

Din jurisprudența recentă a Curții de Justiție a Uniunii Europene

I. Natura și conținutul controlului jurisdicțional exercitat de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în privința cauzelor de concurență (prezentare și comentariu cu privire la hotărârea Curții de Justiție din 10 iulie 2014, cauza C-295/12 P).

1. Considerații generale privind concurența în cadrul pieței interne.

Concurența liberă și nedistorsionată între întreprinderile private și publice din statele membre ale Uniunii Europene reprezintă o condiție indispensabilă pentru buna funcționare a pieței interne. Conceptul de concurență cu care instituțiile Uniunii operează este cel de *concurență funcțională*, înțeleasă drept “doza de concurență necesară pentru ca cerințele fundamentale și obiectivele Tratatului să fie respectate, respectiv atinse, și, mai ales, formarea unei piețe unice care să întrunească condiții analoage cu cele ale unei piețe interne. Această exigență permite ca natura și intensitatea concurenței să poată varia în funcție de produsele sau serviciile în cauză și de structura economică a piețelor sectoriale vizate”¹⁰⁴⁵. Indiferent de împrejurările existente pe o anumită piață, o doză minimă de concurență trebuie să existe. Concurența este legiferată, în principal, prin norme de drept primar și acte de drept derivat. La nivel de Tratat, sediul materiei îl reprezintă articolele 101-106, 107 TFUE (ex.-art. 81 – 86 CE) în privința întreprinderilor și articolele 107-109 TFUE (ex.-art. 87 – 89 CE), relevante pentru ajutoarele de stat.

Competențele privind asigurarea respectării dreptului european al concurenței revin, în primul rând, Comisiei Europene și autorităților naționale de concurență. Regulamentul 1/2003¹⁰⁴⁶, care se aplică atât înțelegerilor anticoncurențiale, cât și abuzului de poziție dominantă, a introdus inovații majore în raport cu reglementarea anterioară, îndeosebi prin prerogativele recunoscute autorităților naționale de concurență. Comisia și autoritățile de concurență ale statelor membre formează Rețeaua Europeană de Concurență, o rețea de autorități publice care colaborează pentru aplicarea uniformă a regulilor de concurență. Comisia și autoritățile naționale de concurență se consultă, se sprijină și se informează reciproc cu privire la procedurile instrumentate conform Regulamentului 1/2003, documentele obținute și deciziile adoptate. Dacă o autoritate națională a fost inițial investită cu o plângere sau a acționat din oficiu cu privire la înțelegeri sau practici ce intră în sfera art. 101, 102 TFUE, autoritățile naționale din celelalte state membre, dacă ar fi ulterior investite cu aceeași chestiune, pot suspenda procedura sau chiar respinge plângerea. Comisia poate,

¹⁰⁴⁵ *Metrou /Saba*, cauza 26/76, hotărârea din 25 octombrie 1977.

¹⁰⁴⁶ Regulamentul 1/2003 din 16 decembrie

2002 privind punerea în aplicare a normelor de concurență prevăzute la articolele 81 și 82 din Tratat (J.O. L. 1, 4.01.2003, p. 1-29).

de asemenea, să respingă plângerea pe motiv că o autoritate de concurență a unui stat membru se ocupă de respectiva cauză. Pentru a se asigura efectul util al dreptului european, conform art. 3 din Regulament, o înțelegere interzisă de dreptului Uniunii, nu poate fi autorizată în temeiul legislației naționale; iar o înțelegere valabilă din perspectiva art. 101 TFUE nu poate fi interzisă prin aplicarea normelor interne.

