de competența Curții, în contextul prezentei cereri de decizie preliminară, să stabilească dacă titlul de calificare de „planender Baumeister" al domnului Angerer dobândit în temeiul dreptului austriac și experiența sa profesională trebuie să fie acceptate de autoritățile germane, în temeiul condițiilor prevăzute la articolul 11 și următoarele din Directiva 2005/36, pentru dobândirea accesului la profesia de arhitect în Germania.

27. Tot ceea ce dorește Bundesverwaltungsgericht să afle este dacă articolul 10 din Directiva 2005/36 trebuie interpretat în sensul că nu permite autorităților naționale să aplice în cauză sistemul general.

11 — În urma redeschiderii politice a pieței comune/interne la mijlocul anilor '80, pentru domeniile neacoperite de această abordare verticală, a fost introdusă o abordare generală și orizontală, care stabilește orientări generale privind recunoașterea. A se vedea Directivele 89/48/CEE, 92/51/CEE și 1999/42/CE. Originea acestor directive poate fi găsită în documentul „Realizarea pieței interne", Cartea albă a Comisiei către Consiliul European, COM(85) 310 final din 14 iunie 1985, punctul 93.

12 — – A se vedea Barnard, C., *The substantive law of the EU. The four freedoms*, Oxford University Press, ediția a patra, 2013, p. 320.

13 — Potrivit instanței de trimitere, la 18 decembrie 2012 – adică în timp ce acțiunea din fața instanței de trimitere era deja pendinte – domnul Angerer a absolvit cu titlul academic de Diplom-Ingenieur – inginerie civilă (construcții) [Fachhochschule (FH)] Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur (HTWK) Leipzig (Universitatea de științe aplicate din Leipzig). Problema dacă titlul obținut în domeniul ingineriei civile i-ar permite domnului Angerer să beneficieze de o recunoaștere automată nu este în discuție în prezenta cauză. Acest lucru a fost confirmat și de părți în cadrul ședinței. În această privință, trebuie doar să se remarce că acest titlu nu este prevăzut la punctul 5.7 din anexa V la Directiva 2005/36. Problema dacă profesia „Bauingenieur" intră totuși în domeniul de aplicare al sistemului automat (acesta pare să fie punctul de vedere adoptat de Kluth, W., și Rieger, F., în „Die neue EU-Berufsanerkennungsrichtlinie – Regelungsgehalt und Auswirkungen für Berufsangehörige und Berufsorganisationen", *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2005, p. 486-492, în special p. 488) nu este, așadar, relevantă în cazul de față.

14 — Articolul 21 și următoarele și articolul 46 și următoarele din Directiva 2005/36.

15 — Articolul 11 și următoarele din Directiva 2005/36. În acest sens, Verwaltungsgerichtshof Bayern, menținând o hotărâre pronunțată de Verwaltungsgericht München, s-a pronunțat deja în sensul că sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 13 alineatul (3) coroborat cu articolul 11 litera (c) din Directiva 2005/36; a se vedea hotărârea din 20.09.2011 – 22 B 10.2360, punctul 33 (disponibilă la adresa http://openjur.de/u/493661.html).

Prima întrebare: interpretarea expresiei „motiv special și excepțional”, care figurează la articolul 10 din Directiva 2005/36

28. Instanța de trimitere solicită o interpretare a expresiei „motiv special și excepțional” care figurează la articolul 10 din Directiva 2005/36. Aceasta ar dori să afle dacă situațiile prevăzute la literele (a)-(g) ale acestui articol nu constituie decât o enumerare de „motive speciale și excepționale” sau dacă această expresie are o semnificație normativă suplimentară. Altfel spus, instanța solicită clarificări cu privire la faptul dacă autoritățile naționale pot întreprinde o evaluare a aspectului dacă titlul de calificare de „planender Baumeister” al domnului Angerer și experiența sa profesională îi pot deschide, în temeiul articolului 11 și următoarelor din Directiva 2005/36, accesul la profesia de arhitect în Germania sau dacă, înainte de a evalua calificările acestuia, autoritățile naționale trebuie mai întâi să examineze dacă există un „motiv special și excepțional” pentru care domnul Angerer nu se află în posesia unui titlu de calificare ca arhitect obținut în Austria.

