CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL ELEANOR SHARPSTON prezentate la 25 iunie 2009[1]

1. De-a lungul unei mari părţi a istoriei europene, studenţii au vrut să dobândească (total sau parţial) formarea în afara ţării lor de origine[2]. Prezenta cauză ridică, nu pentru prima dată, problema dacă statul gazdă poate limita numărul de studenţi străini care acced la sistemul său de învăţământ.

2. Prin intermediul întrebării preliminare, Cour constitutionnelle (Curtea Constituţională) din Belgia solicită Curţii să interpreteze articolul 12 primul paragraf CE şi articolul 18 alineatul (1) CE coroborate cu articolul 149 alineatul (1) CE, cu articolul 149 alineatul (2) a doua liniuţă CE şi cu articolul 150 alineatul (2) a treia liniuţă CE.

3. Instanţa de trimitere este sesizată cu o acţiune în anulare formulată de un anumit număr de studenţi, în mare parte de cetăţenie franceză, precum şi de membri ai personalului didactic şi ai personalului administrativ din instituţii de învăţământ superior din Communauté française de Belgique (Comunitatea Franceză din Belgia, denumită în continuare „Comunitatea Franceză") împotriva Decretului de stabilire a numărului de studenţi la anumite profiluri ale ciclului I de studii din învăţământul superior (Décret régulant le nombre d'étudiants dans certains cursus de premier cycle de l'enseignement supérieur, denumit în continuare „decretul"), adoptat la 16 iunie 2006 de Parlement de la Communauté française de Belgique (Parlamentul Comunităţii Franceze din Belgia)[3].

1 — Limba originală: engleza.

2 — Pentru un memento istoric, a se vedea punctele 37-47 din Concluziile avocatului general Ruiz-Jarabo Colomer prezentate în cauzele conexate Morgan şi Bucher (Hotărârea din 23 octombrie 2007, C-11/06 şi C-12/06, Rep., p. I-9161). Miniştrii responsabili cu învăţământul superior din cele 46 de ţări ale procesului de la Bologna au declarat recent mobilitatea ca fiind „marca distinctivă a spaţiului european al învăţământului superior" şi au solicitat „fiecărei ţări să crească mobilitatea". Comunicatul Conferinţei miniştrilor europeni responsabili cu învăţământul superior, Leuven şi Louvain-la-Neuve, 28 şi 29 aprilie 2009, punctul 18 (disponibil la adresa http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/675&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en).

3 — *Moniteur belge* din 6 iulie 2006, p. 34055. Decretul a fost modificat ultima dată prin Decretul de stabilire a condiţiilor de obţinere a diplomei de licenţă în profesia de moaşă şi a diplomei de licenţă în profesia de infirmier, de promovare a mobilităţii studenţilor şi cu privire la diferite măsuri în domeniul învăţământului superior (Décret fixant des conditions d'obtention des diplômes de bachelier sage-femme et de bachelier en soins infirmiers, renforçant la mobilité étudiante et portant diverses mesures en matière d'enseignement supérieur) din 18 iulie 2008, (*Moniteur belge* din 10 septembrie 2008, p. 47 115). Prezentele concluzii au ca obiect versiunea iniţială a decretului, vizată în decizia de trimitere. Decretele sunt instrumentele prin care cele trei Comunităţi din Belgia, precum şi Regiunile Flamandă şi Valonă îşi exercită competenţele legislative. Acestea au putere de lege de acelaşi rang cu legile federale. A se vedea articolul 127 alineatul 2, articolul 128 alineatul 2, articolul 129 alineatul 2, articolul 130 alineatul 2 şi articolul 134 al doilea paragraf din Constituţia belgiană, articolul 19 alineatul 2 din Legea specială privind reformele instituţionale (Loi spéciale de réformes institutionnelles) din 8 august 1980, (*Moniteur Belge* din 15 august 1980), şi Concluziile noastre prezentate în cauza Gouvernement de la Communauté française şi Gouvernement wallon (Hotărârea din 1 aprilie 2008, C-212/06, Rep., p. I-1683, punctele 4-7).

Cadrul juridic

Dreptul internațional

4. Articolul 2 paragraful 2 din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale (PIDESC)[4] prevede:

„Statele părți la prezentul pact se angajează să garanteze că drepturile enunțate în el vor fi exercitate fără nicio discriminare întemeiată pe […] origine națională sau socială […]”

5. Articolul 13 paragraful 2 litera c) din PIDESC prevede:

„Statele părți la prezentul pact recunosc că, în vederea asigurării deplinei exercitări a acestui drept [dreptul oricărei persoane la educație]:

[…]

c) învățământul superior trebuie să devină accesibil tuturor în deplină egalitate, în funcție de capacitatea fiecăruia, prin toate mijloacele potrivite și în special prin introducerea treptată a gratuității; […]”

Dreptul comunitar

6. Articolul 2 CE prevede:

„Comunitatea are ca misiune, prin instituirea unei piețe comune, a unei uniuni economice și monetare și prin punerea în aplicare a politicilor sau acțiunilor comune prevăzute la articolele 3 și 4, să promoveze în întreaga Comunitate […] coeziunea economică și socială și solidaritatea între statele membre.”

4 — Adoptat și deschis spre semnare, ratificare și aderare de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite prin Rezoluția 2200 A (XXI) din 16 decembrie 1966, pactul a intrat în vigoare la 3 ianuarie 1976, potrivit dispozițiilor articolului 27.

7. Articolul 10 CE prevede:

„Statele membre iau toate măsurile generale sau speciale necesare pentru a asigura îndeplinirea obligațiilor care decurg din prezentul tratat sau care rezultă din actele instituțiilor comunitare. Statele membre facilitează Comunității îndeplinirea misiunii sale.

Statele membre se abțin să ia măsuri care ar putea pune în pericol realizarea scopurilor prezentului tratat."

8. Articolul 12 primul paragraf CE prevede:

„În domeniul de aplicare al prezentului tratat și fără a aduce atingere dispozițiilor speciale pe care le prevede, se interzice orice discriminare exercitată pe motiv de cetățenie sau naționalitate."

9. Articolul 18 alineatul (1) CE prevede:

„Orice cetățean al Uniunii are dreptul de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, sub rezerva limitărilor și condițiilor prevăzute de prezentul tratat și de dispozițiile adoptate în vederea aplicării sale."

10. Articolul 149 prevede, la alineatul (1) și la alineatul (2) a doua liniuță CE:

„(1) Comunitatea contribuie la dezvoltarea unei educații de calitate, prin încurajarea cooperării dintre statele membre și, în cazul în care este necesar, prin sprijinirea și completarea acțiunii acestora, respectând pe deplin responsabilitatea statelor membre față de conținutul învățământului și de organizarea sistemului educațional, precum și diversitatea lor culturală și lingvistică.

(2) Acțiunea Comunității urmărește:

[…]

— să favorizeze mobilitatea studenților și a profesorilor, inclusiv prin încurajarea recunoașterii universitare a diplomelor și a perioadelor de studiu;

[…]”

11. Articolul 150 alineatul (2) a treia liniuță CE prevede:

„Acțiunea Comunității urmărește:

[…]

— să faciliteze accesul la formarea profesională și să favorizeze mobilitatea formatorilor și a persoanelor care urmează un program de formare și, în special, a tinerilor;

[…]”

Dreptul național

12. Articolul 1 din decret definește noțiunea de student rezident, în sensul acestui act normativ[5]:

„Prin student rezident în sensul prezentului decret se înțelege studentul care, la data înscrierii sale într-o instituție de învățământ superior, dovedește că are reședința principală în Belgia și că îndeplinește una dintre următoarele condiții:

1° are drept de ședere permanentă în Belgia;

2° are reședința principală în Belgia de cel puțin 6 luni la data înscrierii sale într-o instituție de învățământ superior, exercitând aici o activitate profesională salariată sau nesalariată sau beneficiind de un venit de înlocuire acordat de un serviciu public belgian;

5 — Această notă nu privește versiunea în limba română a concluziilor.

3° are drept de ședere [în Belgia] pentru o perioadă nelimitată în temeiul [legislației belgiene aplicabile];

4° are drept de ședere în Belgia ca urmare a recunoașterii statutului de refugiat [astfel cum este definit de legislația belgiană] sau a unei cereri în acest sens;

5° are drept de ședere în Belgia, beneficiind de protecție temporară [în temeiul legislației belgiene aplicabile];

6° tatăl, mama, tutorele legal sau soțul său este o persoană care îndeplinește una dintre condițiile enumerate mai sus;

7° are reședința principală în Belgia de cel puțin trei ani la data înscrierii într-o instituție de învățământ superior;

8° este titular al unui atestat de bursier eliberat în cadrul cooperării pentru dezvoltare, pentru anul universitar și pentru studiile pentru care a fost depusă cererea de înscriere.

Prin «drept de ședere permanentă» în sensul primului paragraf punctul 1° se înțelege, pentru resortisanții unui alt stat membru al Uniunii Europene, dreptul recunoscut în temeiul articolelor 16 și 17 din Directiva 2004/38/CE[6] [și], pentru resortisanții statelor care nu sunt membre ale Uniunii Europene, se înțelege dreptul de stabilire în Belgia în temeiul [legislației belgiene]."

13. Capitolul II din decret conține dispoziții referitoare la universități. Articolul 2 din acesta limitează numărul de studenți care se înscriu pentru prima dată la o universitate din Comunitatea Franceză, la unul dintre profilurile prevăzute la articolul 3, în modul prevăzut la articolul 4.

14. Articolul 3 din decret prevede că dispozițiile capitolului II se aplică profilurilor care conduc

6 — Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE (versiune rectificată publicată în JO 2004, L 229, pagina 35, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56).

la gradele academice de licențiat în kinetoterapie și recuperare și de licențiat în medicină veterinară.

15. Articolul 4 din decret prevede:

„Pentru fiecare instituție universitară și pentru fiecare dintre profilurile prevăzute la articolul 3, se stabilește un număr T egal cu numărul total de studenți care se înscriu pentru prima dată la profilul respectiv și care sunt luați în considerare pentru finanțare, precum și un număr NR egal cu numărul de studenți care se înscriu pentru prima dată la profilul în cauză și care nu sunt considerați studenți rezidenți în sensul articolului 1.

În cazul în care raportul dintre numărul NR, pe de o parte, și numărul T din anul universitar anterior, pe de altă parte, atinge un procent P, autoritățile universitare refuză înscrierea suplimentară a studenților care nu au fost niciodată înscriși la profilul respectiv și care nu sunt considerați studenți rezidenți în sensul articolului 1.

P prevăzut în paragraful precedent este stabilit la 30 %. Totuși, în cazul în care, pentru un an universitar, numărul de studenți care urmează studiile în afara țării în care au obținut diploma de studii secundare depășește o medie de 10 % în toate instituțiile de învățământ superior ale Uniunii Europene, P este egal, pentru anul universitar următor, cu acest procent înmulțit cu trei."

16. Articolul 5 din decret prevede:

„[1] […] studenții care nu sunt considerați studenți rezidenți în sensul articolului 1 depun cererea de înscriere la unul dintre profilurile prevăzute la articolul 3 cu cel mult trei zile lucrătoare înainte de data de 2 septembrie care precedă anul universitar respectiv. Universitățile înscriu […] studenții [...] în ordinea în care se prezintă [...].

[…]

[3] Toate cererile de înscriere depuse începând cu data de 2 septembrie care precedă anul universitar în conformitate cu paragraful 1 sunt înscrise într-un registru [...].

[4] Prin derogare de la paragraful 1, pentru studenții nerezidenți care depun o cerere de înscriere la unul dintre profilurile menționate la articolul 3 cel mai târziu în ultima zi lucrătoare înainte de data de 2 septembrie care precedă anul universitar, în cazul în care numărul acestor studenți care au depus astfel de cereri depășește numărul NR prevăzut la articolul 4 paragraful 2, ordinea de prioritate [în vederea înscrierii] între acești studenți este stabilită prin tragere la sorți [...].

[5] Un student nerezident nu poate depune înainte de data de 2 septembrie care precedă anul universitar decât o singură cerere de înregistrare pentru toate profilurile menționate la articolele 3 și 7. Studentul care încalcă această prevedere va fi exclus din instituția de învățământ superior în care a fost admis la unul dintre profilurile prevăzute la articolul 3 sau 7.

[…]"

17. Capitolul III privește instituțiile de învățământ superior. Articolul 6 primul paragraf, precum și articolele 8 și 9 (care fac parte din acest capitol) conțin dispoziții similare articolului 2 primul paragraf și articolelor 4 și 5.

18. Articolul 7 din decret declară dispozițiile capitolului III aplicabile profilurilor care conduc la gradele universitare de licențiat în profesia de moașă, licențiat în ergoterapie, licențiat în logopedie, licențiat în podologie-podoterapie, licențiat în kinetoterapie, licențiat în audiologie și pedagog specializat în consiliere psihoeducațională.

Acțiunea principală și întrebările preliminare

19. Potrivit hotărârii de trimitere, legiuitorul Comunității Franceze a constatat mai mulți ani la rând o creștere masivă a numărului de studenți înscriși pentru prima dată la profilurile în cauză. Având în vedere resursele bugetare, umane și materiale ale instituțiilor de învățământ superior în cauză, acesta a considerat că acest lucru putea pune în pericol calitatea învățământului și, dată fiind natura profilurilor, sănătatea publică.

20. În anul universitar 2003/2004, numărul de deținători ai unei diplome de învățământ secundar emise de un alt stat membru înscriși la profilurile vizate de decret reprezenta mai puțin de 10 % din înscrieri. În anul universitar

2004/2005, acest procent s-a situat între 41 % și 75 % pentru profilurile vizate de decret și urmate în instituțiile de învățământ superior. În anul universitar 2005/2006, acest procent s-a situat între 78 % și 86 % pentru profilurile universitare vizate de decret.

21. Majoritatea studenților deținători de diplome de învățământ secundar obținute în afara Comunității Franceze din Belgia sunt resortisanți francezi. Potrivit instanței de trimitere, acest lucru se explică prin mai mulți factori.

22. În primul rând, în Franța, admiterea în instituțiile de învățământ superior veterinar se face prin concurs organizat la nivel național, deschis numai studenților care au urmat doi ani de cursuri preparatorii după obținerea diplomei de absolvire a învățământului secundar. În anul 2004, 329 de candidați au fost admiși la patru instituții franceze de învățământ superior veterinar în urma unui astfel de concurs. Acest număr s-a redus la 221 în anul 2005 și a crescut la 436 în anul 2006. În general, doar o cincime dintre candidați au fost admiși.