Instanțele naționale trebuie să aplice dreptul european al concurenței, acordurilor sau abuzurilor de poziție dominantă care afectează comerțul între statele membre¹⁰⁴⁷. Acestea aplică și dreptul intern, cu respectarea principiilor generale de aplicare a dreptului Uniunii și colaborează cu Comisia pentru aplicarea corectă a regulilor europene de concurență. Regulamentul 1/2003 prevede posibilitatea judecătorilor din statele membre să se adreseze Comisiei pentru a obține informații sau avizul asupra unor aspecte privind aplicarea dreptului comunitar al concurenței, iar statelor să-și amenajeze procedura jurisdicțională astfel încât Comisia și autoritățile naționale de concurență să aibă cunoștință de procedurile *pendite* în fața instanțelor naționale și să poată înainta observații scrise sau orale¹⁰⁴⁸. Statele membre transmit Comisiei copii ale hotărârilor instanțelor naționale, prin care se decide cu privire la aplicarea art. 101, 102 TFUE. Potrivit art. 16 alin. 1 din Regulament, instanțele naționale, atunci când hotărăsc în privința unor acorduri, decizii sau practici care fac deja obiectul unei decizii a Comisiei, nu pot lua hotărâri contrare deciziei Comisiei și trebuie, totodată, să evite să ia decizii care pot intra în conflict cu o decizie preconizată de Comisie în cadrul procedurilor inițiate

de aceasta. În acest caz, Regulamentul sugerează judecătorilor să suspende procedura de judecată sau să adreseze întrebări preliminare.

2. Cauza C-295/12 P. La data de 4 iulie 2007, Comisia Europeană a adoptat o decizie prin care a sancționat abuzul de poziție dominantă comis de Telefónica SA pe piața spaniolă a accesului la internet în bandă largă. În concret, în urma sesizării din partea unui concurent al Telefónica, Comisia a efectuat o investigație, stabilind că Telefónica ocupase o poziție dominantă pe piețele geografice relevante (respectiv o piață de bandă largă cu amănuntul și două piețe de bandă largă cu ridicata) și că abuzase de aceasta, prin impunerea unor prețuri inechitabile concurenților săi, în perioada 2001-2006. În consecință, dat fiind că și comerțul între statele membre fusese afectat, Comisia a dispus încetarea practicii și aplicarea unei amenzi de 151.875.000 euro, societății Telefónica. La individualizarea amenzii, s-au avut în vedere gravitatea și impactul încălcării normelor de concurență, dimensiunea geografică a pieței relevante și valoarea economică considerabilă a acestora, durata încălcării concurenței și faptul că Telefónica acționase cu o neglijență extrem de gravă.

Printr-o acțiune depusă la Tribunalul Uniunii Europene, la data de 1 octombrie 2007, Telefónica SA și Telefónica de España SAU au solicitat anularea deciziei Comisiei și, în subsidiar, anularea sau reducerea amenzii aplicate de Comisie. În susținerea acțiunii, reclamantele au invocat șase motive, întemeiate pe încălcarea dreptului la apărare, pe erori de fapt și de drept în definirea piețelor cu ridicata în cauză, pe erori de fapt și de

¹⁰⁴⁷ Art. 6 din Regulament dispune "instanțele naționale sunt competente să aplice articolele 81 și 82 din tratat".

¹⁰⁴⁸ A se vedea cauza *VEBIC*, C-439/08, hotărârea din 7 decembrie 2010.

drept în stabilirea poziției lor dominante pe piețele relevante, pe erori de drept la aplicarea articolului [102 TFUE] în ceea ce privește comportamentul lor abuziv, pe erori de fapt și/sau pe erori de apreciere a faptelor și pe erori de drept în ceea ce privește comportamentul lor abuziv, precum și efectul său anticoncurențial și pe o aplicare *ultra vires* a articolului [102 TFUE] și pe o încălcare a principiilor subsidiarității, proporționalității, securității juridice, cooperării loiale și buneii administrări. Tribunalul a respins fiecare dintre aceste motive și acțiunea în totalitate.