Interpretarea textuală și sistemică a articolului 10 din Directiva 2005/36

29. După cum am văzut deja mai sus, potrivit articolului 10, sistemul general de recunoaștere a calificărilor se aplică tuturor profesiilor care nu sunt reglementate în capitolele II și III din titlul III (Libertatea de stabilire), precum și în cazurile următoare, în care solicitantul, *dintr-un motiv special și excepțional*, nu îndeplinește condițiile prevăzute în respectivele capitole. „Cazurile următoare” sunt cele enumerate la literele (a)-(g).

30. Natura acestor litere diferă. Astfel, literele (a) și (b) se referă la experiența și, respectiv, la practica profesională, în timp ce literele (c), (d), (e) și (f) se referă la anumite calificări determinate. Litera (g) are o natură complet diferită: aceasta se referă la migranții care au titlul de calificare eliberat într-o țară terță.

31. Ca urmare a poziționării expresiei „motiv special și excepțional” chiar la începutul articolului 10, respectiv înainte de enumerarea literelor (a)-(g) [16], considerăm că această expresie ar trebui să aibă aceeași semnificație pentru fiecare dintre literele (a)-(g) care urmează. În caz contrar, legiuitorul ar fi trebuit să atribuie fiecărei litere de la (a) la (g) propria formulare suplimentară, adaptată necesităților specifice ale fiecăreia dintre ele.

32. Această constatare ne conduce la întrebarea dacă literele (a)-(g) ale articolului 10 din Directiva 2005/36 constituie prin ele însele motivele pentru care sistemul general trebuie să se aplice sau dacă trebuie să existe motive suplimentare.

33. Să examinăm mai îndeaproape noțiunea „motiv”. *Oxford Advanced Learner's Dictionary* dă următoarea definiție acestei noțiuni: „a cause or an explanation for something that has happened or that somebody has done” („o cauză sau o explicație a unui lucru care s-a întâmplat sau pe care l-a făcut cineva”) [17]. *Cambridge Advance Learner's Dictionary* dă o definiție asemănătoare: „the cause of an event or situation or something that provides an excuse or explanation” („cauza unui eveniment sau a unei situații ori un lucru care oferă o scuză sau o explicație”) [18]. Elementul-cheie al acestor definiții ni se pare a fi factorul explicație. Un „motiv” oferă în mod intrinsec o explicație.

16 — Înaintea parantezei, cum s-ar spune în limbaj matematic.

17 — Definiție disponibilă la adresa http://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/reason_1

18 — Definiție disponibilă la adresa http://dictionary.cambridge.org/dictionary/british/reason

34. La o primă lectură a termenilor articolului 10, ar putea exista tentația să se presupună că expresia „motiv special și excepțional” necesită elemente suplimentare, cum ar fi o explicație cu privire la motivul pentru care condițiile prevăzute în capitolele II și III nu sunt îndeplinite în cazurile enumerate la articolul 10 literele (a)-(g). Într-adevăr, în interpretarea strict textuală, literele (a)-(g) cu greu pot fi descrise ca „motive” [19]. În cazul unui arhitect, potrivit literei (c), ar fi necesară o explicație cu privire la motivul pentru care persoana în cauză este titularul unei calificări care nu este prevăzută la punctul 5.7 din anexa V [20].

35. Instanța de trimitere înclină în favoarea unei astfel de interpretări. În opinia sa, în ceea ce privește arhitecții, trebuie să fie îndeplinite două condiții cumulative: în primul rând, solicitantul să fie titularul unei calificări care nu este prevăzută la punctul 5.7 din anexa V și, în al doilea rând, aceasta să fie urmarea unui „motiv special și excepțional”.

36. Cu toate acestea, nu suntem convinși de o astfel de argumentație.

37. Dacă am putea presupune că expresia „motiv special și excepțional” comportă aceeași semnificație pentru literele (a)-(g), ne-am da imediat seama că este puțin probabil să se găsească o definiție comună. Să luăm ca exemplu litera (g), potrivit căreia sistemul general se aplică atunci când solicitantul, care, dintr-un motiv special și excepțional, nu îndeplinește condițiile prevăzute în capitolele II și III, este un migrant care îndeplinește condițiile prevăzute la articolul 3 alineatul (3) din directivă. Această ultimă dispoziție prevede că se consideră titlu de calificare orice titlu de calificare eliberat într-o țară terță de îndată ce titularul său are o experiență profesională în profesia în cauză de trei ani pe teritoriul statului membru care a recunoscut respectivul titlu de calificare în conformitate cu articolul 2 alineatul (2), certificată de respectivul stat membru. Se poate pretinde ca cineva care a obținut o calificare într-o țară terță să trebuiască să invoce existența unui motiv special și excepțional pentru care această calificare este obținută într-o astfel de țară terță? Răspunsul este cu siguranță negativ. „Special și excepțional” în acest caz este *faptul* că respectiva calificare este obținută într-o țară terță, nu *motivul* pentru care este obținută acolo.