23. În al doilea rând, Franța a stabilit un *numerus clausus* pentru studenții la kinetoterapie.

24. Acesta este motivul pentru care un mare număr de studenți francezi urmează cursuri predate în limba franceză în Comunitatea Franceză din Belgia. La sfârșitul studiilor, aceștia se reîntorc în Franța pentru a-și exercita profesia. Aproape o treime dintre medicii veterinari care se stabilesc în Franța în fiecare an au obținut diploma în Comunitatea Franceză din Belgia. Acest fapt nu pare să creeze o suprasaturare a profesiei în Franța. În anul 2005, mai mult de 800 de studenți au obținut diplome în kinetoterapie în Comunitatea Franceză din Belgia.

25. Ca răspuns la această situație, Parlamentul Comunității Franceze a adoptat Decretul din 16 iunie 2006. Acest decret stabilește astfel un *numerus clausus* pentru înscrierea de nerezidenți și definește „rezidenții” care nu intră sub incidența *numerus clausus* printr-o dublă condiție. În esență, „rezidente” sunt persoanele care au reședința principală în Belgia și care au drept de ședere permanentă în acest stat.

26. O universitate sau o instituție de învățământ superior nu poate admite decât un număr limitat de studenți nerezidenți. Acest număr este stabilit pentru fiecare profil în fiecare instituție, pentru anul universitar 2006/2007, la 30 % din numărul total de studenți înscriși pentru prima dată în respectiva instituție la profilurile în cauză. Candidații nerezidenți nu pot solicita înscrierea decât în

cursul celor trei zile lucrătoare înainte de data de 2 septembrie. Dacă numărul lor depăşeşte *numerus clausus*, selecţia se face prin tragere la sorţi.

27. La 9 august 2006, domnul Bressol şi alte 43 de persoane au atacat decretul la Curtea Constituţională cu o acţiune în anulare. La 13 decembrie 2006, doamna Chaverot şi alte 18 persoane au introdus de asemenea o acţiune prin care solicitau anularea mai multor articole din decret. Aceştia contestă diferenţa de tratament prevăzută de decret între rezidenţi şi nerezidenţi în ceea ce priveşte accesul la profilurile în cauză.

28. La 24 ianuarie 2007, Comisia a transmis Regatului Belgiei o scrisoare de punere în întârziere în care îşi exprima preocuparea cu privire la compatibilitatea decretului cu dreptul comunitar. La 24 mai 2007, Regatul Belgiei a răspuns furnizând statistici şi explicaţii. Considerând că, în lipsa unor măsuri de protecţie adecvate, Comunitatea Franceză din Belgia ar risca „să nu poată menţine niveluri suficiente de acoperire teritorială şi de calitate în sistemul său de sănătate publică", Comisia a decis, la 28 noiembrie 2007, să suspende procedura pentru o perioadă de cinci ani, pentru a „permite autorităţilor belgiene să furnizeze date suplimentare care să susţină argumentul potrivit căruia măsurile restrictive impuse sunt deopotrivă necesare şi proporţionale"[7].

29. Ca urmare a îndoielilor în ceea ce priveşte compatibilitatea articolelor 4 şi 8 din decret cu diferite dispoziţii ale Constituţiei belgiene coroborate cu articolul 12 primul paragraf, cu articolul 18 alineatul (1), cu articolul 149 alineatele (1) şi (2), precum şi cu articolul 150 alineatul (2) CE, Curtea Constituţională a sesizat Curtea de Justiţie cu următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 12 primul paragraf şi articolul 18 alineatul (1) [CE] coroborate cu articolul 149 alineatul (1) şi alineatul (2) a doua liniuţă şi cu articolul 150 alineatul (2) a treia liniuţă [CE] trebuie interpretate în sensul că se opun posibilităţii ca o comunitate autonomă din cadrul unui stat membru, competentă în domeniul învăţământului superior, confruntată cu un aflux de studenţi dintr-un stat membru vecin la o serie de programe de

7 — La aceeaşi dată, Comisia a transmis de asemenea o scrisoare de punere în întârziere a Republicii Austria pentru nerespectarea Hotărârii pronunţate de Curte în cauza Comisia/Austria (Hotărârea din 7 iulie 2005, C-147/03, Rec., p. I-5969). Această procedură a fost de asemenea suspendată.

formare cu caracter medical finanțate în principal din fonduri publice, în urma unei politici restrictive aplicate în acest stat vecin, să adopte măsuri precum cele cuprinse în [Decretul din 16 iunie 2006], în cazul în care această comunitate invocă motive întemeiate pentru a afirma că situația descrisă riscă să devină o sarcină excesivă pentru finanțele publice și să compromită calitatea învățământului oferit?

2) Răspunsul la prima întrebare ar fi diferit dacă această comunitate demonstrează că situația descrisă are drept consecință faptul că numărul de studenți rezidenți pe teritoriul acestei comunități care devin licențiați este prea mic pentru a se asigura în mod durabil suficient personal medical calificat care să poată garanta calitatea sistemului de sănătate publică în cadrul acestei comunități?

3) Răspunsul la prima întrebare ar fi diferit dacă, luând în considerare prevederile articolului 149 alineatul (1) *in fine* [CE] și ale articolului 13 paragraful 2 litera c) din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, care include o obligație de *standstill,* comunitatea respectivă optează pentru menținerea unui acces larg și democratic la un învățământ superior de calitate pentru populația acestei comunități?"

30. Reclamanții din acțiunea principală, guvernul austriac, guvernul belgian și Comisia au depus observații scrise.

31. La 3 martie 2009, a avut loc o ședință, cu ocazia căreia aceleași părți au prezentat de asemenea observații orale.

Observații introductive

32. Chiar dacă, potrivit articolului 149 alineatul (1) CE, statele membre sunt responsabile „față de conținutul învățământului și de organizarea sistemului educațional, precum și diversitatea lor culturală și lingvistică", Curtea a declarat în mod clar că respectivele condiții de acces la formarea profesională intră în domeniul de aplicare al tratatului[8]. Curtea a făcut referire în această privință

8 — Hotărârea din 13 februarie 1985, Gravier (293/83, Rec., p. 593, punctul 25), Hotărârea din 27 septembrie 1988, Comisia/Belgia (42/87, Rec., p. 5445, punctele 7 și 8), Hotărârea din 1 iulie 2004, Comisia/Belgia (C-65/03, Rec., p. I-6427, punctul 25), Hotărârea Comisia/Austria, citată la nota de subsol 7, punctul 32, și Hotărârea din 11 ianuarie 2007, Lyyski (C-40/05, Rep., p. I-99, punctul 28).

la articolul 149 alineatul (2) a doua liniuță CE, care prevede în mod expres că acțiunea comunitară urmărește să favorizeze mobilitatea studenților și a profesorilor, inclusiv prin încurajarea recunoașterii universitare a diplomelor și a perioadelor de studiu, precum și la articolul 150 alineatul (2) a treia liniuță CE, care prevede că acțiunea comunitară trebuie să faciliteze accesul la formarea profesională și să favorizeze mobilitatea formatorilor și a persoanelor care urmează un program de formare și, în special, a tinerilor[9]. Curtea a statuat de asemenea că atât învățământul superior, cât și învățământul universitar constituie o formare profesională[10].

33. Este cert că decretul stabilește condițiile de acces la universitățile sau la instituțiile de învățământ superior ale Comunității Franceze din Belgia. Acesta reglementează, așadar, o chestiune care intră sub incidența tratatului.

34. Este la fel de clar că decretul realizează o diferență între studenți prin împărțirea acestora în rezidenți și nerezidenți, după cum îndeplinesc sau nu îndeplinesc anumite criterii. Rezidenții au acces nerestricționat la toate profilurile. Nerezidenții sunt supuși unui *numerus clausus* pentru anumite profiluri. Există, așadar, în mod evident, o diferență de tratament între cele două grupuri.

35. Articolul 12 CE interzice, în domeniul de aplicare al tratatului și fără a aduce atingere dispozițiilor speciale pe care le prevede, orice discriminare pe motiv de cetățenie sau naționalitate. Prin urmare, decretul trebuie apreciat în lumina acestei dispoziții.

36. Primele două întrebări adresate de instanța de trimitere au ca obiect eventuala aplicabilitate a trei justificări posibile pentru tratamentul discriminatoriu. Răspunsul la aceste întrebări depinde în special de aspectul dacă discriminarea este directă sau

9 — Hotărârea Comisia/Belgia, citată la nota de subsol 8, punctul 25.

10 — Hotărârea Comisia/Austria, citată la nota de subsol 7, punctul 33, și Hotărârea Lyyski, citată la nota de subsol 8, punctul 29. Abordarea Curții în Hotărârea din 2 februarie 1988, Blaizot (24/86, Rec., p. 379, punctele 15-20) pare să fi fost mai restrictivă. Astfel, Curtea a statuat că învățământul universitar este un învățământ „profesional" în măsura în care pregătește sau conferă o aptitudine specială pentru calificarea într-o anumită profesie, meserie sau funcție. Curtea a considerat că „acest lucru este valabil nu numai în cazul în care examenul de absolvire conferă calificarea imediată pentru exercitarea unei anumite profesii, meserii sau funcții ce presupune această calificare, dar și în măsura în care aceste studii conferă o aptitudine specială, și anume în cazurile în care studentul are nevoie de cunoștințe dobândite pentru exercitarea unei profesii, a unei meserii sau a unei funcții, chiar și în cazul în care dobândirea acestor cunoștințe nu este impusă, în vederea acestei exercitări, de acte cu putere de lege sau acte administrative". Curtea a concluzionat că, în general, studiile universitare îndeplinesc aceste criterii. „Singurele excepții sunt anumite cicluri de studii care, ca urmare a caracteristicilor speciale, se adresează persoanelor care doresc să își aprofundeze cunoștințele generale mai degrabă decât să acceadă la viața profesională". În orice caz, cursurile la care se face referire în speță sunt în mod clar cursuri de formare profesională.

indirectă[11]. Prin urmare, trebuie clarificată, în primul rând, natura tratamentului discriminatoriu în cauză.

Natura tratamentului discriminatoriu

37. Decretul limitează numărul primelor înscrieri ale studenților nerezidenți la anumite profiluri (menționate la articolele 3 și 7). Pentru a fi considerat rezident și a fi astfel exceptat de la această restricție, un student trebuie să îndeplinească două condiții cumulative prevăzute la articolul 1 din decret: (i) trebuie să demonstreze că reședința sa principală se află în Belgia; (ii) trebuie să îndeplinească una dintre celelalte opt condiții enumerate în această dispoziție[12].

38. Hotărârea de trimitere arată cu claritate că, întrucât toți resortisanții belgieni beneficiază, datorită cetățeniei, de un drept de ședere permanentă în Belgia în sensul articolului 1 punctul 1° din decret, aceștia îndeplinesc în mod automat cele două condiții cumulative necesare pentru a fi considerați „rezidenți", în cazul în care au reședința principală în Belgia la data cererii de înscriere[13].

39. În schimb, pentru persoanele care intenționează să studieze în Belgia fără a fi resortisanți belgieni, a doua condiție cumulativă constituie un veritabil obstacol. Pentru a o îndeplini, resortisanții Uniunii Europene care nu au cetățenie belgiană nu pot invoca „dreptul de ședere permanentă" în Belgia decât în limitele stabilite de Directiva 2004/38, mai exact, în esență, după ce au avut reședința legală pe teritoriul belgian în cursul unei perioade neîntrerupte de cinci ani[14]. Dacă această condiție nu este îndeplinită (și niciuna dintre celelalte șapte nu este îndeplinită), vor fi clasificați ca nerezidenți. Acesta este, de altfel, tocmai obiectivul decretului.

40. Această diferență de tratament constituie o discriminare directă sau indirectă pe motiv de cetățenie?

41. În scrisoarea sa de punere în întârziere din 24 ianuarie 2007[15], Comisia a apreciat că

11 — A se vedea punctul 78 de mai jos.

12 — A se vedea punctul 12 de mai sus.

13 — A se vedea de asemenea lucrările pregătitoare ale decretului: Doc. Parl., Parlement de la Communauté française, 2005/06, nr. 263/1, p. 16-17; *ibid.*, nr. 263/3, p. 18, și avizul Secției de legislație a Consiliului de Stat din Belgia, Doc. parl., Parlement de la Communauté française, 2005/06, nr. 263/1, p. 50.

14 — Articolul 16 din Directiva 2004/38.

15 — A se vedea punctul 28 de mai sus.

discriminarea era directă, întrucât resortisanţii belgieni trebuie doar să îşi stabilească reşedinţa în Belgia pentru a îndeplini condiţia prevăzută la articolul 1 punctul 1° din decret, în timp ce toţi ceilalţi trebuie să îndeplinească o condiţie suplimentară. Comisia nu a reluat acest argument în prezenta procedură, întrucât s-a limitat (asemenea celorlalte părţi) la a examina întrebările preliminare, postulând existenţa unei discriminări indirecte. Totuşi, în ceea ce ne priveşte, nu considerăm că această întrebare poate sau trebuie să fie eludată de Curte.

42. Din motive de claritate, vom analiza separat cele două condiţii impuse prin decret. Va trebui totuşi să prezentăm mai întâi ceea ce reprezintă, în opinia noastră, diferenţa esenţială dintre discriminarea directă şi discriminarea indirectă.

Distincţia dintre discriminarea directă şi discriminarea indirectă

43. În mod oarecum surprinzător, jurisprudenţa Curţii nu conţine nicio definiţie clară a ceea ce se înţelege prin „discriminare directă". Sensul acestei noţiuni trebuie să fie desprins, prin urmare, din jurisprudenţa Curţii cu privire la principiul general al egalităţii şi cu privire la noţiunea de discriminare indirectă.

44. Potrivit definiţiei clasice date de Curte principiului general al egalităţii de tratament, considerat un principiu general al dreptului comunitar, acest principiu impune ca „situaţii comparabile să nu fie tratate în mod diferit şi ca situaţii diferite să nu fie tratate în acelaşi mod, cu excepţia cazului în care un astfel de tratament este justificat în mod obiectiv"[16]. Aceasta pare să se aplice ambelor forme de discriminare[17].

45. Definiţiile discriminării directe conţinute în Directiva privind discriminarea pe motiv de sex[18], în Directiva privind discriminarea rasială[19] şi în Directiva-cadru privind egalitatea de tratament[20], nu ajută nici acestea la clarificarea lucrurilor. În esenţă, aceste texte definesc discriminarea directă ca fiind situaţia în care o persoană este, în temeiul unuia dintre criteriile interzise, tratată într-un mod mai puţin favorabil în comparaţie cu o altă persoană care este, a fost sau ar fi într-o situaţie

16 — Hotărârea din 16 decembrie 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine şi alţii (C-127/07, Rep., p. I-9895, punctul 23 şi jurisprudenţa citată). Hotărârea din 23 aprilie 2009, Rüffler (C-544/07, Rep., p. I-3389, punctul 59), reaminteşte definiţia clasică în contextul specific al discriminării prevăzute la articolul 12 CE.