Hotărârea Tribunalului a fost atacată cu recurs, la Curtea de Justiție. Comisia a invocat excepția inadmisibilității recursului. Instituția a arătat că un recurs introdus la Curtea de Justiție trebuie să indice cu precizie elementele criticate din hotărârea atacată, precum și argumentele juridice care susțin în mod concret această cerere, sub sancțiunea inadmisibilității recursului sau a motivului în cauză. Această cerință rezultă din art. 256 TFUE, art. 58 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, precum și din articolul 112 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție a Uniunii Europene. Comisia a apreciat că recursul era extrem de lung și de repetitiv; că viza obținerea unei noi examinări a situației de fapt; nu era susținut de o motivare corespunzătoare, ci mai curând de simple afirmații; nu identifica pasajele sau punctele precise din hotărârea Tribunalului despre care se pretindea că prezintă erori de drept; avea un caracter confuz și neinteligibil. Deși Curtea a apreciat că recursul era în parte inadmisibil, aceasta a putut identifica motive admisibile de recurs, astfel că a respins excepția în totalitate.

În continuare, vom reda, punctual și sintetizat, considerațiile Curții cu privire

chestiunile de drept invocate de recurente. Dat fiind că mai multe dintre motivele de recurs au fost respinse fie ca inadmisibile, fie ca inoperante, le vom reda doar pe cele care sunt concludente pentru comentariile ulterioare.

În primul rând, recurentele au susținut că Tribunalul și-a încălcat obligația de a exercita un *control de fond*, în sensul articolului 6 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, în ceea ce privește aprecierea abuzului de poziție dominantă și a efectelor sale asupra comerțului intracomunitar. Controlul de fond este o componentă a protecției jurisdicționale efective. Curtea a precizat că principiul protecției jurisdicționale efective constituie un principiu general al dreptului Uniunii, care este afirmat la articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Articolul 47 din Cartă corespunde în dreptul Uniunii articolului 6 paragraful 1 din CEDO. Deși art. 52 alineatul (3) din Cartă impune să se dea drepturilor conținute în aceasta, corespunzătoare drepturilor garantate de CEDO, același înțeles și aceeași întindere precum celor pe care le conferă CEDO, aceasta din urmă nu constituie, atât timp cât Uniunea nu a aderat la ea, un izvor formal al dreptului Uniunii. Controlul jurisdicțional în materia dreptului concurenței presupune controlul de legalitate prevăzut de art. 263 TFUE și o competență de fond în cazul sancțiunilor aplicate, ce rezultă din corelarea art. 261, 263 TFUE. "(...) Întinderea controlului legalității se extinde la toate deciziile Comisiei privind procedurile de aplicare a articolului 102 TFUE, în timp ce întinderea competenței de fond prevăzute la articolul 31 din Regulamentul nr. 1/2003 este limitată la elementele din astfel de decizii prin care se stabilește o amendă sau o penalitate cu titlu cominatoriu"¹⁰⁴⁹.

¹⁰⁴⁹ Pct. 45.

Instanța și-a exprimat punctul de vedere, conform căruia acest sistem de control oferă toate garanțiile impuse de articolul 47 din Cartă și a analizat critica privind controlul de fond din perspectiva efectuării corecte de către Tribunal a controlului de legalitate.

Cu privire la controlul instanței de fond, recurentele au formulat următoarele argumente: Tribunalul a exercitat un control limitat la eroarea vădită de apreciere cu privire la elemente care nu necesitau aprecieri economice complexe; Tribunalul nu a examinat dacă probele aduse de Comisie susțineau concluziile deduse de aceasta din aprecierea situației economice complexe; Tribunalul era obligat, chiar și în prezența unor probleme economice complexe, să realizeze un control de fond în sensul articolului 6 din CEDO, astfel cum este interpretat de Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului A. Menarini Diagnostics S.r.l. împotriva Italiei. Curtea a considerat că articolul 263 TFUE implică un control atât de drept, cât și de fapt asupra deciziei contestate, limitat însă la motivele invocate de reclamant; competența de a aprecia probele și un control al interpretărilor date de Comisie datelor de natură economică. “Astfel, instanța Uniunii trebuie nu numai să verifice, printre altele, exactitatea materială a elementelor de probă invocate, fiabilitatea și coerența acestora, ci și să controleze dacă aceste elemente constituie ansamblul datelor pertinente care trebuie luate în considerare pentru aprecierea unei situații complexe și dacă sunt de natură să susțină concluziile deduse”¹⁰⁵⁰. Toate aceste elemente converg în sensul respectării principiului protecției jurisdicționale efective, prevăzut de art. 6 paragraful 1 din CEDO și articolul 47 din Cartă.