38. Considerăm că este foarte greu de imaginat că, deși expresia „motiv special și excepțional” nu are nicio semnificație suplimentară în ceea ce privește litera (g), aceasta ar avea o astfel de semnificație pentru celelalte litere [21].

39. Cu alte cuvinte, chiar dacă putem înțelege că în cazul arhitecților, potrivit literei (c), se poate imagina din punct de vedere teoretic existența unui motiv special și excepțional pentru care migrantul este titularul unei calificări care nu este prevăzută la punctul 5.7 din anexa V la Directiva 2005/36 [22], avem totuși rezerve în ceea ce privește atribuirea unei semnificații suplimentare expresiei „motiv special și excepțional” pentru fiecare dintre literele (a)-(g) în parte.

19 — Trebuie remarcat faptul că celelalte versiuni lingvistice ale articolului 10 utilizează aceeași noțiune, fie la forma de singular, fie la forma de plural. Cu titlu de exemplu, la forma de plural: „aus […] Gründen” (DE), „põhjustel” (ET), „dėl […] priežasčių” (LT), „z przyczyn” (PL); la forma de singular: „por una razón” (ES), „pour un motif” (FR), „per una ragione” (IT).

20 — În cazul de față, acest lucru ar însemna că domnul Angerer ar trebui să explice de ce se află în posesia titlului de calificare de „planender Baumeister” obținut în temeiul dreptului austriac. Întrebarea implicită ar fi atunci aceea dacă „motivul special și excepțional” trebuie să comporte o semnificație obiectivă sau una subiectivă.

21 — Acesta este motivul pentru care termenii „situație” sau „caz” ar fi fost mai adecvați decât termenul „motiv”.

22 — Am putea, de exemplu, considera drept motive obiective omiterea involuntară de către legiuitorul Uniunii a includerii unei calificări la punctul 5.7 din anexa V sau, drept motive subiective, situația personală sau familială excepțională care a permis solicitantului să obțină doar o calificare care nu este enumerată în anexă, în locul uneia care este prevăzută în aceasta.

Istoricul legislativ al articolului 10 din Directiva 2005/36

40. Examinând istoricul legislativ al directivei, putem observa că propunerea inițială a Comisiei [23] referitoare la articolul 10 a fost scurtă și la obiect. Acesta prevedea următoarele: „[p]rezentul capitol se aplică tuturor profesiilor care nu sunt reglementate în capitolele II și III din prezentul titlu, *precum și în toate cazurile în care solicitantul nu îndeplinește condițiile prevăzute în respectivele capitole*” [24]. Prin urmare, propunerea anticipa că, de fiecare dată când nu erau îndeplinite condițiile recunoașterii automate, se aplica în continuare, în principiu, sistemul general.

41. Parlamentul nu și-a manifestat dezacordul față de această formulare și astfel, în primă lectură, nu a propus o modificare a articolului 10 [25].

42. Cu toate acestea, din punctul de vedere al Consiliului, propunerea Comisiei avea un caracter prea general. În poziția sa comună, Consiliul a considerat că această extindere a sistemului general ar trebui să se aplice doar profesiilor care nu sunt reglementate în capitolele II și III din titlul III, precum și „cazurilor speciale enumerate la *articolul 10 literele (a)-(g)* din poziția comună, în care solicitantul, deși exercită o profesie reglementată în respectivele capitole, nu îndeplinește, dintr-un motiv special și excepțional, condițiile prevăzute în aceste capitole” [26]. Poziția comună prevede în continuare următoarele: „[c]azurile enumerate acoperă situații care intră în prezent în domeniul de reglementare al tratatului, astfel cum acesta a fost interpretat de Curtea de Justiție a Comunităților Europene, precum și situații care fac obiectul unor soluții distincte prevăzute de directivele existente” [27].