17 — A se vedea, într-un sens similar, Concluziile avocatului general Van Gerven prezentate în cauza, Roberts (Hotărârea din 9 noiembrie 1993, C-132/92, Rec., p. I-5579), punctele 12-14.

18 — Directiva 2006/54/CE a Parlamentului European şi a Consiliului din 5 iulie 2006 privind punerea în aplicare a principiului egalităţii de şanse şi al egalităţii de tratament între bărbaţi şi femei în materie de încadrare în muncă şi de muncă (reformă) (JO 2006, L 204, p. 23, Ediţie specială, 05/vol. 8, p. 262).

19 — Directiva 2000/43/CE a Consiliului din 29 iunie 2000 de punere în aplicare a principiului egalităţii de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau de origine etnică (JO 2000, L 180, p. 22, Ediţie specială, 20/vol. 1, p. 19).

20 — Directiva 2000/78/CE a Consiliului din 27 noiembrie 2000 de creare a unui cadru general în favoarea egalităţii de tratament în ceea ce priveşte încadrarea în muncă şi ocuparea forţei de muncă (JO 2000, L 303, p. 16, Ediţie specială, 05/vol. 6, p. 7).

comparabilă[21]. Aceste definiții merită comparate cu cele date de directive discriminării indirecte. Există discriminare indirectă atunci când o dispoziție, un criteriu sau o practică aparent neutră dezavantajează în special persoane care prezintă o caracteristică în temeiul căreia este interzisă o diferență de tratament, cu excepția cazului în care această dispoziție, criteriu sau practică este justificată obiectiv de un scop legitim, iar mijloacele pentru a atinge acest scop sunt adecvate și necesare[22].

46. Chiar și așa, diferența dintre discriminarea directă și discriminarea indirectă rămâne neclară.

47. Problema constă, în opinia noastră, în a stabili *cu exactitate* ce este „o dispoziție aparent neutră". Această expresie-cheie pare imposibil de separat de noțiunea „discriminare disimulată", care apare în altă parte în jurisprudența Curții.

48. Astfel, Curtea a statuat că „principiul egalității de tratament, pentru care interzicerea oricărei discriminări pe motiv de cetățenie sau naționalitate consacrată la articolul 12 alineatul (1) CE reprezintă o expresie particulară, interzice nu numai discriminările *evidente*, întemeiate pe cetățenie, ci și orice forme *disimulate* de discriminare care, prin aplicarea altor criterii de diferențiere, conduc, în fapt, la același rezultat"[23]. Formula este frecvent asociată unei propoziții care enunță o justificare posibilă a unei discriminări indirecte. Astfel, pentru lucrătorii migranți, Curtea a statuat că, „exceptând cazul în care este justificată în mod obiectiv și proporțională cu obiectivul urmărit, o dispoziție de drept național trebuie considerată ca fiind indirect discriminatorie dacă, prin însăși natura sa, îi poate afecta mai mult pe lucrătorii migranți decât pe cei naționali și, în consecință, dacă prezintă riscul de a-i defavoriza în special pe primii"[24].

49. Curtea pare, așadar, să considere diferența dintre discriminarea „evidentă/deschisă" și discriminarea „disimulată/deghizată" drept punctul de referință pentru a distinge între discriminarea directă și discriminarea indirectă. Aceasta rezultă cu și mai multă claritate din Hotărârea pronunțată în a

21 — Articolul 2 alineatul (1) litera (a) din Directiva privind discriminarea pe motiv de sex, articolul 2 alineatul (2) litera (a) din Directiva privind discriminarea rasială și articolul 2 alineatul (2) litera (a) din Directiva-cadru privind egalitatea de tratament.

22 — Articolul 2 alineatul (1) litera (b) din Directiva privind discriminarea pe motiv de sex, articolul 2 alineatul (2) litera (b) din Directiva privind discriminarea rasială și articolul 2 alineatul (2) litera (b) din Directiva-cadru privind egalitatea de tratament.

23 — A se vedea Hotărârea din 1 iulie 2004, Comisia/Belgia, citată la nota de subsol 8, punctul 28 (sublinierea noastră) și jurisprudența citată; pentru articolul 39 alineatul (2) CE, a se vedea Hotărârea din 11 septembrie 2008, Petersen (C-228/07, Rep., p. I-6989, punctul 53 și jurisprudența citată).

24 — Hotărârea Petersen, citată la nota de subsol 23, punctul 54 și jurisprudența citată.

doua cauză Defrenne (punctul de pornire al jurisprudenței Curții referitoare la discriminarea pe motiv de sex), în care Curtea a făcut referire la discriminarea „directă și deschisă", comparând-o cu discriminarea „indirectă și disimulată"[25].

50. Trebuie să mărturisim că nici această distincție nu ni se pare utilă[26]. Este perfect clar faptul că distincția dintre discriminarea deschisă și discriminarea disimulată nu coincide în mod necesar întotdeauna cu cea dintre discriminarea directă și discriminarea indirectă.

51. Un exemplu clar de discriminare *directă* disimulată poate fi găsit în cauza Dekker. Doamnei Dekker i s-a spus că funcția pentru care era în mod incontestabil cel mai bun candidat i-a fost refuzată nu din cauza faptului în sine că era însărcinată, ci din cauza implicațiilor financiare ale acestei sarcini asupra angajatorului. Curtea a fost invitată să declare dacă refuzul de a o angaja trebuia considerat o discriminare directă pe motiv de sex. Curtea a statuat, în mod întemeiat, că răspunsul depindea de „aspectul dacă motivul esențial al refuzului de angajare este un motiv care se aplică în mod nediferențiat lucrătorilor de ambele sexe sau, dimpotrivă, dacă se aplică exclusiv unuia dintre cele două sexe" și a concluzionat că „un refuz de angajare pe motiv de sarcină nu poate fi opus decât femeilor și constituie, prin urmare, o discriminare directă întemeiată pe sex"[27]. Curtea a confirmat această abordare în cauzele ulterioare[28].

52. Avocatul general Jacobs a reținut o abordare oarecum diferită și mai clară, în opinia noastră, a distincției dintre discriminarea directă și discriminarea indirectă în Concluziile sale prezentate în cauza Schnorbus: „Situația poate fi exprimată simplu afirmând că există discriminare pe motiv de sex atunci când persoanele de un anumit sex sunt tratate mai favorabil decât cele de sex opus. Discriminarea este directă atunci când inegalitatea de tratament se bazează pe un criteriu care este fie în mod explicit cel al sexului, fie este

25 — Hotărârea din 8 aprilie 1976, Defrenne (43/75, Rec., p. 455, punctul 18). În ceea ce privește această distincție, cu privire la care Curtea a părut să sugereze că poate fi comparată cu diferența dintre efectul direct și absența efectului direct, a se vedea observațiile avocatului general Warner din Concluziile prezentate în cauza Worringham și Humphreys (Hotărârea din 11 martie 1981, 69/80, Rec., p. 767, p. 802 și 803).

26 — A se vedea, într-un sens similar, E. Ellis, „EU Anti-Discrimination Law" (2005), p. 89 și 90. A se vedea, de asemenea, Concluziile prezentate în cauza Burton (Hotărârea din 16 februarie 1982, 19/81, Rec., p. 554, punctul 2.6), în care avocatul general VerLoren van Themaat a susținut că Hotărârea din 13 martie 1981, Jenkins (96/80, Rec., p. 911), arătase că distincția dintre discriminarea directă și discriminarea indirectă efectuată în a doua Hotărâre Defrenne, și care este importantă pentru a se stabili dacă articolul 119 este sau nu este direct aplicabil, nu coincide cu o diferență de conținut între discriminarea directă sau formală, pe de o parte, și discriminarea indirectă sau materială, pe de altă parte.

27 — Hotărârea din 8 noiembrie 1990, Dekker (C-177/88, Rec., p. I-3941, punctele 10 și 12).

28 — Hotărârea din 15 noiembrie 1990, Handels– og Kontorfunktionærernes Forbund (C-179/88, Rec., p. I-3979, punctul 13), Hotărârea din 5 mai 1994, Habermann-Beltermann (C-421/92, Rec., p. I-1657, punctul 15), Hotărârea din 14 iulie 1994, Webb (C-32/93, Rec., p. I-3567, punctul 19), Hotărârea din 3 februarie 2000, Mahlburg (C-207/98, Rec., p. I-549, punctul 20).

în mod necesar legat de o caracteristică indisociabil legată de sex. Discriminarea este indirectă atunci când se aplică un alt criteriu, dar care afectează într-o proporție mult mai mare persoanele de un anumit sex decât pe cele de sex opus”[29].

53. Această analiză a conținutului discriminării directe poate fi adaptată pentru a se aplica oricărei discriminări directe întemeiate pe orice fel de criteriu interzis. Astfel, discriminarea pe motiv de cetățenie sau naționalitate poate fi considerată directă atunci când diferența de tratament este întemeiată pe un criteriu care este fie în mod explicit cel al cetățeniei sau naționalității, fie în mod necesar legat de o caracteristică indisociabil legată de cetățenie sau naționalitate.

54. În cauza Dekker, Curtea ar fi reținut de asemenea existența unei discriminări directe dacă ar fi aplicat testul „factorului determinant” (sex, rasă, vârstă, cetățenie etc.), fără de care persoana respectivă ar fi beneficiat de tratamentul mai favorabil recunoscut persoanei de referință[30]. Reformulată în acest temei, întrebarea la care instanța națională trebuia să răspundă era următoarea: „Dacă nu ar fi fost însărcinată (sarcina fiind o caracteristică indisociabil legată de sex) și, pe de altă parte, toate aspectele ar fi fost identice, doamna Dekker ar fi fost angajată?” În cazul unui răspuns afirmativ, refuzul de a angaja persoana interesată ar fi constituit o discriminare directă pe motiv de sex[31].

55. Această analiză implică – și acest punct este esențial – faptul că, pentru a exista o discriminare directă, este suficient ca, într-un punct oarecare din lanțul cauzalității, tratamentul aplicat victimei să se întemeieze pe sau să fie cauzat de invocarea unei caracteristici care nu poate servi în mod legitim la distingerea acestei persoane în raport cu alte persoane. Pentru simplificare, vom califica acest proces drept „clasificare interzisă”.

56. Este posibil să se pornească de la acest temei pentru a formula o definiție generală care să reflecte cu exactitate, în măsura în care putem cunoaște, toate situațiile recunoscute de Curte drept constitutive ale unei discriminări directe întemeiate pe un motiv interzis de dreptul comunitar. Considerăm că există discriminare directă atunci când categoria celor care beneficiază de un avantaj și cea a celor care suferă un dezavantaj corespunzător

29 — Hotărâre din 7 decembrie 2000 (C-79/99, Rec., p. I-10997, punctul 33, sublinierea noastră).

30 — A se vedea de asemenea C. Barnard, „EC Employment Law” (ediția a 3-a 2006), p. 321, care se referă la o decizie a House of Lords în cauza James împotriva Eastleigh Borough Council [1990] 3 WLR 55, care a adoptat criteriul „factorului determinant” (în limba engleză, „testul «but for»”).

31 — Hotărâre citată la nota de subsol 27, punctele 10, 12 și 14.

coincid exact cu categoriile corespunzătoare persoanelor diferențiate exclusiv prin aplicarea unei clasificări interzise.

57. Astfel, în cazul doamnei Dekker, categoria persoanelor care beneficiau de un avantaj determinat (sunt eligibile pentru recrutare) coincidea exact cu categoria persoanelor diferențiate exclusiv prin aplicarea unui criteriu de clasificare interzis (sexul – și anume persoanele care nu pot în niciun caz să rămână însărcinate, mai exact bărbații). Categoria persoanelor care suferă dezavantajul corespunzător (nu sunt eligibile pentru recrutare) coincidea în mod exact cu categoria corespunzătoare a persoanelor diferențiate exclusiv prin aplicarea unei clasificări interzise (pe motiv de sex – și anume persoanele care pot rămâne însărcinate, mai exact femeile). Tratamentul nefavorabil (refuzul recrutării) constituia, așadar, o discriminare directă întemeiată pe o clasificare interzisă (pe motiv de sex).

58. Care este rezultatul aplicării acestui criteriu al discriminării directe în privința celor două condiții prevăzute la articolul 1 din decret?

Prima condiție cumulativă de la articolul 1 punctul 1° din decret

59. Prima condiție cumulativă prevăzută la articolul 1 punctul 1° din decret impune studenților să aibă reședința principală în Belgia la data înscrierii lor într-o instituție de învățământ superior („condiția privind reședința principală”).

60. Este clar că o astfel de condiție nu este în mod direct discriminatorie pe motiv de cetățenie. Persoanele care nu sunt belgieni pot, la fel ca toți belgienii, să își stabilească reședința principală în Belgia. Astfel, categoria celor care îndeplinesc prima condiție cumulativă prevăzută la articolul 1 punctul 1° din decret nu coincide cu categoria constituită din resortisanții belgieni.

61. Condiția privind reședința principală constituie o discriminare indirectă?

62. Curtea a statuat că interdicția discriminării întemeiate pe criterii de diferențiere

aparent neutre, dar care conduc în fapt la un rezultat discriminatoriu, se aplică în special unei măsuri care realizează o diferențiere întemeiată pe reședință. Această cerință riscă să se aplice în principal în detrimentul resortisanților altor state membre, deoarece nerezidenții sunt majoritatea străini [32].

63. Nu este contestat în mod serios faptul că condiția reședinței principale constituie o măsură indirect discriminatorie.

A doua condiție cumulativă de la articolul 1 punctul 1° din decret

64. În schimb, a doua condiție cumulativă prevăzută la articolul 1 punctul 1° din decret pare să constituie o discriminare directă pe motiv de cetățenie.

65. Toți resortisanții belgieni se bucură *în mod automat* de dreptul de ședere permanentă în Belgia (care constituie primul dintre cele opt criterii posibile în cadrul celei de a doua condiții cumulative prevăzute la articolul 1 din decret). Niciun resortisant care nu este belgian nu se bucură în mod automat de un astfel de drept. Acesta va trebui, așadar, fie să îndeplinească anumite condiții suplimentare pentru a dobândi un astfel de drept (și anume cele prevăzute de Directiva 2004/38), fie să îndeplinească unul dintre criteriile enumerate în această dispoziție [33].