În al doilea rând, recurentele au invocat faptul că durata procedurii în fața Tribunalului a fost excesivă, iar prin aceasta li s-a încălcat dreptul la apărare, precum și dreptul la o protecție jurisdicțională efectivă într-un termen rezonabil. Curtea nu a identificat vreun indiciu potrivit căruia durata pretins excesivă a procedurii în fața Tribunalului ar fi avut o influență asupra soluționării litigiului. Or, în lipsa unei astfel de probe, nerespectarea unui termen de soluționare rezonabil nu poate determina anularea hotărârii atacate. O încălcare săvârșită de o instanță a Uniunii a obligației sale de a judeca într-un termen rezonabil cauzele cu care este sesizată trebuie să fie sancționată printr-o acțiune în despăgubire introdusă la Tribunal, o asemenea acțiune constituind un remediu efectiv. O cerere prin care se solicită repararea prejudiciului cauzat de nerespectarea de către Tribunal a unui termen de soluționare rezonabil nu poate fi introdusă direct la Curte în cadrul unui recurs, ci trebuie introdusă la Tribunal, fiind soluționată de un complet diferit de cel inițial.

Dat fiind că mai multe dintre motivele invocate de către recurente vizau, în esență, chestiuni de fapt, Curtea a reamintit că, potrivit articolului 256 TFUE și articolului 58 primul paragraf din Statutul Curții, recursul formulat împotriva deciziilor Tribunalului este limitat la chestiuni de drept. Tribunalul este singurul competent să constate și să aprecieze faptele și, în principiu, să analizeze probele pe care le reține în susținerea acestor fapte. Aprecierea faptelor nu constituie, cu excepția cazului denaturării lor sau a probelor pe care se sprijină, o problemă de drept, care ar putea face obiectul controlului CJ. Totodată, un motiv invocat pentru prima dată în cadrul unui recurs în fața Curții trebuie să fie respins ca fiind inadmisibil.

¹⁰⁵⁰ Pct. 54.

În cadrul unui recurs, competența Curții se limitează la analiza aprecierii realizate de Tribunal în privința motivelor dezbătute în fața acestuia. “Or, a permite unei părți să invoce pentru prima dată în fața Curții un motiv pe care nu l-a invocat în fața Tribunalului ar echivala cu a-i permite să sesizeze Curtea, a cărei competență în materie de recurs este limitată, cu un litigiu mai extins decât cel cu care a fost investit Tribunalul”¹⁰⁵¹. Curtea a concluzionat că recurențele urmăreau, în realitate, să obțină o nouă examinare a unor chestiuni de fapt, în privința cărora doar Tribunalul este competent.

În final, recurențele au invocat aplicarea unei amenzi mai mari decât cea dispusă de Comisie într-un caz asemănător; faptul că instituțiile naționale de reglementare au permis practica sancționată de Comisie și că Tribunalul a săvârșit mai multe erori de drept în calculul cuantumului amenzii. Curtea a arătat că acțiunea Comisiei este independentă de examinările realizate de autoritățile naționale de reglementare, iar recurențele nu pot invoca o lipsă de previzibilitate a acțiunii Comisiei, ca urmare a intervențiilor realizate de autoritățile naționale de reglementare. Faptul că anterior, într-un caz analog, Comisia a aplicat o amendă, nu o împiedică să stabilească noi amenzi la un nivel mai ridicat, dacă o înăsprire a sancțiunilor este considerată necesară pentru a asigura punerea în aplicare a politicii de concurență a Uniunii. În privința cuantumului amenzii, deși Curtea a apreciat că executivul comunitar nu a furnizat decât puține precizări referitoare la motivele justificative, acestea au fost totuși suficiente pentru a permite Tribunalului un control de fond. S-a reținut și că instanța de fond a examinat toate argumentele invocate de reclamante, în