43. În schimb, Comisia a acceptat această contrapropunere, afirmând că poziția comună clarifica propunerea sa cu privire la cazurile de aplicare subsidiară a regimului general de recunoaștere, enumerând situațiile specifice avute în vedere care, la momentul respectiv, erau reglementate fie de norme ad-hoc, fie de dispozițiile tratatului, fie de sistemul general de recunoaștere. Comisia a afirmat în continuare că „[a]ceastă precizare nu implică nicio modificare de fond” [28].

44. Avem îndoieli cu privire la exactitudinea acestei ultime afirmații, în condițiile în care efectul poziției comune a Consiliului este acela că sistemul general nu se aplică în toate cazurile. Cu toate acestea, pentru noi este clar că obiectivul legiuitorului comunitar a fost în principal acela de a restrânge cazurile speciale la situațiile de excepție prevăzute la punctele (a)-(g), și anume la cele reglementate deja de tratat, astfel cum acesta a fost interpretat de Curte, și de directivele existente. Ideea nu a fost aceea de a introduce criterii suplimentare pentru aplicarea sistemului general în afara celor prevăzute la literele (a)-(g), criterii care ar rezulta din folosirea expresiei „motiv special și excepțional”.

23 — A se vedea Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind recunoașterea calificărilor profesionale, COM(2002) 119 final, JO 2002, C 181 E, p. 183, la p. 188.

24 — Sublinierea noastră.

25 — A se vedea Rezoluția legislativă a Parlamentului European din 11 februarie 2004 referitoare la propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind recunoașterea calificărilor profesionale [COM(2002) 119 – C5-0113/2002 - 2002/0061(COD)], JO 2004, C 97 E, p. 230.

26 — A se vedea Poziția comună (CE) nr. 10/2005 adoptată de Consiliu la 21 decembrie 2004 în vederea adoptării Directivei 2005/…/CE a Parlamentului European și a Consiliului din … privind recunoașterea calificărilor profesionale, JO 2005, C 58 E, p. 1, la p. 122.

27 — *Ibidem*, p. 123.

28 — A se vedea Comunicarea din 6 ianuarie 2005 a Comisiei către Parlamentul European în conformitate cu articolul 251 alineatul (2) al doilea paragraf din Tratatul CE referitoare la poziția comună a Consiliului cu privire la adoptarea unei directive a Parlamentului European și a Consiliului privind recunoașterea calificărilor profesionale, COM(2004) 853 final, p. 7.

Articolul 10 din Directiva 2005/36 interpretat în lumina articolului 49 TFUE

45. Această interpretare a articolului 10 din Directiva 2005/36 este confirmată, în plus, de examinarea acestuia în lumina articolului 49 TFUE [29].

46. În Hotărârea Comisia/Spania [30], pronunțată într-o cauză privitoare la farmaciști, Curtea a statuat că dreptul la recunoașterea diplomelor este garantat ca expresie a dreptului fundamental la libertatea de stabilire [31]. Nu vedem niciun motiv pentru care același lucru nu s-ar aplica și în cazul arhitecților. Prin urmare, Directiva 2005/36 trebuie interpretată în lumina dispoziției tratatului privind libertatea de stabilire.

47. În acest context, am dori să propunem Curții să recurgă la raționamentul care a stat la baza pronunțării Hotărârii Dreessen [32].

48. Cauza respectivă privea un cetățean belgian care a obținut o diplomă de inginer în Germania, a lucrat ca angajat salariat în cadrul unor diferite firme de arhitectură din Liège (Belgia) și a solicitat înscrierea sa în tabloul ordinului arhitecților din provincia Liège pentru a putea exercita profesia cu titlu independent. Cererea a fost respinsă pentru motivul că diploma sa nu corespundea uneia eliberate de o catedră de arhitectură în sensul Directivei 85/384 și nu intra, așadar, sub incidența acesteia din urmă. Curtea a hotărât că, într-o astfel de situație, se aplică articolul din tratat privind libertatea de stabilire. Aceasta a statuat că obiectivul directivelor privind recunoașterea nu este acela de a face mai dificilă recunoașterea diplomelor, a certificatelor sau a altor titluri de calificare în situații care ies din domeniul de reglementare al acestor directive [33]. Prin urmare, autoritățile naționale trebuiau să examineze cererea domnului Dreessen.