66. Categoria beneficiarilor unui avantaj determinat (a avea *în mod automat* dreptul de ședere permanentă în Belgia și a îndeplini astfel *în mod automat* cea de a doua condiție cumulativă prevăzută la articolul 1 punctul 1° din decret) coincide, așadar, exact cu cea a persoanelor diferențiate exclusiv pe baza unei clasificări interzise (pe motiv de cetățenie – în speță persoanele care au cetățenie belgiană). Categoria celor care suferă un dezavantaj corespunzător (persoanele care nu acced *în mod automat* la un astfel de drept) coincide exact cu categoria persoanelor diferențiate exclusiv pe baza unei clasificări interzise (pe motiv de cetățenie, în speță persoanele care nu au cetățenie belgiană).

32 — A se vedea Hotărârea din 16 ianuarie 2003, Comisia/Italia (C-388/01, Rec., p. I-721, punctul 14 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 15 martie 2005, Bidar (C-209/03, Rec., p. I-2119, punctul 53). A se vedea de asemenea, în această privință, de exemplu, Hotărârea din 18 iulie 2007, Hartmann (C-212/05, Rep., p. I-6303, punctele 30 și 31), și Hotărârea Petersen, citată la nota de subsol 23, punctele 54 și 55.

33 — A se vedea punctele 38 și 39 de mai sus.

67. Diferența de tratament este în mod clar întemeiată pe un criteriu (dreptul de ședere permanentă în Belgia) care este în mod necesar legat de o caracteristică indisociabil legată de cetățenie[34]. Prin urmare, discriminarea pe motiv de cetățenie în discuție este o discriminare directă.

68. Această concluzie nu este afectată de faptul că resortisanții UE care nu sunt belgieni pot, în cazul în care îndeplinesc condițiile prevăzute de Directiva 2004/38, să obțină dreptul de ședere permanentă în Belgia. Discriminarea directă constă tocmai în faptul că, pentru *toți* cei care nu sunt belgieni, ceea ce include toți ceilalți cetățeni ai UE, dreptul de ședere permanentă în Belgia impune îndeplinirea unuia dintre celelalte criterii ale celei de a doua condiții cumulative sau a criteriilor din Directiva 2004/38. Pentru belgieni, acest drept este în mod necesar și automat legat de calitatea de resortisant belgian și, prin urmare, de un criteriu de clasificare interzis: cetățenia.

69. Se ajunge la aceeași concluzie prin aplicarea criteriului „factorului determinant". Să ne imaginăm doi viitori studenți la medicină veterinară pe cale de a-și termina studiile secundare la Luxemburg, unde părinții lor locuiesc și muncesc. Amândoi doresc să studieze în Belgia. Studentul A este belgian. Studentul B este bulgar. Amândoi se mută într-o cameră de cămin la Louvain-la-Neuve, în aceeași clădire, unde își stabilesc reședința la începutul anului universitar 2008/2009, pentru a se înscrie la universitate. Prin urmare, amândoi pot dovedi că îndeplinesc condiția privind reședința principală.

70. Studentul A va îndeplini *în mod automat* a doua condiție cumulativă prevăzută la articolul 1 punctul 1° din decret. Ca belgian, el are dreptul de ședere permanentă în Belgia. Acesta va fi considerat, prin urmare, „student rezident" și va beneficia de acces nerestricționat la profilurile de medicină veterinară. Studentul B nu va îndeplini *în*

34 — A se vedea punctul 33 din Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza Schnorbus, citată la nota de subsol 29. În acea cauză, în cazul în care numărul de cereri de admitere la un stagiu juridic în Germania depășea, la o anumită dată, numărul disponibil de locuri rezervate formării, admiterea putea fi amânată pentru o perioadă de până la 12 luni, cu excepția cazului în care împrejurări ce constituie circumstanțe excepționale, cum ar fi îndeplinirea serviciului militar obligatoriu, pledau împotriva amânării. Avocatul general a considerat în mod întemeiat că acest fapt conducea la o discriminare indirectă pe motiv de sex. În dreptul german în vigoare la acea dată, femeile nu puteau beneficia de prioritate în temeiul normei în cauză, în timp ce *majoritatea covârșitoare* a bărbaților putea beneficia, întrucât criteriul folosit – îndeplinirea serviciului militar obligatoriu – se referea la o obligație impusă prin lege tuturor bărbaților și numai bărbaților. Întrucât anumiți bărbați nu efectuau serviciul militar obligatoriu și, prin urmare, nu beneficiau (la fel ca femeile) de nicio prioritate la admitere, categoria persoanelor avantajate (care beneficiau de prioritate, întrucât efectuaseră serviciul militar obligatoriu) nu coincidea exact cu cea a persoanelor diferențiate exclusiv pe baza unei clasificări interzise (sexul, în speță bărbații).

mod automat această condiție și nu va îndeplini, fără îndoială, nici condițiile prevăzute de Directiva 2004/38. Exceptând cazul în care îndeplinește acest criteriu sau unul dintre celelalte criterii ale celei de a doua condiții cumulative (ceea ce este puțin probabil, în împrejurările de fapt menționate aici), studentului B i se va aplica *numerus clausus*.

71. Este clar că, în lipsa „factorului determinant" care este cetățenia sa belgiană, studentul A nu ar fi îndeplinit *în mod automat* a doua condiție cumulativă[35].

72. În avizul său privind proiectul de decret, Consiliul de Stat belgian părea deja să se întrebe dacă textul nu implică o discriminare directă; în orice caz, acesta a subliniat că legislația națională în discuție în cauza Comisia/Austria trata studenții austrieci care au obținut diploma de absolvire a învățământului secundar în altă parte decât în Austria în același mod (defavorabil) ca pe studenții din alte state membre[36].

73. În sfârșit, contrar observațiilor prezentate de guvernul belgian în ședință, Hotărârea Bidar nu poate sprijini afirmația potrivit căreia orice discriminare rezultată din aplicarea celei de a doua condiții cumulative prevăzute la articolul 1 punctul 1° din decret ar fi în mod necesar indirectă, iar nu directă. Legislația britanică în discuție în cauza Bidar subordona posibilitatea de a obține un împrumut pentru studenți condiției ca (i) studentul să fie „stabilit" în Regatul Unit în sensul dreptului intern, și (ii) să îndeplinească anumite condiții privind reședința[37]. Legislația britanică privind imigrația care era aplicabilă la acea dată prevedea că o persoană

35 — Criteriul „factorului determinant" este în general aplicat mai curând persoanei discriminate decât celei avantajate; în speță, varianta inversă este, *mutatis mutandis*, în egală măsură adevărată, chiar dacă expresia poate părea mai stângace: dacă nu ar exista factorul determinant că nu este resortisant belgian, studentul B ar putea de asemenea să invoce cetățenia sa pentru a se prevala de dreptul de ședere permanentă în Belgia și ar îndeplini de asemenea în mod automat a doua condiție cumulativă.

36 — Avizul Secției de legislație a Consiliului de Stat din Belgia, Doc. parl., Parlement de la Communauté française, 2005/06, nr. 263/1, p. 50. Consiliul de Stat a atras de asemenea atenția asupra articolului 3 paragraful 2 și asupra articolului 7 paragraful 2 din proiectul de decret, potrivit cărora restricțiile în cauză încetau să mai fie aplicabile atunci când orice restricție privind accesul ar fi fost eliminată, în Franța, pentru studii similare. Consiliul de Stat observă în această privință următoarele: „Este astfel formulată din nou o condiție care seamănă foarte mult cu criteriul cetățeniei, *prin faptul că sunt direct vizați studenții de cetățenie franceză*" (sublinierea noastră). Aceste dispoziții nu se mai regăsesc în versiunea finală adoptată a decretului.

37 — Această persoană trebuia să aibă reședința obișnuită în Anglia sau în Țara Galilor în prima zi a primului an universitar al cursurilor și trebuia să fi locuit în Regatul Unit sau în insule o perioadă de trei ani înainte de această dată, fără ca cei trei ani să poată include anii petrecuți în Regatul Unit în calitate de student.

era „stabilită” în Regatul Unit dacă era rezidentă acolo în mod obișnuit, fără a fi supusă vreunei restricții în ceea ce privește perioada în care putea locui pe acel teritoriu[38]. Un resortisant al unui alt stat membru nu putea, ca student, să obțină statutul de persoană stabilită în Regatul Unit, întrucât nu putea îndeplini niciuna dintre cele două condiții citate anterior.

74. Este adevărat că (asemenea unui resortisant belgian în Belgia) niciun resortisant al Regatului Unit nu este supus unei restricții cu privire la perioada în care poate locui pe teritoriul Regatului Unit. Totuși, rezultă cu claritate din reacția Regatului Unit la întrebările adresate de Curte în cauza Bidar că resortisanții Regatului Unit puteau *de asemenea*, în anumite circumstanțe, să nu îndeplinească criteriul privind „reședința obișnuită” și, prin urmare, să nu aibă dreptul la statutul de persoană „stabilită” în Regatul Unit[39]. Categoria beneficiarilor unui avantaj determinat (cei care au statutul de persoană „stabilită” în Regatul Unit) *nu* coincidea, așadar, exact cu cea a persoanelor diferențiate exclusiv în temeiul unei clasificări interzise (pe motiv de cetățenie, în speță cea a Regatului Unit).

75. Prin urmare, Curtea a considerat în mod întemeiat, în Hotărârea Bidar, că discriminarea era mai curând indirectă decât directă. Cu toate acestea, întrucât legislația Regatului Unit excludea orice posibilitate ca un resortisant al unui alt stat membru să obțină, în calitate de student, statutul de persoană stabilită și punea, așadar, această persoană, indiferent de gradul său de integrare reală în societate în statul membru gazdă, în imposibilitatea de a îndeplini condițiile care dau dreptul la un împrumut, Curtea a constatat nelegalitatea „condiției privind reședința”[40].

76. Revine în mod evident instanței naționale sarcina de a se pronunța cu privire la situația din dreptul belgian. Totuși, dacă aceasta ar concluziona că resortisanții belgieni beneficiază toți, în mod automat și fără excepție, de dreptul de ședere permanentă în Belgia și îndeplinesc, așadar, toți, *în mod automat*, a doua condiție cumulativă, în timp ce toți ceilalți, printre care cetățenii Uniunii Europene, nu beneficiază *în mod automat* de acest drept, cea de a doua condiție cumulativă prevăzută la articolul 1 punctul 1° din decret ar constitui o discriminare directă pe motiv de cetățenie, încălcând articolul 12 CE.

38 — Hotărâre citată la nota de subsol 32, punctele 14-18.

39 — De exemplu, dacă ar fi urmat cursurile învățământului secundar în Austria, copilul britanic din părinți britanici care au lucrat în Austria în ultimii zece ani nu ar fi avut dreptul la un împrumut pentru studenți pentru a-și asigura întreținerea la data înscrierii la Universitatea din Cambridge.

40 — Hotărâre citată la nota de subsol 32, punctele 61 și 62.

Primele două întrebări

77. Primele două întrebări urmăresc, în esență, să clarifice dacă decretul poate fi justificat în temeiul a trei motive posibile: (i) afluxul de studenți străini constituie o sarcină excesivă pentru finanțele publice, (ii) calitatea învățământului poate fi afectată, (iii) calitatea sistemului de sănătate publică al Comunității Franceze poate fi pusă în pericol de lipsa de personal medical calificat.

78. Răspunsul depinde parțial de aspectul dacă tratamentul discriminatoriu este direct sau indirect[41]. Este cert că o discriminare indirectă poate fi, în principiu, justificată[42]. Normele sunt mult mai stricte pentru discriminările directe[43]. Întrucât considerăm prima condiție cumulativă ca fiind indirect discriminatorie, iar pe cea de a doua ca fiind direct discriminatorie, vom analiza aceste condiții una după alta.

Prima condiție cumulativă prevăzută la articolul 1 punctul 1° din decret este justificată?

79. Guvernul belgian se sprijină în mod deosebit pe Hotărârea Bidar care, în opinia sa, confirmă legitimitatea condiției privind reședința în ceea ce privește accesul la educație, întrucât permite statului gazdă să solicite viitorului student să facă dovada unui anumit grad de integrare în societatea acestui stat[44].

80. Există totuși o diferență fundamentală între *accesul la asistență financiară* pentru acoperirea costurilor de formare într-un alt stat membru, despre care era vorba în cauza Bidar, și *accesul la formare* în sine în alt stat membru, despre care este vorba în speță.

81. În cauza Bidar, Curtea a ținut cont în mod întemeiat de interesele legitime ale statelor membre confruntate cu cereri de asistență financiară din partea studenților din alte state membre. Aceasta a considerat că statele membre trebuiau să dovedească, în organizarea și aplicarea sistemului lor de asistență

41 — A se vedea punctul 36 de mai sus.

42 — A se vedea punctele 45-48 de mai sus.

43 — A se vedea punctele 128 și 131 de mai jos.

44 — Hotărâre citată la nota de subsol 32, punctele 57-59. A se vedea în general pentru reședință ca alternativă potențial justificabilă a cetățeniei: G. Davies, „Any Place I Hang My Hat? or: Residence is the New Nationality", în *European Law Journal*, 2005, p. 43-56.

socială, o anumită solidaritate financiară cu resortisanţii altor state membre[45]. Cu toate acestea, le este permis „să se asigure că acordarea de ajutoare care vizează acoperirea cheltuielilor de întreţinere ale studenţilor care provin din alte state membre nu devine o sarcină nerezonabilă care ar putea avea consecinţe asupra nivelului global al ajutorului care poate fi acordat de acest stat”[46].

82. În schimb, posibilitatea ca un student al Uniunii Europene să acceadă la învăţământul superior sau universitar dintr-un alt stat membru în aceleaşi condiţii precum resortisanţii acestui stat constituie însăşi esenţa principiului liberei circulaţii a studenţilor, garantat de tratat[47]. Punctul de vedere reţinut de Curte în Hotărârea Bidar referitor la condiţiile privind reşedinţa stabilite pentru acordarea de asistenţă financiară nu poate fi, aşadar, transpus în prezenta cauză[48].

83. Jurisprudenţa este constantă în sensul că un tratament indirect discriminatoriu pe motiv de cetăţenie nu poate fi justificat decât dacă se întemeiază pe consideraţii obiective, independente de cetăţenia persoanelor vizate şi proporţionale cu obiectivul legitim urmărit[49].