sprijinul reducerii amenzii. Curtea ar putea cenzura aprecierea Tribunalului cu privire la amendă, doar dacă s-ar înregistra o eroare de drept în analiza cuantumului sancțiunii.

3. Comentariu. Deciziile Comisiei prin care sunt sancționate practici anticoncurențiale sunt supuse controlului judiciar, competent în fond fiind Tribunalul Uniunii Europene. Hotărârile Tribunalului pot fi atacate cu recurs la Curtea de Justiție, recursul fiind limitat la examinarea problemelor de drept.

Mijlocul procedural pentru contestarea deciziilor Comisiei poate fi acțiunea în anulare, care permite judecătorilor să controleze legalitatea actelor cu caracter obligatoriu, emise de instituțiile Uniunii, în exercițiul competențelor lor. Potrivit art. 263 TFUE (ex.-art. 230 CE), în cadrul controlului de legalitate, Curtea este competentă să se pronunțe cu privire la motive de necompetență, de încălcare a unor norme fundamentale de procedură, de încălcare a tratatelor sau a oricărei norme de drept privind aplicarea acestora ori de abuz de putere. În cazul în care acțiunea este admisă, decizia atacată este declarată nulă. Admiterea poate fi și parțială, anularea producându-se parțial. Nulitatea deciziei are efecte retroactive și opozabile *erga omnes*. În măsura în care consideră necesar, Curtea estimează care din efectele deja produse de decizie sunt considerate definitive. Dacă instanța constată legalitatea deciziei, acțiunea este respinsă. Acțiunea în anulare trebuie introdusă, sub sancțiunea tardivității, într-un termen de două luni. Termenul curge fie de la momentul publicării actului atacat în Jurnalul Oficial, fie de la notificarea sa, fie de la data cunoașterii actului de către reclamant într-un alt mod.

¹⁰⁵¹ Pct. 99.

Un alt temei juridic este reprezentat de art. 265 TFUE (ex.-art. 232 CE), în baza căruia poate fi sancționată pasivitatea Comisiei în a adopta decizii. Acțiunea în carență sancționează refuzul instituțiilor de a adopta un act ce ține de competența lor. Introducerea acestei acțiuni este condiționată de procedura prealabilă a adresării unei cereri instituției, prin care i se solicită să adopte actul. Instituția este obligată să răspundă într-un termen de două luni de la primirea cererii. Dacă refuză să ofere un răspuns, acțiunea poate fi promovată la expirarea acestui termen, într-un nou interval de două luni. În măsura în care instituția oferă un răspuns sau refuză în mod expres emiterea actului, reclamantul poate utiliza doar acțiunea în anulare. Acțiunea în carență rămâne lipsită de obiect, dacă în cursul procesului și în orice moment al acestuia, instituția își exercită atribuțiile. În cazul în care acțiunea este admisă, instituția este obligată să adopte măsurile necesare pentru executarea hotărârii judecătorești. În măsura în care instituția refuză să acționeze, reclamantul poate fi despăgubit prin angajarea răspunderii delictuale a instituției. Prin urmare, dacă Comisia nu angajează o procedură împotriva întreprinderii sau întreprinderilor care au făcut obiectul plângerii sau nu adoptă o decizie definitivă într-un termen rezonabil, partea care a depus plângerea poate formula o acțiune în carență. Caracterul rezonabil al duratei procedurii administrative se apreciază în funcție de circumstanțele specifice fiecărei cauze, de contextul acesteia, de diferitele etape procedurale pe care Comisia le-a urmat, de conduita părților, de complexitatea

cauzei, precum și de miza sa pentru părțile interesate¹⁰⁵².