49. În opinia noastră, interpretarea dată de Curte articolului 49 TFUE în ceea ce privește situațiile care ies din domeniul de reglementare al directivei pertinente se aplică *a fortiori* și în ceea ce privește interpretarea unei dispoziții din cuprinsul Directivei 2005/36. Ceea ce reținem din Hotărârea Dreessen în scopul prezentei cauze este aceasta: articolul 10 litera (c) din directivă trebuie interpretat într-un mod care să fie în conformitate cu tratatele și în special cu dreptul de stabilire, ceea ce nu înseamnă că ar trebui să se opună ca autoritățile naționale să soluționeze o cerere și să verifice dacă condițiile de fond ale sistemului general de recunoaștere sunt îndeplinite în cazul unui arhitect. Articolul 10 litera (c) nu ar trebui să facă mai dificilă o astfel de evaluare. Aceasta nu înseamnă că autoritățile naționale sunt obligate să recunoască diploma domnului Angerer, întrucât nu aceasta este problema în speță. Acest lucru înseamnă doar că autoritățile naționale ar trebui să fie în situația de a putea verifica dacă titlurile de calificare și experiența acestuia corespund condițiilor prevăzute la articolul 11 și următoarele din Directiva 2005/36.

29 — Articolul 49 TFUE reprezentând *Grundnorm*-ul dreptului de stabilire, în terminologia mai exactă folosită de P.-C. Müller-Graff, în R. Streinz, *EUV/AEUV*, Beck, ediția a doua, München, 2012, Artikel 49 AEUV, punctul 1.

30 — C-39/07, EU:C:2008:265.

31 — A se vedea Hotărârea Comisia/Spania (EU:C:2008:265, punctul 37).

32 — C-31/00, EU:C:2002:35.

33 — A se vedea Hotărârea Dreessen (EU:C:2002:35, punctul 26).

Răspunsul la prima întrebare

50. În concluzie, considerăm că expresia „motiv special și excepțional” care figurează la articolul 10 din Directiva 2005/36 servește doar ca introducere la literele (a)-(g) ale articolului respectiv. Aceasta nu are o valoare normativă care să o depășească pe cea a cazurilor enumerate la literele (a)-(g). În consecință, propunem Curții ca răspunsul la prima întrebare să fie acela că expresia „motiv special și excepțional” care figurează la articolul 10 din Directiva 2005/36 se referă numai la literele (a)-(g) ale acestui articol. Un solicitant nu este obligat să facă dovada existenței unui „motiv special și excepțional” suplimentar celor menționate la articolul 10 literele (a)-(g).

A doua întrebare: interpretarea termenului „arhitect” care figurează la articolul 10 litera (c) din Directiva 2005/36

51. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere urmărește în esență să obțină clarificări cu privire la semnificația termenului „arhitect” care figurează la articolul 10 litera (c) din Directiva 2005/36. Aceasta ar dori să afle dacă persoana în cauză trebuie să fi desfășurat și activități de creație artistică, de urbanism, economice sau eventual de conservare a monumentelor istorice, dar și, în sens mai general, să obțină clarificări cu privire la criteriile de determinare a ceea ce este un arhitect.

52. În opinia comitetului de înregistrare, noțiunea de arhitect presupune ca persoana care urmărește să fie recunoscută ca arhitect în temeiul sistemului general să îndeplinească anumite condiții minimale. Drept criterii, s-ar putea recurge la condițiile prevăzute la articolul 46 din Directiva 2005/36.

53. În opinia noastră, termenul „arhitect” care figurează la articolul 10 litera (c) indică doar profesia la care se solicită accesul de către solicitant. Directiva 2005/36 nu prevede o definiție juridică a ceea ce este un arhitect – nici în cadrul sistemului automat, nici în cadrul celui general.

54. Este adevărat că, la fel ca articolul 3 din Directiva 85/384[34], articolul 46 din Directiva 2005/36, intitulat „Formare de arhitect”, prevede în detaliu ce fel de cunoștințe, aptitudini și competențe trebuie dobândite în cadrul studiilor de arhitectură pentru a intra sub incidența sistemului automat. Aceasta nu înseamnă însă că directiva încearcă să definească ce este un arhitect.

55. Într-adevăr, în ceea ce privește Directiva 85/384, Curtea a statuat că articolul 1 alineatul (2) din aceasta, care reglementează domeniul său de aplicare[35], nu pretinde să dea o definiție juridică activităților din domeniul arhitecturii și că revine legislației naționale a statului membru gazdă sarcina de a defini activitățile care intră în acest domeniu[36]. Aceste constatări ale Curții se referă la actualul sistem automat[37].

