HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a șaptea)

12 decembrie 2013 *

„Trimitere preliminară — Libera prestare a serviciilor — Subvenții publice cofinanțate din Fondul social european, în favoarea studenților înscriși la o specializare postuniversitară — Reglementare regională care vizează îmbunătățirea nivelului local de formare și care condiționează acordarea burselor de cerințe referitoare la operatorii care organizează cursurile postuniversitare — Condiția privind o experiență neîntreruptă de 10 ani”

În cauza C-523/12,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Italia), prin decizia din 17 mai 2012, primită de Curte la 19 noiembrie 2012, în procedura

Dirextra Alta Formazione srl

împotriva

Regione Puglia,

CURTEA (Camera a șaptea),

compusă din domnul G. Arestis, îndeplinind funcția de președinte al Camerei a șaptea, și domnii J.-C. Bonichot (raportor) și A. Arabadjiev, judecători,

avocat general: domnul M. Wathelet,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru Regione Puglia, de S. O. Di Lecce și de V. Triggiani, avvocati;

— pentru Comisia Europeană, de E. Montaguti și de H. Tserepa-Lacombe, în calitate de agenți,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: italiana.

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolelor 56 TFUE, 101 TFUE și 107 TFUE, precum și a articolelor 9 și 10 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 (denumită în continuare „CEDO”), a articolului 2 din protocolul adițional la aceasta, precum și a articolelor 11 și 14 de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Dirextra Alta Formazione srl (denumită în continuare „Dirextra”), un organism care prestează servicii de formare postuniversitară, pe de o parte, și Regione Puglia (Regiunea Puglia), pe de altă parte, cu privire la anumite decizii ale acesteia din urmă de a supune acordarea unor burse universitare finanțate în special din Fondul social european (FSE) anumitor condiții referitoare mai ales la vechimea organismului de formare la care intenționează să se înscrie studenții care solicită aceste burse.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

3 Potrivit considerentului (22) al Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului din 11 iulie 2006 de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european și Fondul de coeziune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999 (JO L 210, p. 25, Ediție specială, 14/vol. 2, p. 64, rectificare în JO 2008, L 301, p. 40), ar trebui ca activitățile fondurilor și operațiunile la finanțarea cărora contribuie să fie coerente cu celelalte politici comunitare și conforme cu legislația comunitară.

4 Conform articolului 9 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1083/2006:

„Operațiunile finanțate din fonduri sunt în conformitate cu dispozițiile tratatului și din actele adoptate în temeiul acestuia.”

Reglementarea Regione Puglia

5 Măsurile de sprijin pentru urmarea studiilor postuniversitare, în cadrul dispozițiilor prevăzute de programul operațional regional al Regione Puglia pentru FSE, au fost definite în Legea regională nr. 12 din 26 mai 2009 privind dispozițiile referitoare la burse de studii destinate să ajute studenții din această regiune aflați în posesia unei diplome să dobândească noi calificări universitare (legge regionale n° 12 – Misure in tema di borse di studio a sostegno della qualificazione delle laureate e dei laureati pugliesi) (*Bollettino Ufficiale della Regione Puglia* nr. 78 din 29 mai 2009, p. 9856, denumită în continuare „legea regională”).

6 Articolul 2 din legea regională prevede diverse condiții pe care organismele care furnizează o formare postuniversitară trebuie să le îndeplinească pentru ca frecventarea cursurilor corespunzătoare să poată fi finanțată prin intermediul burselor de studii propuse.

7 Aceste condiții sunt definite în mod distinct, după cum privesc, pe de o parte, universitățile italiene sau străine, publice ori private, recunoscute de dreptul național, pe de altă parte, instituțiile de învățământ superior, private sau publice, care oferă programe de master acreditate și, în sfârșit, alte instituții de învățământ superior care îndeplinesc condiții specifice privind în special durata experienței lor dobândite în învățământul postuniversitar.