Tribunalul are plenitudine de competență cu privire la acțiunile introduse împotriva deciziilor prin care Comisia stabilește o amendă sau o penalitate cu titlu cominatoriu. Conform art. 261 TFUE, regulamentele adoptate de Consiliu și cele adoptate în comun de Parlamentul European și de Consiliu pot să confere Curții de Justiție a Uniunii Europene, competența de fond în ceea ce privește sancțiunile prevăzute de aceste regulamente. Regulamentul 1/2003 este sursa unei asemenea competențe¹⁰⁵³. Instanța poate înlătura, reduce sau mări amendă sau penalitatea cu titlu cominatoriu aplicată. În schimb, trebuie subliniat că Tribunalul efectuează un control de fond al sancțiunilor care depinde într-o măsură foarte mare de controlul de legalitate care se face în privința deciziei Comisiei.

În mod tradițional, controlul judecătoresc în materia concurenței a fost limitat la anumite chestiuni, judecătorul Uniunii înțelegând să respecte *marja de apreciere economică* de care Comisia Europeană se bucură în cadrul aplicării dreptului concurenței. Tratatul însăși restrânge controlul de legalitate la cazurile enumerate de art. 263 TFUE. "(...) Judecătorul, sesizat cu o cerere de anulare a unei decizii în aplicarea [art. 101 alin. 1 TFUE] trebuie să întreprindă un control întreg al examinării efectuate de către Comisie, cu excepția situației în care această examinare implică o apreciere economică complexă, în care caz controlul este restrâns la verificarea absenței unui abuz de putere, a respectării regulilor de

¹⁰⁵² *Stichting Certificatie Kraanverhuurbedrijf (SCK)*, cauzele conexe T-213/95 și T-18/96, hotărârea din 22 octombrie 1997.

¹⁰⁵³ Cu privire la competența de fond a Tribunalului, în materia concurenței, a se vedea *M. Jaeger*, Standardul de control în cauze în materia concurenței: Poate crește Tribunalul coerența

sistemului judiciar al Uniunii Europene?, *Revista Română de Drept European*, nr. 5/2011, p. 18 și urm.; *W. Wils*, Puterea de apreciere și stabilirea priorităților în executarea publică a normelor antitrust, în special în executarea normelor UE în domeniul controlului practicilor restrictive, *Revista Română de Drept European*, nr. 2/2012, p. 72-74.

procedură și a motivării, a exactității materiale a faptelor și a absenței unei erori vădite de apreciere a acestor fapte”¹⁰⁵⁴. Acest tip de control, denumit în doctrină “marginal”, “restrâns” sau expresie a “deferenței judiciare”, uneori criticat, este totuși intens¹⁰⁵⁵. În esență, controlul restrâns semnifică că judecătorul nu substituie aprecierile economice complexe ale Comisiei cu propriile aprecieri, însă verifică toate celelalte aspecte de drept sau de fapt. Controlul marginal nu echivalează cu o renunțare de către judecătorul Uniunii la competențele sale, ci cu respectarea echilibrului instituțional Comisie-Curtea de Justiție dorit de către părinții fondatori. În al doilea rând, dat fiind că “dreptul concurenței este ancorat într-o lume condusă de teorii economice”¹⁰⁵⁶, Comisia este mai bine dotată pentru a desfășura analize economice complexe. În doctrină, s-a remarcat posibilitatea instituirii unui tribunal al Uniunii specializat pe domeniul concurenței, folosind competența prevăzută de art. 257 TFUE¹⁰⁵⁷. Acesta ar răspunde necesității de a reduce durata procedurilor și ar constitui “un mijloc de neutralizare a reticenței actuale a judecătorilor generalişti ai UE de a controla aprecieri economice complexe ale Comisiei”¹⁰⁵⁸.