84. Curtea a statuat de asemenea că revine autorităţilor naţionale care invocă o derogare de la principiul fundamental al liberei circulaţii a persoanelor sarcina de a dovedi, în fiecare caz, că reglementările lor sunt necesare şi proporţionale în raport cu obiectivul urmărit. Justificările care pot fi invocate de un stat membru „trebuie să fie însoţite de o analiză a oportunităţii şi a proporţionalităţii măsurii restrictive adoptate de acest stat, precum şi de elemente precise care să permită susţinerea afirmaţiei sale”[50].

85. Potrivit hotărârii de trimitere, *lucrările pregătitoare*[51] ale decretului indică faptul că principalul obiectiv al dispoziţiilor contestate din acest decret este „de a asigura un acces larg şi democratic la un învăţământ superior de calitate pentru populaţia Comunităţii Franceze”. Dispoziţiile contestate sunt de asemenea inspirate de consideraţii de sănătate publică. În primul rând, o diminuare a

45 — Hotărâre citată la nota de subsol 32, punctul 56, cu referire la Hotărârea din 20 septembrie 2001, Grzelczyk (C-184/99, Rec., p. I-6193, punctul 44).

46 — Hotărârea Bidar, punctele 56 şi 57.

47 — A se vedea Hotărârea Comisia/Austria, citată la nota de subsol 7, punctul 70.

48 — A se vedea Doc. parl., Parlement de la Communauté française, 2005/06, nr. 263/1, p. 54, în care Secţia de legislaţie a Consiliului de Stat din Belgia a atras atenţia guvernului Comunităţii Franceze în mod precis asupra acestui aspect.

49 — A se vedea Hotărârea din 16 decembrie 2008, Huber (C-524/06, Rep., p. I-9705, punctul 75 şi jurisprudenţa citată).

50 — Hotărârea Comisia/Austria, citată la nota de subsol 7, punctul 63 şi jurisprudenţa citată.

51 — Doc. parl., Parlement de la Communauté française, 2005/06, nr. 263/1, p. 12 şi 13.

calității învățământului ar putea afecta pe termen lung calitatea asistenței medicale. În al doilea rând, dat fiind faptul că majoritatea covârșitoare a studenților nerezidenți nu intenționează să profeseze în Belgia, ar exista riscul unui deficit de profesioniști. Deficitul ar fi „cert" în cazul în care ar fi organizată o selecție la admitere.

86. În cadrul repartizării funcțiilor între Curte și instanța de trimitere, este de competența Curții să declare dacă, atunci când este verificat, un motiv poate justifica în mod obiectiv o discriminare indirectă. În cazul unui răspuns afirmativ, este de competența instanței naționale să stabilească dacă, având în vedere dovezile disponibile, motivul poate fi considerat ca fiind verificat.

Sarcină excesivă pentru finanțele publice

87. *Lucrările pregătitoare* ale decretului conțin următoarea referire la justificarea întemeiată pe o sarcină excesivă pentru finanțele publice[52]:

„Numărul de absolvenți pe care Comunitatea Franceză îi formează în cadrul profilurilor menționate mai sus depășește în mod vădit nevoile sectoarelor în cauză din Belgia francofonă. Comunitatea Franceză nu poate suporta sarcina excesivă pe care o reprezintă pentru aceste profiluri studenții care nu au reședința în Belgia, care vin să studieze în Comunitatea Franceză din unicul motiv că nu au acces la aceste studii în țara lor de origine și care nu au nicio intenție de a-și exercita profesia în Comunitatea Franceză".

88. Prima teză, potrivit căreia numărul de absolvenți „depășește în mod vădit" cerințele Comunității Franceze, nu este direct compatibilă cu justificarea alternativă întemeiată pe riscul care ar decurge pentru sistemul de sănătate publică în eventualitatea unui deficit de personal calificat[53].

89. Argumentul avansat în a doua teză este, în esență, pur economic. Acesta ridică probleme din următoarele motive.

90. Reamintim mai întâi că, potrivit unei jurisprudențe constante, motive de natură

52 — Doc. parl., Parlement de la Communauté française, 2005/06, nr. 263/1, p. 9.

53 — A se vedea punctele 114-126 de mai jos.

pur economică nu pot constitui în mod normal motive imperative de interes general de natură să justifice o restricţie privind o libertate fundamentală garantată de tratat[54].

91. Curtea a admis, este adevărat, că nu poate fi exclus ca un risc de perturbare gravă a echilibrului financiar al sistemului de securitate socială să poată constitui un motiv imperativ de interes general susceptibil să justifice un obstacol în calea liberei prestări a serviciilor[55]. Astfel, motive economice sau bugetare pot servi drept justificare în împrejurări speciale. Acest lucru se poate datora parţial faptului inevitabil că orice serviciu public furnizat de statele noastre cu sisteme de ajutor social depinde de existenţa unor mijloace bugetare suficiente pentru finanţarea acestuia.

92. Cu toate acestea, împărtăşim rezervele exprimate de avocatul general Jacobs cu privire la aplicarea în domeniul învăţământului superior a declaraţiilor Curţii cu privire la sarcinile care apasă asupra sistemelor naţionale de securitate socială. Astfel de declaraţii conţin o dublă derogare: acestea derogă atât de la principiul fundamental al liberei circulaţii a persoanelor, cât şi de la motivele recunoscute care ar putea justifica astfel de derogări (motive care, potrivit tratatului, nu trebuie să fie de natură economică). Orice justificare întemeiată pe o bază economică trebuie, prin urmare, să fie luată în considerare cu multă prudenţă[56].

93. Avocatul general Jacobs a sugerat de asemenea că, în cazul în care Curtea ar dori să extindă limitele dreptului studenţilor la asistenţă financiară dincolo de taxele de şcolarizare şi de taxele de înscriere, ar trebui ca domeniul posibilelor justificări de care dispun statele membre să fie de asemenea extins, potrivit exemplului jurisprudenţei referitoare la beneficiarii serviciilor publice de sănătate[57]. În Hotărârea Bidar, Curtea a extins *de facto* limitele dreptului studenţilor la asistenţă financiară, incluzând împrumuturile pentru acoperirea cheltuielilor de întreţinere şi a admis (în paralel) că un student trebuie să

54 — Hotărârea din 17 martie 2005, Kranemann (C-109/04, Rec., p. I-2421, punctul 34 şi jurisprudenţa citată). Expresia raisons impérieuses d'intérêt général, pe care Curtea o foloseşte în mod constant în limba franceză, a fost tradusă în diverse moduri în limba engleză. Considerăm că „overriding reasons in the public interest" reprezintă traducerea care reflectă cel mai bine sensul acesteia. Aceasta a fost utilizată recent, de exemplu, în cauza Comisia/Italia (Hotărârea din 26 martie 2009, C-326/07, Rep., p. I-2291, punctul 41).

55 — Hotărârea din 28 aprilie 1998, Kohll (C-158/96, Rec., p. I-1931, punctul 41), şi Hotărârea din 12 iulie 2001, Vanbraekel (C-368/98, Rec., p. I-5363, punctul 47).

56 — Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza Comisia/Austria, citată la nota de subsol 7, punctul 31; a se vedea de asemenea punctele 33-35, pentru motivele pentru care învăţământul superior diferă substanţial de sistemele naţionale de securitate socială (cel mai evident fiind acela că nu este vorba despre un serviciu în sensul articolului 49 CE: a se vedea în această privinţă Hotărârea din 27 septembrie 1982, Humbel (263/86, Rec., p. 5365, punctele 17, 18 şi 19), şi Hotărârea din 7 decembrie 1993, Wirth (C-109/92, Rec., p. I-6447, punctele 15-19).

57 — Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza Comisia/Austria, citată la nota de subsol 7, punctul 46.

facă dovada unui anumit nivel de integrare în statul membru gazdă pentru a putea avea acces la un împrumut. Motivele bugetare pot, așadar, în anumite condiții, să justifice limitarea accesului la asistență financiară pentru formarea profesională.

94. Totuși, după cum am subliniat deja, prezenta cauză se referă la accesul la formarea profesională, iar nu la accesul la asistență financiară pentru formare, astfel încât Hotărârea Bidar nu poate fi transpusă în acest caz. Nu admitem că motive bugetare ar putea justifica limitarea accesului la formarea profesională pentru studenții nerezidenți. Dimpotrivă, considerăm că declarația Curții în Hotărârea Grzelczyk, potrivit căreia Directiva 93/96/CEE[58] „admite [...] o anumită solidaritate financiară între resortisanții acestui stat [gazdă] și cei din alte state membre”[59], făcută cu privire la asistența financiară pentru formarea profesională, trebuie să se aplice *a fortiori* pentru accesul la aceasta.

95. În al doilea rând, legiuitorul Comunității Franceze pare să se sprijine pe argumentul bine cunoscut al „pasagerului clandestin”: studenții care se deplasează în străinătate pentru studii ar obține beneficii din învățământul public finanțat de statul membru gazdă fără a contribui la finanțarea acestuia prin intermediul impozitelor naționale [plătite de părinții lor] și fără a le „rambursa” în mod necesar rămânând în țara gazdă pentru a lucra și pentru a plăti impozite[60]. Argumentul implicit este acela că studenții care nu sunt belgieni ar săvârși un fel de abuz. Or, cu siguranță nu aceasta este situația. Studenții care se deplasează într-un alt stat membru pentru a-și continua formarea profesională își exercită libertatea de circulație la care au dreptul în virtutea calității lor de cetățeni ai Uniunii, fără a putea fi supuși vreunei discriminări pe motiv de cetățenie sau naționalitate[61]. Presupusele lor intenții, invocate de legiuitorul Comunității Franceze, sunt total lipsite de relevanță[62].

96. Împărtășim de asemenea punctul de vedere exprimat de avocații generali Jacobs și Geelhoed (în cauzele Comisia/Austria și,

58 — Directiva 93/96/CEE a Consiliului din 29 octombrie 1993 privind dreptul de ședere al persoanelor aflate la studii (JO L 317, p. 59).

59 — Hotărâre citată la nota de subsol 45, punctul 44.

60 — Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza Comisia/Austria, citată la nota de subsol 7, punctul 36.

61 — Hotărârea Comisia/Austria, citată la nota de subsol 7, punctul 45 și jurisprudența citată.

62 — A se vedea Hotărârea Comisia/Austria, citată la nota de subsol 7, punctul 70, și (în aceeași ordine de idei) Concluziile avocatului general Jacobs, punctul 41. Curtea a declarat în mod clar că intențiile care au putut determina un lucrător dintr-un stat membru să își caute un loc de muncă în alt stat membru sunt irelevante în ceea ce privește dreptul său de intrare și de ședere pe teritoriul acestui din urmă stat, cu condiția ca acesta să exercite sau să dorească să exercite aici o activitate reală și efectivă (Hotărârea din 23 martie 1982, Levin (53/81, Rec., p. 1035, punctul 23), și Hotărârea din 23 septembrie 2003, Akrich (C-109/01, Rec., p. I-9607, punctul 55).

respectiv, Bidar) potrivit căruia, chiar dacă studenții nu contribuie în mod direct la sistemul fiscal al statului în care își urmează studiile universitare, aceștia reprezintă o sursă de venit pentru economiile locale din locul în care se află universitatea și, de asemenea, în mod limitat, pentru bugetele naționale prin intermediul impozitelor indirecte[63]. Împins până la concluzia logică, argumentul potrivit căruia numai cei care au contribuit prin plata de impozite ar trebui să aibă acces la prestații finanțate de stat ar conduce la înlăturarea de la orice prestație a resortisanților unui stat membru care nu au plătit impozite sau care nu au avut decât o contribuție modestă[64].

97. În al treilea rând, astfel cum reiese din hotărârea de trimitere și din observațiile scrise ale Regatului Belgiei, explicațiile Comunității Franceze nu indică faptul că sarcina financiară pe care aceste categorii de studenți o determină pentru Comunitatea Franceză ar fi „excesivă" și nici cum ar soluționa decretul problema invocată[65]. Astfel, învățământul superior este aparent finanțat printr-un sistem de tip „plic închis". Dacă nu ne înșelăm, aceasta înseamnă că o diminuare a numărului de studenți (indiferent de cetățenia lor) nu ar determina o economie de bani pentru Comunitatea Franceză. Creșterile, precum și diminuările numărului de studenți sunt neutre din punct de vedere bugetar.

98. În sfârșit, observăm că, în fața Curții Constituționale, reclamantele au lăsat să se înțeleagă că studenții nerezidenți ar trebui să aibă toți acces la profiluri la alegerea lor, însă nu în mod necesar la asistență financiară. În observațiile sale scrise în fața Curții de Justiție, guvernul belgian a răspuns declarând că o astfel de propunere „nu ar permite atingerea obiectivelor [decretului] care nu sunt, în definitiv, de ordin financiar".

99. Cu titlu de sinteză în ceea ce privește prima justificare invocată de guvernul belgian, nu acceptăm faptul că riscul unei sarcini excesive pentru finanțele publice poate, în principiu, să justifice o discriminare indirectă

63 — Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza Comisia/Austria, citată la nota de subsol 7, punctul 29. A se vedea în această privință declarațiile domnului Rémy, director al studiilor paramedicale și pedagogice la Haute École provinciale du Hainaut occidental, care a subliniat consecințele benefice ale prezenței studenților străini: „Prezența masivă a studenților francezi ne-a permis să ne extindem perspectivele. O întreagă serie de proiecte este dezvoltată datorită succesului cursurilor noastre de kinetoterapie și de ergoterapie, care ne asigură o bună finanțare, de exemplu, în termeni de cercetare și de instruire continuă. Din păcate, toate acestea vor dispărea" („C'est une vraie catastrophe pour notre école", *La Libre*, 3 februarie 2006).

64 — Concluziile avocatului general Geelhoed prezentate în cauza Bidar, citată la nota de subsol 32, punctul 65. În aceeași ordine de idei, a se vedea Concluziile avocatului general Slynn prezentate în cauza Gravier, citată la nota de subsol 8, p. 604.

65 — Aceeași observație figurează în *Avis du Corps interfédéral de l'inspection des finances* din 31 ianuarie 2006, care este inclus în dosarul procedurii în fața Curții, p. 5.

în ceea ce privește accesul la formare. De asemenea (în cazul în care, contrar punctului nostru de vedere, o astfel de justificare ar putea fi, teoretic, invocată de un stat membru), nu considerăm că aceasta se verifică în speță.

Afectarea calității formării

100. În continuare, lucrările pregătitoare ale decretului invocă o justificare alternativă[66]:

„Pe lângă sarcina financiară pe care o reprezintă, există de asemenea o problemă de calitate a învățământului. În cazul în care sunt prea mulți studenți, nu li se poate garanta o încadrare suficientă din punct de vedere cantitativ și calitativ. Posibilitățile de stagiu în mediul profesional nu sunt nici acestea nelimitate".