8 În ceea ce privește această din urmă categorie, articolul 2 alineatul 3 din legea regională are următorul cuprins:

„Cursurile de master alese de persoanele interesate trebuie să fie furnizate de instituții de învățământ superior, atât private, cât și publice, care au desfășurat în mod continuu, în cei zece ani calendaristici care precedă data publicării anunțului public privind acordarea burselor de studii, o activitate demonstrabilă de formare postuniversitară. Prin «activitate de formare postuniversitară» se înțelege numai cursurile adresate exclusiv titularilor unei diplome de «laurea», cursuri a căror durată să nu fi fost mai mică de 800 de ore. Activitatea furnizată trebuie să fi fost desfășurată în calitate de entitate executantă, iar nu de simplu partener. Și în acest caz, durata totală a programelor de master alese de persoanele interesate nu trebuie să fie mai mică de 800 de ore, dintre care cel puțin 500 de ore de formare în sala de curs și, în orice caz, un stagiu reprezentând cel puțin 30 % în raport cu durata totală prevăzută pentru programul de master."

9 Printr-o decizie din 2 decembrie 2009, șeful Serviciului de Formare Profesională al Regione Puglia a aprobat anunțul de deschidere a procedurii având drept obiect acordarea burselor de studiu prevăzute de legea regională.

10 În acest anunț se preciza în special că bursele respective puteau fi acordate printre altele pentru o formare postuniversitară de master oferită de instituții de învățământ superior, private sau publice, care pot face dovada că au desfășurat în mod neîntrerupt, în perioada 3 decembrie 1999-3 decembrie 2009, o activitate de formare postuniversitară (denumită în continuare „condiția referitoare la experiența de 10 ani").

Litigiul principal și întrebarea preliminară

11 Dirextra este o instituție privată de învățământ superior care face dovada unei activități de formare postuniversitară mai mare de 8 000 de ore, în urma unei activități desfășurate numai în cursul celor cinci ani care precedă publicarea anunțului de deschidere a procedurii de acordare a burselor, iar nu în cursul celor 10 ani prevăzuți de legea regională.

12 Dirextra a contestat legalitatea condiției referitoare la experiența de 10 ani în acțiunea cu care a sesizat instanța de trimitere și prin care se solicită anularea deciziei din 2 decembrie 2009, precum și a anunțului de deschidere a procedurii.

13 Astfel, societatea reclamantă a susținut că o asemenea de cerință nu era conformă cu dreptul Uniunii, în special cu principiile liberei concurențe, proporționalității, nediscriminării, și contravenea articolului 56 TFUE și următoarele, articolului 101 TFUE și următoarele, precum și că nu era conformă cu dispozițiile Directivei 2004/17/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale (JO L 134, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 8, p. 3), ale Directivei 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii (JO L 134, p. 114, Ediție specială, 06/vol. 8, p. 116) și ale Directivei 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (JO L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 58, p. 50).

14 Deși exclude aplicabilitatea în cauză a acestor directive, instanța de trimitere consideră, în esență, că restricțiile privind libera prestare a serviciilor care rezultă din condiția referitoare la experiența de 10 ani evidențiază o inegalitate de tratament care nu este conformă cu obiectivele acțiunilor FSE care vizează să amelioreze calitatea de ansamblu a sistemului de învățământ. Potrivit instanței de trimitere,

condiționarea selectării organismelor prestatoare de această cerință s-ar dovedi disproporționată și neadaptată la durata concretă a cursurilor care pot fi finanțate, și anume cel puțin 800 de ore pe an, și chiar exorbitant în raport cu însăși economia acțiunii Uniunii Europene.

15 Această selecție ar putea fi realizată prin intermediul unor condiții având efecte mai puțin restrictive pentru concurență și proporționale cu durata cursurilor de master care trebuie furnizate de organisme care pot totuși să pretindă un înalt nivel de profesionalism, fără să denatureze concurența și fără să afecteze calitatea învățământului, garantând în același timp libertatea învățământului și pluralismul de idei, astfel cum sunt protejate prin articolele 9 și 10 din CEDO, precum și prin articolele 11 și 14 din cartă.