Tipul de control judiciar pe care instanțele Uniunii îl exercită în materia dreptului concurenței este cel mai puternic contestat, din perspectiva dreptului la un proces echitabil, consacrat de art. 6 din CEDO. În temeiul art. 6 TUE, Uniunea

Europeană urmează să adere la Convenția Europeană de Apărare a Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale. Aderarea presupune armonizarea jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii cu cea a Curții Europene a Drepturilor Omului și găsirea unor metode de prezervare a autonomiei dreptului UE. Carta Drepturilor Fundamentale, proclamată la 7 decembrie 2000, se bucură, după intrarea în vigoare la 1 decembrie 2009 a Tratatelor semnate la Lisabona, de forța juridică a dreptului primar. De fiecare dată când drepturi din Cartă corespund unor drepturi garantate de Convenție, sensul și dimensiunea lor, inclusiv limitele admise, sunt aceleași ca cele prevăzute de Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Cu toate acestea, Convenția Europeană a Drepturilor Omului nu reprezintă încă un izvor formal al dreptului Uniunii. În hotărâre, Curtea de Justiție a clarificat acest aspect mai mult sau mai puțin explicit. Astfel, aceasta a folosit o noțiune cu sens larg, cea de *instrument*, atunci când a făcut referire la problema de mai sus, iar nu termenul juridic de *izvor* de drept. Termenul de “instrument” apare în versiunile în limba română, engleză și franceză ale hotărârii. “Trebuie amintit că, deși, așa cum confirmă articolul 6 alineatul (3) TUE, drepturile fundamentale garantate de CEDO constituie principii generale ale dreptului Uniunii și deși articolul 52 alineatul (3) din cartă impune să se dea drepturilor conținute în aceasta corespun-

¹⁰⁵⁴ *GlaxoSmith*, T-168/2001, hotărârea din 27 septembrie 2006, pct. 57.

¹⁰⁵⁵ *M. Jaeger*, Standardul de control în cauze din domeniul concurenței care implică aprecieri economice complexe: Spre o marginalizare a controlului marginal?, *Revista Română de Drept European*, nr. 1/2012, p. 15-43.

¹⁰⁵⁶ *M. Jaeger*, op. cit., p. 35.

¹⁰⁵⁷ Potrivit art. 257 alin. 1 TFUE, “Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, pot înființa tribunale

specializate pe lângă Tribunal, care să aibă competența de a judeca în primă instanță anumite categorii de acțiuni în materii speciale. Parlamentul European și Consiliul hotărăsc prin regulamente, fie la propunerea Comisiei și după consultarea Curții de Justiție, fie la solicitarea Curții de Justiție și după consultarea Comisiei”.

¹⁰⁵⁸ *N. Petit, N. Neyrinck*, O examinare a implicațiilor Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene asupra dreptului concurenței, *Revista Română de Drept European*, nr. 4/2010, p. 91.

zătoare drepturilor garantate de CEDO același înțeles și aceeași întindere precum celor pe care le conferă convenția amintită, aceasta din urmă nu constituie, atât timp cât Uniunea nu a aderat la ea, un instrument juridic integrat formal în ordinea juridică a Uniunii”¹⁰⁵⁹.

Regulamentul 1/2003 precizează explicit că amenzi aplicate pentru încălcarea normelor de concurență nu prezintă caracter penal. În schimb, acestea întrunesc criteriile materiale ale noțiunii de “acuzăție în materie penală”, cu care CEDO operează: calificarea faptei în dreptul intern, natura faptei și caracterul normei interne care sancționează fapta; natura și gradul de gravitate al sancțiunii la care contravenientul se expune. “Caracterul general al regulii și scopul sancțiunii, având caracter de intimidare și punitiv, sunt suficiente pentru a demonstra, în sensul articolului 6 din Convenție, natura penală a infracțiunii în litigiu”¹⁰⁶⁰.