56. Considerăm că, din moment ce directiva nici măcar nu încearcă să definească ce înseamnă un arhitect în cadrul sistemului automat, nu poate, *a fortiori*, să facă acest lucru nici în cadrul celui general.

34 — Modul de redactare a articolului 46 alineatul (1) din Directiva 2005/36 este practic identic cu cel al articolului 3 din Directiva 85/384.

35 — Articolul 1 alineatul (2) din Directiva 85/384 are următorul cuprins: „În înțelesul prezentei directive, activitățile din domeniul arhitecturii sunt cele exercitate în mod obișnuit cu titlul profesional de arhitect”.

36 — A se vedea Hotărârea Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia și alții (C-111/12, EU:C:2013:100, punctul 42). A se vedea de asemenea Ordonanța Mosconi și Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia (C-3/02, EU:C:2004:224, punctul 45). În aceeași ordine de idei, în Concluziile prezentate în cauza Dreessen (C-31/00, EU:C:2001:285, punctul 4), avocatul general Léger a arătat următoarele: „[o]biectivul directivei nu este acela de armonizare a reglementărilor naționale în domeniul arhitecturii. Directiva nu definește ce înseamnă un arhitect. Aceasta nu stabilește nici criteriile de fond de definire a profesiei”.

37 — Dat fiind că Directiva 85/384 conținea doar un astfel de sistem automat, după cum am văzut mai sus.

57. Mai mult, propunem Curții să nu integreze cerințele prevăzute la articolul 46 alineatul (1) din Directiva 2005/36 în termenul „arhitect” care figurează la articolul 10 litera (c) din Directiva 2005/36. Acest lucru ar echivala în mod efectiv cu o condiționare a aplicabilității sistemului general de îndeplinirea criteriilor corespunzătoare sistemului automat. Noțiuni ale sistemului automat ar fi introduse în sistemul general în mod indirect. În cele din urmă, sistemul general ar fi compromis.

58. În consecință, suntem foarte prudenți în a da o interpretare prea restrictivă termenului „arhitect” în sensul articolului 10 din Directiva 2005/36. Acordarea accesului unei persoane la exercitarea profesiei de arhitect în temeiul sistemului general se stabilește de către autoritățile competente ale statului membru, după ce acestea au aplicat condițiile prevăzute la articolul 11 și următoarele și au efectuat evaluarea în temeiul acestor articole. Dacă s-ar integra prea multe cerințe în termenul „arhitect” ar exista riscul ca evaluarea care trebuie efectuată de autoritățile naționale să fie într-o oarecare măsură obstrucționată.

59. Termenul „arhitect” utilizat la articolul 10 litera (c) din Directiva 2005/36 nu presupune faptul că autoritățile naționale trebuie să caute criterii suplimentare pe care persoana care solicită recunoașterea în temeiul sistemului general trebuie să le îndeplinească. În acest context al directivei, articolul 10 litera (c) nu se opune ca autoritățile naționale să constate că persoana în cauză îndeplinește criteriile de recunoaștere potrivit sistemului general. Nu vedem niciun motiv pentru care acestea ar trebui să fie împiedicate să aplice sistemul general de recunoaștere.

60. În consecință, răspunsul la cea de a doua întrebare ar trebui să fie acela că termenul „arhitect” care figurează la articolul 10 litera (c) din Directiva 2005/36 se referă la profesia la care solicită accesul un solicitant. Acesta nu trebuie interpretat în sensul că restrânge domeniul de aplicare al sistemului de recunoaștere a calificărilor instituit prin titlul III capitolul I din Directiva 2005/36.

Concluzie

61. În lumina tuturor considerațiilor care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările adresate de Bundesverwaltungsgericht după cum urmează:

„1) Expresia «motiv special și excepțional» care figurează la articolul 10 din Directiva 2005/36/CE a Parlamentul European și a Consiliului din 7 septembrie 2005 privind recunoașterea calificărilor profesionale se referă numai la literele (a)-(g) ale acestui articol. Un solicitant nu este obligat să facă dovada existenței unui «motiv special și excepțional» suplimentar celor prevăzute la articolul 10 literele (a)-(g).

2) Termenul «arhitect» care figurează la articolul 10 litera (c) din Directiva 2005/36 se referă la profesia la care solicită accesul un solicitant. Acesta nu trebuie interpretat în sensul că restrânge domeniul de aplicare al sistemului de recunoaștere a calificărilor instituit prin titlul III capitolul I din Directiva 2005/36.”