16 În aceste condiții, Tribunale amministrativo regionale per la Puglia a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Este conformă cu articolul 56 [TFUE] și următoarele, cu articolul 101 [TFUE] și următoarele […], precum și cu articolul 107 [TFUE] și următoarele și cu principiile concurenței, proporționalității, nediscriminării și egalității de tratament care rezultă din aceste dispoziții și în raport cu articolele 9 și 10 din [CEDO], cu articolul 2 din Protocolul adițional la aceasta și cu articolele 11 și 14 din [cartă], o dispoziție precum cea cuprinsă la articolul 2 alineatul 3 din [legea regională], care reglementează în mod restrictiv accesul pe piață pentru furnizarea unor servicii specifice destinate consolidării învățământului la nivel local (furnizarea unor cursuri postuniversitare de master), condiționându-l de îndeplinirea unui singur criteriu, ales și formulat în mod arbitrar (un număr de ore repartizat într-o perioadă nejustificat de lungă) față de temeiul măsurii comunitare (consolidarea calității formării și, așadar, selectarea unor entități având calificarea corespunzătoare), iar nu diferențiat în funcție de durata concretă a serviciului respectiv?”

Cu privire la întrebarea preliminară

Observații introductive

17 Trebuie amintit că nu este de competența Curții să se pronunțe, în cadrul procedurii preliminare, asupra compatibilității dispozițiilor de drept național cu normele dreptului Uniunii. Cu toate acestea, Curtea este competentă să furnizeze instanței de trimitere toate elementele de interpretare proprii dreptului Uniunii, care să îi permită acesteia să aprecieze o astfel de compatibilitate în vederea soluționării cauzei cu care este sesizată (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 septembrie 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, C-42/07, Rep., p. I-7633, punctul 37).

18 Ridicând problema caracterului excesiv în raport cu dreptul Uniunii al unei condiții care are drept efect să excludă posibilitatea anumitor instituții de învățământ superior de a-și furniza prestațiile studenților care solicită o bursă regională finanțată în special din FSE, instanța de trimitere solicită, în esență, Curții să stabilească dacă cerințele privind libera prestare a serviciilor, consacrată la articolul 56 TFUE, se opun unei astfel de condiții. În consecință, trebuie să se considere că argumentația sa referitoare la principiile proporționalității și nediscriminării se suprapune cu cea referitoare la cerințele menționate și, prin urmare, nu este necesar să se răspundă separat la aceasta.

19 Pe de altă parte, referirea din întrebarea instanței de trimitere făcută la articolul 101 TFUE și următoarele, privind concurența, și la articolul 107 TFUE și următoarele, privind ajutoarele de stat, precum și trimiterea la articolele 11 și 14 din cartă nu au în decizia de trimitere o justificare suficientă care să permită Curții să aprecieze pertinența acestora și nici, în consecință, să se pronunțe asupra cererii instanței de trimitere, în măsura care se referă la aceste dispoziții.

20 În sfârșit, trebuie amintit că dreptul Uniunii nu reglementează raporturile dintre CEDO și ordinile juridice ale statelor membre și nu stabilește nici consecințele care trebuie deduse de instanța națională în cazul unui conflict între drepturile garantate de această convenție și o normă de drept național (a se vedea în acest sens Hotărârea din 24 aprilie 2012, Kamberaj, C-571/10, punctul 62, și Hotărârea din 26 februarie 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, punctul 44). În consecință, Curtea nu trebuie să se pronunțe asupra cererii instanței de trimitere în măsura care se referă la CEDO și la protocolul adițional la aceasta.

Cu privire la libera prestare a serviciilor

21 Rezultă dintr-o jurisprudență constantă că libera prestare a serviciilor prevăzută la articolul 56 TFUE impune nu numai eliminarea oricărei discriminări pe considerente de cetățenie sau naționalitate față de prestatorul de servicii stabilit în alt stat membru, ci și, în egală măsură, înlăturarea oricărei restricții, chiar dacă aceasta se aplică fără a distinge între prestatorii naționali și cei din alte state membre, atunci când este de natură să interzică, să îngreuneze sau să facă mai puțin atractive activitățile prestatorului stabilit în alt stat membru, unde acesta furnizează în mod legal servicii similare (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 iulie 2013, Citroën Belux, C-265/12, punctul 35 și jurisprudența citată).

22 În speță, nu se poate exclude că organismele de formare stabilite în alte state membre decât Republica Italiană pot fi private de posibilitatea de a-și furniza serviciile unor studenți susceptibili să beneficieze de bursa regională, pentru unicul motiv că aceste organisme nu îndeplinesc condiția referitoare la experiența de 10 ani, impusă de legea regională.