101. În fața instanței de trimitere, Comunitatea Franceză a susținut că decretul atacat vizează „efectele perverse ale unei mobilități absolute": în opinia acesteia, numărul permanent în creștere de studenți nerezidenți ar compromite calitatea învățământului, în detrimentul tuturor studenților. Instituțiile de învățământ ar avea o capacitate de primire limitată. Ar exista de asemenea limitări în termeni de personal didactic, buget și posibilități de pregătire practică.

102. Problema claselor supraaglomerate este familiară atât studenților, cât și cadrelor universitare. Aceasta reprezintă o preocupare legitimă. Curtea a recunoscut că „menținerea sau îmbunătățirea sistemului educațional"[67] și „un nivel ridicat al formării universitare"[68] reprezentau scopuri legitime potrivit tratatului. Totuși, restricțiile întemeiate pe aceste motive trebuie să îndeplinească criteriul proporționalității: acestea trebuie să fie apte să asigure realizarea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia[69].

103. Potrivit informațiilor puse la dispoziția Curții, adoptarea decretului s-a bazat în principal pe statistici care arătau o creștere a numărului de studenți înscriși fără să fi

66 — Doc. parl., Parlement de la Communauté française, 2005/06, nr. 263/1, p. 9. A se vedea punctul 87 de mai sus.

67 — Hotărârea Lyyski, citată la nota de subsol 8, punctul 39.

68 — Hotărârea din 13 noiembrie 2003, Neri (C-153/02, Rec., p. I-13555, punctul 46).

69 — *Ibidem*.

obținut diploma de absolvire a studiilor secundare în Belgia. Această informație variază în mod semnificativ în funcție de diferitele profiluri vizate de decret[70]. Înainte de adoptarea decretului, cifrele care indicau numărul studenților nerezidenți înscriși la profilurile în cauză nu erau disponibile. În general, nu putem evita impresia că legislația care impune un *numerus clausus* studenților care nu sunt belgieni pentru un anumit număr de profiluri foarte diferite a fost adoptată pe baza unor informații mai degrabă fragmentare cu privire la anumite aspecte ale înscrierii studenților la anumite profiluri. Acest lucru nu este admisibil. Pentru a evita orice neînțelegere, precizăm că nu intenționăm în niciun caz să afirmăm că, înainte de a acționa, Comunitatea Franceză ar fi trebuit să aștepte în mod pasiv până când ar fi fost cauzat un prejudiciu semnificativ unor sectoare specifice ale sistemului său de învățământ superior. Susținem că, având în vedere informațiile furnizate Curții, elementele specifice care permit unui legiuitor prudent să concluzioneze că o problemă apărută trebuie înăbușită în față (ceea ce ar face necesară și proporțională adoptarea de măsuri specifice și focalizate) lipseau pur și simplu și/sau nu fuseseră examinate în momentul adoptării decretului.

104. În plus, considerăm că, în cazul în care numărul de studenți reprezintă o problemă, această problemă nu este mai mult sau mai puțin agravată de originea studenților în exces. Problema o reprezintă mai curând *excesul* de studenți decât excesul de studenți *nerezidenți*. Se pare că decretul a urmărit să păstreze un acces nelimitat la învățământul superior pentru belgieni, făcând în același timp mai dificil accesul la sistemul de învățământ superior al Comunității Franceze pentru studenții străini (provenind în special din Franța), pentru care acest sistem constituie o alternativă naturală. Un astfel de obiectiv este în mod clar discriminatoriu în esență și incompatibil cu obiectivele tratatului[71].

105. Curtea s-a pronunțat deja în sensul că o cerere excesivă de a avea acces la anumite cursuri poate găsi o soluție legală în adoptarea unor măsuri nediscriminatorii specifice, cum ar fi introducerea unui examen de admitere sau a unui nivel minim la înscriere, articolul 12 CE fiind astfel respectat[72].

106. Anumite state membre pot dori să păstreze un acces liber nelimitat la învățământul superior. Acesta este dreptul lor absolut. Însă statele respective vor trebui să ofere acest tip de acces liber și nelimitat *tuturor* studenților

70 — Potrivit comentariilor atașate la datele statistice cuprinse în documentele prezentate Curții, creșterea numărului de studenți care dețin o diplomă de învățământ secundar obținută în străinătate este determinată exclusiv de două cursuri: „kinetoterapie și recuperare” și „medicină veterinară”.

71 — A se vedea, prin analogie, Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza Comisia/Austria, citată la nota de subsol 7, punctul 30.

72 — Hotărârea Comisia/Austria, citată la nota de subsol 7, punctul 61. A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Jacobs, punctul 52.

din UE, indiferent de cetățenia lor. Articolul 12 CE impune fiecărui stat membru să asigure o deplină egalitate de tratament între resortisanții săi și resortisanții altor state membre care se găsesc într-o situație reglementată de dreptul comunitar[73]. Astfel, statutul de cetățean al Uniunii are vocația de a fi statutul fundamental al resortisanților statelor membre, ceea ce le permite acelora care se găsesc în aceeași situație ca, independent de cetățenia lor, să obțină același tratament juridic[74]. Accesul liber la formare nu poate fi „un acces liber, însă numai pentru propriii resortisanți".

107. O politică restrictivă în ceea ce privește accesul la anumite cursuri (cum este cea practicată în Franța) este în principiu în egală măsură acceptabilă. Statul membru poate alege această formulă, la fel cum poate opta pentru un acces nelimitat. De altfel, Regatul Belgiei nu afirmă că Republica Franceză ar încălca Tratatul CE acționând în acest mod. Jurisprudența este constantă în sensul că o eventuală încălcare a dreptului comunitar de către un stat membru nu poate legitima adoptarea de către un alt stat membru a unor măsuri corective sau de apărare care altfel ar fi nelegale[75]. Aceasta este *a fortiori* situația în cazul în care statul adoptă măsuri discriminatorii ca răspuns la efectele secundare ale alegerii politice legitime făcute de un alt stat membru.

108. Considerăm că este foarte posibil ca punerea în aplicare a unor măsuri mai puțin discriminatorii să implice renunțarea la actualul sistem de acces public nelimitat la învățământul superior pentru toți belgienii. Înțelegem perfect că acest lucru ar putea fi considerat indezirabil și că ar fi de preferat (în măsura în care este necesar) ca fluxul transfrontalier al studenților să fie reglementat la nivel comunitar[76]. Totuși, în lipsa unui asemenea sistem, faptul că astfel de modificări pot fi necesare reflectă necesitatea de a se conforma obligațiilor care rezultă din principiul egalității de tratament consacrat de tratat[77].

109. Regatul Belgiei și anumite alte state membre care se confruntă cu situații

73 — Hotărârea din 6 iunie 2002, Ricordi (C-360/00, Rec., p. I-5089, punctul 31).

74 — Hotărârea Grzelczyk, citată la nota de subsol 45, punctul 31, și Hotărârea Comisia/Austria, citată la nota de subsol 7, punctul 45 și jurisprudența citată.

75 — Hotărârea din 20 octombrie 2005, Comisia/Suedia (C-111/03, Rec., p. I-8789, punctul 66 și jurisprudența citată).

76 — A se vedea punctele 151-153 de mai jos.

77 — A se vedea, în același sens, Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza Comisia/Austria, citată la nota de subsol 7, punctul 53.

similare invocă o poziţie vulnerabilă care le-ar fi specifică[78].

110. Problemele cauzate Comunităţii Franceze din Belgia, precum şi guvernelor belgian şi austriac de afluxul de studenţi străini apţi sau doritori să îşi continue studiile în limbile franceză şi, respectiv, germană nu sunt, în fapt, specifice Belgiei şi Austriei. Alte state membre pot de asemenea să aibă de-a face cu un aflux de studenţi din alte state membre, ca urmare a folosirii aceleiaşi limbi sau din alte motive[79].

111. Potrivit *lucrărilor pregătitoare* ale decretului[80], un examen de admitere (soluţia neutră care se impune logic în cazul în care există îngrijorarea ca numărul excesiv de studenţi să nu afecteze calitatea formării)[81] ar favoriza studenţii care, dată fiind originea lor socială sau alte cauze, sunt mai bine pregătiţi pentru a urma profilurile alese. Această afirmaţie nu s-a bazat pe nicio dovadă empirică prezentată Curţii. Dacă aceasta este într-adevăr situaţia, considerăm că soluţiile adecvate trebuie să fie în altă parte. Problema în sine nu poate justifica recurgerea la măsuri discriminatorii care încalcă dreptul comunitar.

112. Pot exista situaţii în care să fi fost demonstrat un pericol real, grav şi imediat pentru calitatea învăţământului universitar într-un sector determinat. Într-o astfel de situaţie, Curtea ar putea dori să reexamineze dacă măsurile indirect discriminatorii adoptate pentru a face faţă unui astfel de pericol pot, în principiu, să fie justificate în mod obiectiv. În speţă, chiar dacă o astfel de justificare este teoretic posibilă (întrebare pe care o vom lăsa în mod intenţionat deschisă), informaţiile de care dispune Curtea sunt departe de a îndeplini criteriile care ar trebui îndeplinite pentru a justifica un tratament discriminatoriu.

113. Concluzionăm, prin urmare, că măsurile adoptate prin decret nu pot fi justificate

78 — În special Republica Austria, în cauza Comisia/Austria, citată la nota de subsol 7.

79 — Potrivit statisticilor OCDE pentru 2006 (disponibile pe internet la adresa www.oecd.org), Belgia avea la acea dată 40 607 studenţi care nu erau belgieni la o populaţie totală de 10 511 382 de locuitori (şi anume un raport de 1 la 258,8). Prin comparaţie, Danemarca avea 19 123 de studenţi care nu erau danezi la o populaţie totală de 5 427 459 de locuitori (un raport de 1 la 283,8), Suedia avea 41 410 studenţi care nu erau suedezi la o populaţie totală de 9 047 752 de locuitori (un raport de 1 la 218,4); în ceea ce priveşte Regatul Unit, acesta avea 418 353 de studenţi la o populaţie totală de 60 412 870 de locuitori (un raport de 1 la 144,4). Având în vedere numărul mare de programe de studii în limba engleză, această din urmă cifră nu este deloc surprinzătoare. Totuşi, este imposibil să se afirme în ce proporţie aceşti studenţi străini sunt resortisanţi ai unei ţări care nu este membră a UE, pentru care este posibil în mod legal să fie restricţionat accesul la învăţământul superior.

80 — Doc. parl., Parlement de la Communauté française, 2005/06, nr. 263/1, p. 9.

81 — A se vedea punctul 105 de mai sus şi Hotărârea Comisia/Austria, citată la nota de subsol 7, punctul 61.

prin riscul cu care s-ar confrunta calitatea formării universitare în Comunitatea Franceză.

Calitatea sistemului de sănătate publică

114. Justificarea invocată în ultimul rând este aceea că, în Comunitatea Franceză, numărul studenților rezidenți (spre deosebire de cei nerezidenți) care obțin diplome ar fi prea mic la anumite specializări. Pe termen lung, acest fapt ar putea duce la un deficit de personal medical calificat, ceea ce ar compromite calitatea sistemului de sănătate publică al acestei comunități.

115. *Lucrările pregătitoare* ale decretului se concentrează în această privință pe medicina veterinară, pentru care Comunitatea Franceză se pare că a organizat un concurs de admitere în 2003, 2004 și 2005. În timpul concursului de admitere din 2005, numai 192 de candidați din 795 dețineau o diplomă de absolvire a învățământului secundar obținută în Comunitatea Franceză. Din 250 de candidați admiși (o cifră stabilită de legiuitor), 216 obținuseră diploma de absolvire a învățământului secundar în străinătate. Aceasta înseamnă că numai 34 de candidați locali au putut începe studiile de medicină veterinară[82]. Legiuitorul deduce următoarele concluzii[83]:

„Acest număr este în mare măsură insuficient. Dacă nu este luată nicio măsură, Comunitatea Franceză riscă să se confrunte cu un deficit de medici veterinari. Probabilitatea ca numărul insuficient de absolvenți să nu poată fi compensat de medici veterinari proveniți din alte țări este foarte ridicată, dată fiind limitarea existentă în alte țări. Este de la sine înțeles că un astfel de deficit este de natură să pună probleme serioase de sănătate publică”.

116. În cadrul procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, Curtea solicită o evaluare aprofundată a riscului afirmat de statul membru care invocă protecția sănătății publice în sensul articolului 30 CE[84]. Un criteriu similar de verificare aprofundată se aplică

82 — Observăm că, și dacă toți cei 192 de candidați care au obținut diploma de învățământ secundar în Comunitatea Franceză ar fi fost declarați admiși, acest fapt nu ar fi fost în orice caz suficient pentru a acoperi cele 250 de locuri disponibile.

83 — Doc. parl., Parlement de la Communauté française, 2005/06, nr. 263/1, p. 5.

84 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 12 martie 1987, Comisia/Germania (178/84, Rec., p. 1227), Hotărârea din 5 februarie 2004, Comisia/Franța (C-24/00, Rec., p. I-1277, punctul 54), și Hotărârea din 23 septembrie 2004, Comisia/Danemarca (C-192/01, Rec., p. I-9693, punctul 47).

de asemenea în cauzele preliminare[85], deşi stabilirea faptelor revine, desigur, în cele din urmă, instanţei naţionale.

117. Având în vedere informaţiile furnizate de Regatul Belgiei şi conţinute în dosar, evaluarea riscului care stă la baza justificării referitoare la protecţia sănătăţii publice este, în opinia noastră, departe de a îndeplini criteriile solicitate.

118. În primul rând, astfel cum arată observaţiile scrise ale guvernului belgian, riscul unui deficit de medici veterinari pare a se datora sistemului instituit de însăşi Comunitatea Franceză, în special prin reducerea numărului de studenţi în vederea asigurării calităţii formării. Este (cel puţin) curios, pe plan conceptual, faptul că o măsură adoptată pentru a menţine calitatea formării (un argument care a fost de altfel avansat pentru a justifica măsurile discriminatorii instituite) ar putea conduce în acelaşi timp guvernul belgian să invoce un eventual deficit de personal calificat în domeniul sănătăţii.

119. În al doilea rând, potrivit elementelor de care dispune Curtea, potenţiala problemă a cărei apariţie este temută rezultă din combinarea (cel puţin) a următorilor factori: (i) un deficit de candidaţi care au obţinut diploma de absolvire a învăţământului secundar în Comunitatea Franceză, care doresc să devină medici veterinari *şi* care sunt suficient de buni pentru a obţine unul dintre cele 250 de locuri de studenţi, în concurenţă cu alţi candidaţi din Uniunea Europeană, şi (ii) o prezumţie că majoritatea studenţilor admişi la profilurile de ştiinţe veterinare fără a fi obţinut diploma de absolvire a învăţământului secundar în Comunitatea Franceză va reveni în mod automat în statul membru de origine după finalizarea studiilor. Dintre aceşti doi factori, punctul (i) pare că se sprijină într-o oarecare măsură pe statistici[86], însă punctul (ii) este o simplă prezumţie. Această prezumţie postulează în mod specific că medicii veterinari care nu sunt belgieni se vor reîntoarce în general în statul membru (statele membre) de origine după absolvire, *indiferent* de perspectivele lor de angajare la nivel local. S-ar putea crede că (în schimb), dacă ar exista un deficit de medici veterinari calificaţi în Belgia francofonă, acest lucru ar provoca o reacţie (a pieţei sau a autorităţilor publice) care ar face ca perspectivele de angajare la nivel local să fie mai atractive şi ar încuraja medicii veterinari care

85 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 11 decembrie 2003, Deutscher Apothekerverband, (C-322/01, Rec., p. I-14887, punctele 112-124).

86 — A se vedea cifrele citate la punctul 115 şi la nota de subsol 82.

nu sunt belgieni și care au absolvit de curând să își înceapă cariera în statul membru în care s-au format din punct de vedere profesional.

120. În al treilea rând, Comunitatea Franceză sau guvernul federal (sau ambele acționând coroborat)[87] dețin instrumentele de reglementare necesare pentru a face față unei potențiale probleme. Posibilele soluții menționate în documentele evocate în fața Curții includ adaptarea numărului de medici veterinari autorizați să obțină diploma de absolvire în fiecare an sau care sunt admiși în ciclul II (clinic) al profilurilor de medicină veterinară[88], cooperarea dintre instituțiile de învățământ secundar și facultăți pentru a adapta nivelul de învățământ preuniversitar pentru a se asigura că un număr suficient de resortisanți belgieni au nivelul necesar pentru a promova un concurs de un nivel corespunzător și introducerea unui an preparator pentru a pregăti mai bine candidații la medicină veterinară pentru învățământul universitar propriu-zis[89].

121. Cu siguranță, punerea în aplicare a acestor măsuri poate produce dificultăți de ordin practic. Totuși, jurisprudența este constantă în sensul că astfel de dificultăți nu pot justifica în sine o încălcare a libertăților garantate prin tratat[90].

122. Pe de altă parte, Secția de legislație a Consiliului de Stat din Belgia a subliniat că experiența în ceea ce privește medicina veterinară nu se aplică în mod necesar altor profiluri. Astfel, în pofida cotei federale pentru studiile de kinetoterapie, numărul absolvenților acestui curs care doresc să își exercite profesia în Belgia pare să corespundă destul de exact necesităților profesiei, astfel cum sunt estimate de guvernul federal[91].

87 — În ședință, reclamanții au susținut că sănătatea publică nu era, în fapt, de competența Comunității Franceze, ci a guvernului federal și că procedurile de drept constituțional belgian impuse pentru a adopta o măsură de protecție a sănătății publice nu au fost urmate. Acesta este un aspect care va trebui soluționat de instanța de trimitere.

88 — Aparent, concursul de admitere la studii veterinare care a cauzat probleme a fost organizat în mare parte din cauza numărului prea mare de studenți din ciclul II de studii: Doc. parl., Parlement de la Communauté française, 2005/06, nr. 263/1, p. 5 și 6.

89 — Astfel cum a lăsat să se înțeleagă domnul Claude Ancion, membru al Parlamentului Comunității Franceze, într-o întrebare adresată ministrului învățământului superior, cercetării științifice și relațiilor internaționale: *Compte rendu intégral*, Parlement de la Communauté française, 2004/05, 13 octombrie 2005, p. 53 (se face referire la această întrebare și la răspunsul ministrului în lucrările pregătitoare ale decretului: Doc. parl., Parlement de la Communauté française, 2005/06, nr. 263/1, p. 9, și nota de subsol 13).

90 — Hotărârea din 27 noiembrie 2008, Papillon (C-418/07, Rec., p. I-8947, punctul 54 și jurisprudența citată). Acest fapt se aplică de asemenea și în cazul dificultăților financiare pe care statul membru trebuie să le depășească prin adoptarea unor măsuri corespunzătoare: a se vedea Hotărârea din 10 iulie 1990, Comisia/Belgia (C-42/89, Rec., p. I-2821, punctul 24).

91 — Doc. parl., Parlement de la Communauté française, 2005/06, nr. 263/1, p. 53 și 56. Ultimele date Eurostat disponibile (2007) arată că Belgia are, ca medie națională, 242,7 kinetoterapeuți la 100 000 de locuitori. Regiunea Valonă are 268 de kinetoterapeuți la 100 000 de locuitori (această cifră se ridică chiar la 416,9 kinetoterapeuți la 100 000 de locuitori în Brabantul Valon). Regiunea Bruxelles-Capitală are 218,1 kinetoterapeuți la 100 000 de locuitori. Aceste cifre trebuie comparate cu media națională de 104 kinetoterapeuți la 100 000 de locuitori în Franța și de 103 kinetoterapeuți la 100 000 de locuitori în Germania (date Eurostat 2006). Ministrul sănătății a arătat că respectivul concurs organizat la finalizarea cursurilor de kinetoterapie (care permite kinetoterapeuților să obțină un număr de înregistrare de la Institutul național belgian de asigurări de sănătate și invaliditate, pe baza căruia pacienții pot fi rambursați de casele de asigurări de sănătate) va trebui eliminat, pentru a fi eventual înlocuit cu un examen la începutul studiilor: *Note de Politique Générale de la Vice-première Ministre et Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique*, Doc. parl., Chambre, 2008/09, nr. 1529/5, p. 16.

123. În al patrulea rând, „cunoștințele dobândite de un student în timpul studiilor sale universitare nu îl consacră, în general, unei anumite piețe geografice a forței de muncă”[92]. Nerezidenții care obțin o diplomă de absolvire în Comunitatea Franceză pot fi, așadar, încurajați, prin stimulente adecvate, să își înceapă cariera profesională în regiunea în care au urmat studiile.

124. Aceleași observații se aplică *mutatis mutandis* celorlalte cursuri menționate în decretul contestat.

125. În ceea ce privește justificarea întemeiată pe protecția sănătății publice, decretul pare să fi avut în special un caracter preventiv. În opinia noastră, criteriul proporționalității nu poate fi considerat îndeplinit, cu excepția cazului în care informațiile furnizate instanței de trimitere sunt mult mai solide decât cele transmise Curții[93]. Criteriul proporționalității trebuie să fie aplicat cu vigilență deosebită în situațiile în care este aplicat un tratament discriminatoriu ca măsură de precauție împotriva a ceea ce este perceput ca o potențială viitoare problemă.

126. Pornind de la informațiile de care dispune Curtea, concluzionăm că decretul contestat nu poate fi justificat prin faptul că numărul de studenți rezidenți care obțin o diplomă de absolvire în Comunitatea Franceză este prea mic pentru ca, pe termen lung, personalul medical calificat să fie suficient pentru a asigura calitatea sistemului sănătății publice din această Comunitate.

Concluzii privind prima condiție cumulativă de la articolul 1 punctul 1° din decret

127. În consecință, condiția privind reședința (indirect discriminatorie) de la articolul 1 punctul 1° din decret nu poate fi justificată prin niciunul dintre motivele invocate de Regatul Belgiei.

92 — Hotărârea Bidar, citată la nota de subsol 32, punctul 58.

93 — A se vedea, prin analogie, Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza Comisia/Austria, citată la nota de subsol 7, punctul 51.

A doua condiție cumulativă de la articolul 1 punctul 1° din decret

128. Din câte cunoaștem, Curtea nu a statuat niciodată că o măsură direct discriminatorie pe motiv de cetățenie sau naționalitate, care încalcă articolul 12 CE, ar putea fi justificată[94]. Am menționat anterior motivele pentru care considerăm că a doua condiție cumulativă din decretul în cauză este direct discriminatorie[95].

129. Până în prezent, abordarea Curții pare logică. O discriminare directă pentru motive interzise prin tratat este într-atât contrară însăși ideii unei Uniuni Europene, încât nu poate fi tolerată decât pentru motive foarte întemeiate. Potrivit unei jurisprudențe constante, o astfel de discriminare nu poate fi justificată decât în temeiul unor derogări expres prevăzute de tratat[96]. Or, tratatul nu prevede o astfel de derogare de la interdicția generală a discriminării pe motiv de cetățenie sau naționalitate prevăzută la articolul 12 CE[97].

130. Interdicția discriminării pe motiv de cetățenie sau naționalitate prezintă o imensă importanță simbolică. Astfel cum a subliniat în mod elocvent avocatul general Jacobs, „aceasta demonstrează faptul că Comunitatea nu este un simplu acord comercial între guvernele statelor membre, ci o întreprindere comună, la care toți cetățenii Europei sunt în măsură să participe ca indivizi. [...] Acesta este aspectul de drept comunitar care se adresează individului în modul cel mai direct și care dezvoltă cel mai mult simțul identității comune și al destinului împărtășit fără de care «uniun[ea] tot mai strâns[ă] între

94 — Pentru cauzele în care Curtea, constatând că a existat o discriminare directă pe motiv de cetățenie sau naționalitate, nu a examinat eventualele justificări ale acestei discriminări, a se vedea, de exemplu, Hotărârea Gravier, citată la nota de subsol 8, punctele 15, 25 și 26, Hotărârea din 2 februarie 1989, Cowan (186/87, Rec., p. 195, punctul 10), și Hotărârea din 20 octombrie 1993, Phil Collins și alții (C-92/92 și C-326/92, Rec., p. I-5145, punctele 32 și 33). Avocatul general Kokott a observat în mod întemeiat, în Concluziile sale prezentate în cauza Wood (Hotărârea din 5 iunie 2008, C-164/07, Rep., p. I-4143), punctul 42 și nota de subsol 11, că, deși este îndoielnic faptul că o reglementare națională care operează o discriminare directă pe motiv de cetățenie sau naționalitate poate fi justificată, un anumit număr de hotărâri pare să ia în considerare posibilitatea teoretică de a justifica discriminările directe (de exemplu, Hotărârea Ricordi, citată la nota de subsol 73, punctul 33, Hotărârea din 2 octombrie 1997, Saldanha și MTS (C-122/96, Rec., p. 5325, punctul 26 și următoarele), și Hotărârea din 20 martie 1997, Hayes (C-323/95, Rec., p. I-1711, punctul 24).

95 — A se vedea punctele 64-76 de mai sus.

96 — A se vedea, de exemplu, derogarea de la libera circulație a lucrătorilor prevăzută la articolul 39 alineatul (4) CE (încadrarea în administrația publică) și derogarea de la libertatea de stabilire prevăzută la articolul 45 CE (exercitarea autorității publice), care sunt, ambele, după cum se știe, de strictă interpretare (a se vedea de asemenea Hotărârea Comisia/Germania (C-490/04, Rec., p. I-6095, punctul 86 și jurisprudența citată).

97 — A se vedea Hotărârea din 12 mai 1998, Martínez Sala (C-85/96, Rec., p. I-2691, punctul 64), în care Curtea a statuat că: „Întrucât tratamentul inegal în cauză intră astfel în sfera de aplicare a tratatului, acesta nu poate fi considerat justificat. Astfel, este vorba despre o discriminare exercitată în mod direct pe motivul cetățeniei reclamantei". Este adevărat că a fost adăugat de Curte că, „pe de altă parte, niciun element care să justifice un astfel de tratament inegal nu a fost invocat în fața Curții". Însă vedem aici, mai degrabă, o reflecție ulterioară, care nu modifică cu nimic implicațiile evidente ale declarației făcute prima dată.

națiunile Europei», proclamată în preambulul tratatului, ar fi un slogan lipsit de sens”[98].

131. Pentru ipoteza în care Curtea ar considera totuși posibil ca o discriminare directă pe motiv de cetățenie sau naționalitate, care intră în domeniul de aplicare al articolului 12 CE, să poată face obiectul unei justificări, facem trimitere la motivele (expuse mai sus) pentru care considerăm că prima condiție cumulativă, indirect discriminatorie, nu poate fi justificată. Aceste considerații se aplică *a fortiori* celei de a doua condiții cumulative a decretului, care este direct discriminatorie.

Concluzii privind a doua condiție cumulativă de la articolul 1 punctul 1° din decret

132. Prin urmare, dispozițiile articolului 1 punctul 1° din decret (potrivit cărora un resortisant belgian îndeplinește *în mod automat* cea de a doua condiție cumulativă prin faptul că are dreptul, indisociabil legat de cetățenia sa, de ședere permanentă în Belgia, în timp ce toți resortisanții care nu sunt belgieni, inclusiv toți ceilalți cetățeni ai UE, trebuie să îndeplinească unul dintre celelalte șapte criterii prevăzute de această dispoziție sau, în lipsa acestora, condițiile prevăzute de Directiva 2004/38) nu pot fi justificate.

Răspunsul la primele două întrebări

133. Acceptarea restricțiilor instituite de Comunitatea Franceză ar permite statelor membre să își compartimenteze sistemele de învățământ superior[99]. Prin urmare, Curtea ar trebui să fie extrem de prudentă în momentul în care este de acord ca accesul la învățământul superior să fie restrâns, chiar și prin măsuri indirect discriminatorii care îndeplinesc criteriul proporționalității (ceea ce, având în vedere elementele de care dispune Curtea, nu este cazul măsurilor belgiene). Aceasta nu ar trebui să accepte măsuri care discriminează în mod direct în acest temei și în acest scop.

134. Prin urmare, concluzionăm că articolul 12 primul paragraf CE și articolul 18 alineatul (1) CE coroborate cu articolul 149

98 — Concluziile prezentate în cauza Phil Collins și alții, citată la nota de subsol 94, punctul 11.

99 — A se vedea, prin analogie, Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza Comisia/Austria, citată la nota de subsol 7, punctul 53.

alineatul (1) și alineatul (2) a doua liniuță și cu articolul 150 alineatul (2) a treia liniuță CE trebuie interpretate în sensul că se opun unor măsuri precum cele cuprinse în Decretul de stabilire a numărului de studenți la anumite profiluri ale ciclului I de studii din învățământul superior, adoptat de Comunitatea Franceză din Belgia.