23 În plus, o dispoziție precum cea în discuție în litigiul principal, prin faptul că supune acordarea bursei de studii condiției ca organismul de învățământ la care preconizează să se înscrie studentul să facă dovada unei vechimi neîntrerupte de 10 ani, prezintă riscul de a descuraja acest student să se înscrie la anumite organisme care nu îndeplinesc condiția menționată și, așadar, de a face mai puțin atractive activitățile acestora din urmă.

24 O astfel de restricție privind libera prestare a serviciilor nu poate fi admisă decât dacă urmărește un obiectiv legitim compatibil cu tratatul și dacă se justifică prin motive imperative de interes general, cu condiția ca în acest caz restricția menționată să fie de natură să asigure realizarea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv (a se vedea printre altele Hotărârea Citroën Belux, citată anterior, punctul 37 și jurisprudența citată).

25 În cauză, rezultă din dosarul prezentat Curții că obiectivul urmărit de legea regională în discuție, în vederea facilitării accesului la piața muncii al tinerilor absolvenți care nu au lucrat niciodată sau care și-au pierdut locul de muncă, este acela de a asigura că formarea postuniversitară la care le este facilitat accesul prin acordarea unei burse are un nivel ridicat. Nu se poate contesta că supunerea astfel a finanțării unei formări postuniversitare unei condiții care vizează să garanteze calitatea acestei formări răspunde unui motiv imperativ de interes general. Obiectivul asigurării unui înalt nivel al formărilor universitare este legitim pentru a justifica restricții privind libertățile fundamentale (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 noiembrie 2003, Neri, C-153/02, Rec., p. I-13555, punctul 46).

26 Impunerea unui nivel minim de experiență pentru organismele de formare constituie, în sine, o măsură adecvată obiectivului astfel urmărit.

27 Pe de altă parte, având în vedere informațiile de care dispune Curtea, nu rezultă că, prin stabilirea la 10 ani neîntrerupți a duratei de experiență impuse pentru a figura printre organismele la care studenții în cauză se vor putea înscrie, o astfel de condiție depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului vizat în acest mod.

28 Astfel, este cert că legea regională în cauză oferă, potrivit articolului 2 din aceasta, studenților posibilitatea de a se înscrie nu doar la universități italiene sau străine, publice sau private, recunoscute de dreptul național, ci și la instituții de învățământ superior, private ori publice, care oferă programe de master acreditate și, în plus, la alte organisme ale căror programe de master nu sunt acreditate. Or, în privința acestora din urmă, care sunt singurele vizate de condiția referitoare la experiența de 10 ani, nu rezultă ca fiind excesiv să li se solicite să facă dovada unei experiențe suficient de lungi care să permită, în lipsa oricărui control al autorității publice și a oricărei acreditări, să se prezume că au o calitate a învățământului la același nivel precum al învățământului instituțiilor universitare recunoscute de dreptul național și al organismelor ale căror programe de master sunt acreditate.

29 Nu rezultă, în această privință, că durata de 10 ani impusă este excesivă în raport cu termenele la sfârșitul cărora universitățile sunt recunoscute în dreptul național sau la sfârșitul cărora sunt acreditate programele de master oferite în celelalte organisme de formare postuniversitară.

30 Având în vedere considerațiile care precedă, este necesar să se răspundă la întrebarea adresată de instanța de trimitere că articolul 56 TFUE trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei dispoziții naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care impune ca instituțiile de învățământ superior la care intenționează să se înscrie studenții care solicită o bursă regională finanțată în special din FSE să facă dovada unei experiențe de 10 ani, atunci când aceste instituții nu sunt nici universități recunoscute de dreptul național, nici instituții care oferă programe de master acreditate.

Cu privire la cheltuielile de judecată

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

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a șaptea) declară:

Articolul 56 TFUE trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei dispoziții naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care impune ca instituțiile de învățământ superior la care intenționează să se înscrie studenții care solicită o bursă regională finanțată în special din Fondul social european să facă dovada unei experiențe de 10 ani, atunci când aceste instituții nu sunt nici universități recunoscute de dreptul național, nici instituții care oferă programe de master acreditate.

Semnături