A treia întrebare

135. A treia întrebare preliminară urmărește să se stabilească dacă răspunsul la prima întrebare ar fi diferit în cazul în care, ținând seama de prevederile articolului 149 alineatul (1) *in fine* CE și ale articolului 13 paragraful 2 litera c) din PIDESC[100], care include o obligație de *standstill*, Comunitatea Franceză ar opta pentru menținerea unui acces larg și democratic la un învățământ superior de calitate pentru populația acestei comunități.

136. Curtea s-a pronunțat în sensul că Pactul internațional privind drepturile civile și politice (PIDCP)[101] figurează printre instrumentele internaționale de protecție a drepturilor omului de care aceasta ține cont pentru aplicarea principiilor generale ale dreptului comunitar[102]. Acest lucru trebuie, în opinia noastră, să fie valabil și pentru PIDESC, care, asemenea PIDCP, este obligatoriu pentru fiecare dintre statele membre[103].

137. Instanța de trimitere observă în mod întemeiat că, în măsura în care prevede „introducerea progresivă a gratuității", articolul 13 paragraful 2 litera c) din PIDESC include o clauză de *standstill*.

138. Potrivit Observației generale privind această dispoziție, interdicția discriminării, care este consacrată la articolul 2 paragraful 2 din PIDESC, „nu face obiectul unei aplicări progresive și nici nu este dependentă de resursele disponibile: acesta se aplică fără rezerve și direct tuturor aspectelor legate de învățământ și este valabilă pentru toate motivele pe care dreptul internațional interzice întemeierea exercitării unei discriminări, indiferent de tipul acesteia"[104]. De exemplu, Observația generală arată că „încălcările

100 — A se vedea nota de subsol 4.

101 — Adoptat și deschis spre semnare, ratificare și aderare de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite în Rezoluția 2200 A (XXI) din 16 decembrie 1966, a intrat în vigoare la 23 martie 1976, în conformitate cu dispozițiile articolului 49.

102 — A se vedea Hotărârea din 4 februarie 2008, Dynamic Medien (C-244/06, Rep., p. I-505, punctul 39), și Hotărârea din 27 iunie 2006, Parlamentul European/Consiliul (C-540/03, Rec., p. I-5769, punctul 37 și jurisprudența citată).

103 — A se vedea, prin analogie, Hotărârea Parlamentul European/Consiliul, citată la nota de subsol 102, punctul 37.

104 — Observație generală privind dreptul la educație (articolul 13), E/C.12/1999/10 („E/C.12/1999/10"), punctul 31 (a se vedea de asemenea punctul 43).

articolului 13 pot include: faptul de a adopta sau de a nu abroga dispoziții legislative care stabilesc în domeniul educației o discriminare împotriva persoanelor sau a grupurilor, întemeiată pe oricare dintre motivele pe care se interzice în mod expres întemeierea acesteia”[105]. Articolul 2 paragraful 2 din PIDESC include „originea națională sau socială” printre motivele interzise.

139. Articolul 13 din PIDESC este, în esență, o măsură care interzice discriminarea în ceea ce privește accesul la educație, atunci când această discriminare este întemeiată pe un motiv interzis. Este, așadar, inexplicabil că s-a dorit întemeierea pe articolul 13 paragraful 2 litera c) din PIDESC pentru a justifica o măsură care este în mod clar discriminatorie în temeiul unui criteriu interzis în mod explicit atât prin articolul 12 CE, cât și prin articolul 2 paragraful 2 din PIDESC[106]. (Într-adevăr, reclamanții din acțiunea principală s-au întemeiat în parte pe articolul 13 din PIDESC pentru a ataca decretul în litigiu.)

140. În scopul asigurării exhaustivității, adăugăm că Observația generală privind articolul 13 paragraful 2 litera c) din PIDESC arată că, dacă „învățământul secundar «trebuie să fie generalizat și să devină accesibil tuturor», […] «învățământul superior trebuie să devină accesibil tuturor în deplină egalitate, în funcție de capacitatea fiecăruia». Potrivit articolului 13 paragraful 2 litera c), învățământul superior nu trebuie să fie «generalizat»: trebuie doar să devină accesibil «în funcție de capacitatea fiecăruia». Aceste «capacități» ar trebui apreciate având în vedere toate cunoștințele și experiența persoanelor interesate”[107].

141. În ceea ce privește articolul 149 alineatul (1) CE, reamintim că, deși acest articol prevede că statele membre rămân responsabile „față de conținutul învățământului și de organizarea sistemului educațional, precum și de diversitatea lor culturală și lingvistică”, Curtea a declarat în mod clar că respectivele condiții de acces la formarea profesională intră în domeniul de aplicare al tratatului[108]. În plus, jurisprudența este constantă în sensul că, și în domeniile din afara domeniului de aplicare al tratatului (printre care se regăsesc unele aspecte legate de politica educației), competențele reținute de statele membre trebuie exercitate cu respectarea dreptului comunitar și, în special, a dispozițiilor tratatului privind libertatea de circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre, astfel

105 — E/C.12/1999/10, punctul 59.

106 — În ceea ce privește PIDESC, trebuie notat că guvernul belgian a făcut următoarea declarație interpretativă: „În ceea ce privește articolul 2 paragraful 2, guvernul belgian interpretează nediscriminarea întemeiată pe originea națională în sensul că nu implică în mod necesar obligația statelor de a garanta din oficiu cetățenilor străini aceleași drepturi precum propriilor cetățeni. Acest concept trebuie înțeles în sensul că vizează eliminarea oricărui comportament arbitrar, însă nu și a diferențelor de tratament întemeiate pe considerații obiective și rezonabile, conforme principiilor care prevalează în societățile democratice”. Indiferent de aspectul dacă respectiva declarație trebuie considerată o rezervă deghizată față de PIDESC, aceasta nu poate afecta interpretarea principiului nediscriminării în cadrul Tratatului CE. Pentru rezervele deghizate, a se vedea A. Aust, „Modern Treaty Law and Practice” (2007), p. 129 și 130.

107 — E/C.12/1999/10, punctul 19.

108 — A se vedea punctul 32 de mai sus și jurisprudența menționată la nota de subsol 8.

cum este conferită de articolul 18 alineatul (1) din Tratatul CE[109].

142. Interdicția discriminării reprezintă într-adevăr piatra de temelie a tratatului, tocmai pentru că lasă intactă autonomia de reglementare a statelor membre, cu condiția ca legislația acestora să se aplice în egală măsură atât resortisanților naționali, cât și celor străini. Principiul care stă la baza acestei idei este acela că toți cetățenii Uniunii trebuie tratați ca indivizi, indiferent de cetățenia lor[110]. Expresia „acces egal și gratuit la educație pentru toți" înseamnă, prin urmare, exact ceea ce spune. Aceasta nu înseamnă „acces egal și gratuit la formare pentru toți resortisanții mei".

143. Este adevărat că problemele cu care se confruntă Comunitatea Franceză nu sunt neglijabile. Totuși, acestea nu trebuie soluționate cu ajutorul unui nou avatar al principiului „egalității celor care fac parte dintr-un grup privilegiat"[111] (în speță, resortisanții belgieni), ci cu respectarea „statutului fundamental" al cetățeniei UE, prin garantarea unui acces egal la formare pentru toți cetățenii UE, indiferent de cetățenia lor.

144. Prin urmare, răspunsul la primele două întrebări nu este invalidat de articolul 149 alineatul (1) *in fine* CE. O lectură corespunzătoare a articolului 13 paragraful 2 litera c) din PIDESC permite, dimpotrivă, confirmarea acesteia.

Cererea privind limitarea în timp a efectului hotărârii

145. În cazul în care Curtea ar interpreta articolul 12 CE în sensul că se opune unei legislații naționale cum este decretul în cauză, guvernul belgian solicită acesteia să limiteze efectele în timp ale hotărârii sale.

146. În sprijinul cererii sale, guvernul belgian a invocat următoarele motive: impactul asupra finanțelor publice ale Comunității

109 — A se vedea Hotărârea Morgan și Bucher, citată la nota de subsol 2, punctul 24 și jurisprudența citată.

110 — A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza Phil Collins și alții, citată la nota de subsol 94, punctul 11: „Aceștia nu trebuie să fie pur și simplu tolerați ca străini, ci primiți de autoritățile statului gazdă ca resortisanți comunitari care au dreptul «în domeniul de aplicare al tratatului» la toate privilegiile și avantajele de care se bucură resortisanții statului gazdă".

111 — A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Bartsch (Hotărârea din 23 septembrie 2008, C-427/06, Rep., p. I-7245, punctul 45).

Franceze, faptul că decretul a fost conceput în mod specific pentru punerea în aplicare a jurisprudenței Curții și a legislației comunitare, faptul că s-a considerat de către Comisie că sistemul putea fi justificabil și lipsa unei jurisprudențe relevante.

147. Potrivit unei jurisprudențe constante, numai în mod excepțional Curtea poate considera necesar să limiteze posibilitatea oricărei persoane interesate de a invoca o dispoziție pe care a interpretat-o. Atunci când limitează astfel efectele unei hotărâri, Curtea procedează în acest mod în aplicarea principiului general al securității juridice inerent ordinii juridice comunitare. Pentru a putea impune o astfel de limitare, trebuie întrunite două criterii esențiale: buna-credință a celor care solicită o limitare a efectelor în timp ale hotărârii și riscul apariției unor consecințe grave[112].

148. Mai precis, Curtea nu a limitat efectele în timp ale hotărârilor sale decât în împrejurări bine determinate, în cazul în care exista un risc de repercusiuni economice grave, cauzate mai ales de numărul mare de raporturi juridice constituite cu bună-credință pe baza reglementării considerate ca fiind în mod legal în vigoare și în cazul în care reieșea că particularii și autoritățile naționale au fost determinate să adopte un comportament neconform reglementării comunitare ca urmare a unei incertitudini obiective și importante privind domeniul de aplicare al normelor comunitare, incertitudine la care contribuise eventual și comportamentul altor state membre sau al Comisiei. Implicațiile financiare care ar putea rezulta pentru un stat membru dintr-o hotărâre preliminară nu justifică, prin ele însele, limitarea în timp a efectelor hotărârii[113].

149. În speță, oricare ar fi valoarea celorlalte argumentele ale sale, Regatul Belgiei nu a furnizat Curții elemente care să demonstreze riscul unor repercusiuni economice grave.

150. Prin urmare, în cazul în care Curtea consideră că articolul 12 CE se opune unei legislații naționale precum decretul în litigiu, nu va fi necesar să limiteze efectele în timp ale acestei hotărâri.

112 — A se vedea în această privință Hotărârea din 12 februarie 2009, Cobelfret (C-138/07, Rep., p. I-731, punctul 68 și jurisprudența citată).

113 — Hotărârea din 18 ianuarie 2007, Brzeziński (C-313/05, Rep., p. I-513, punctele 57 și 58 și jurisprudența citată).

Observație finală

151. Am subliniat importanța pentru dezvoltarea Uniunii a liberei circulații a studenților întemeiate pe egalitate. Totuși, este la fel de adevărat că Uniunea Europeană nu trebuie să ignore problemele deosebit de reale ale statelor membre care primesc un număr mare de studenți din alte state membre[114].

152. Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității[115] prevede că o acțiune la nivel comunitar nu se justifică decât dacă „obiectivele acțiunii propuse [...] nu [pot] fi realizate într-un mod satisfăcător prin acțiunea statelor membre în cadrul sistemului constituțional național și, în consecință, [pot] fi mai bine realizate printr-o acțiune a Comunității". Protocolul stabilește de asemenea liniile directoare următoare pentru a stabili dacă această condiție este îndeplinită: (i) problema examinată să prezinte aspecte transnaționale care nu pot fi rezolvate în mod satisfăcător prin acțiunea statelor membre, (ii) o acțiune realizată doar la nivel național sau lipsa unei acțiuni a Comunității să fie contrară cerințelor tratatului sau să lezeze grav, într-un alt mod, interesele statelor membre, (iii) o acțiune realizată la nivel comunitar să prezinte avantaje evidente, ca urmare a dimensiunilor sau a efectelor acesteia, în raport cu o acțiune realizată la nivelul statelor membre.

153. Invităm legiuitorul comunitar și statele membre să reflecteze la aplicarea acestor criterii în privința circulației studenților între statele membre[116].

154. În sfârșit, amintim că unul dintre obiectivele Comunității enumerate la articolul 2 CE este de a promova solidaritatea dintre statele membre și că acestea din urmă au o obligație reciprocă de cooperare loială, în conformitate cu articolul 10 CE[117]. Considerăm că aceste dispoziții sunt pertinente în speță. În cazul în care factorii lingvistici și diferențele de politică națională privind accesul la învățământul superior promovează un volum deosebit de ridicat de mobilitate studențească, ce provoacă dificultăți reale statului membru gazdă, revine cu certitudine statului membru gazdă *și* statului membru de origine să negocieze în mod activ o soluție care să fie conformă cu tratatul.

114 — A se vedea în acest sens M. Dougan, „Fees, Grants, Loans and Dole Cheques: Who Covers the Costs of Migrant Education Within the EU?", în *Common Market Law Review*, 2005, p. 955 și 956.

115 — Protocolul nr. 30 anexat la Tratatul CE.

116 — Cu privire la subsidiaritate, a se vedea de asemenea Concluziile noastre prezentate în cauza Gouvernement de la Communauté française și Gouvernement wallon, citată la nota de subsol 3, punctul 118, și la nota de subsol 68, care face referire la N. MacCormick, „Questioning Sovereignty" (1999), p. 135.

117 — Pentru un exemplu referitor la educație, a se vedea Hotărârea din 27 septembrie 1988, Matteucci (235/87, Rec., p. 5589, punctul 19).

Concluzie

155. În consecință, întrebările adresate de Cour constitutionnelle (Belgia) impun, în opinia noastră, următoarele răspunsuri:

„Întrebările 1 și 2

Articolul 12 primul paragraf CE și articolul 18 alineatul (1) CE coroborate cu articolul 149 alineatul (1) și alineatul (2) a doua liniuță CE și cu articolul 150 alineatul (2) a treia liniuță CE trebuie interpretate în sensul că se opun unor măsuri precum cele cuprinse în Decretul de stabilire a numărului de studenți la anumite profiluri ale ciclului I de studii din învățământul superior, adoptat de Comunitatea Franceză din Belgia.

Întrebarea 3

Răspunsul la primele două întrebări nu este afectat de luarea în considerare a articolului 149 alineatul (1) *in fine* CE și a articolului 13 paragraful 2 litera c) din Pactul internațional privind drepturile economice, sociale și culturale."