În acest context, devine problematic *cumulul* de puteri de investigare și de decizie, de care Comisia Europeană dispune în privința aplicării dreptului concurenței¹⁰⁶¹. Curtea de Justiție a Comunităților Europene a apreciat că această instituție nu reprezintă un tribunal, în sensul articolului 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului¹⁰⁶². În schimb, în sensul jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, Comisia se manifestă ca o autoritate jurisdicțională

în exercițiul competențelor sale decizionale, autoritate care nu mai poate fi imparțială, deoarece și-a format deja o opinie cu privire la fondul cauzei în cursul investigațiilor. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a precizat că dreptul la un proces echitabil este compatibil cu sisteme naționale, în cadrul cărora sancțiuni penale sunt aplicate de organe administrative, care cumulează prerogative de anchetă și de decizie, cu condiția ca sistemul respectiv să garanteze existența unei căi de atac în fața unui organ judiciar. O condiție obligatorie este ca organul judiciar de control să aibă competența de a reforma integral decizia administrativă; de a examina toate aspectele de fapt și de drept relevante; așadar, să fie dotat cu o competență de fond.

În hotărâri de dată recentă, Curtea Europeană a Drepturilor Omului și-a precizat jurisprudența referitoare la noțiunea autonomă de “acuzăție în materie penală”, făcând distincție între “nucleul dur de drept penal” și alte acuzații penale¹⁰⁶³. Distincția este importantă deoarece Curtea a precizat că art. 6 din Convenție nu trebuie aplicat cu toată rigoarea sa, în afara nucleului dur de drept penal. În temeiul acestei noi orientări jurisprudențiale, amenzi impuse întreprinderilor pentru încălcări ale dreptului concurenței fac parte din noțiunea de “acuzăție în materie penală”, însă nu intră în “nucleul dur de drept penal”¹⁰⁶⁴. Totuși,

¹⁰⁵⁹ Pct. 41.

¹⁰⁶⁰ *Öztürk* împotriva Germaniei, hotărârea din 21.02.1984, parag. 53-54.

¹⁰⁶¹ *W. Wills*, Compatibilitatea cu drepturile fundamentale a sistemului Uniunii Europene de executare a dreptului concurenței, în care Comisia Europeană acționează atât ca anchetator, cât și ca decident în primă instanță, *Revista Română de Drept European*, nr. 2/2014, p. 53-73; *W. Wills*, Nivelul crescut al amenzilor pentru antitrust în UE, controlul judecătoresc și Convenția Europeană a Drepturilor Omului, *Revista Română de Drept European*, nr. 3/2010, p. 73-98; *H. Schwiter*,

Controlul jurisdicțional în dreptul UE în materia concurenței, *Revista Română de Drept European*, nr. 5/2012, p. 19 – 57; *M. Bronckers, Anne Vallery*, O politică de concurență echitabilă și eficace în Uniunea Europeană: Care este rolul autorităților administrative și al instanțelor judecătorești ulterior hotărârii Menarini?, *Revista Română de Drept European*, nr. 5/2012; p. 58–75, etc.

¹⁰⁶² *Van Landewyck*, cauzele conexe de la 209 la 215 și 218/78, hotărârea din 29 octombrie 1980.

¹⁰⁶³ *Jussila* împotriva Finlandei, hotărârea din 23 noiembrie 2006.

¹⁰⁶⁴ *Menarini* împotriva Italiei, hotărârea din 27 septembrie 2011.

cerința ca decizia organului administrativ, ce cumulează puteri de anchetă și decizie, să fie supusă unui control jurisdicțional complet nu a fost înlăturată în cazul acuzațiilor penale ce nu țin de așa-numitul nucleu dur.

Observațiile de mai sus fac ca toată atenția să fie concentrată asupra controlului pe care Tribunalul Uniunii Europene îl exercită în privința deciziilor prin care Comisia aplică amenzi. Deși Tribunalul are plenitudine de competență cu privire la deciziile prin care Comisia stabilește o amendă sau o penalitate cu titlu cominatoriu, în baza art. 261 TFUE și a Regulamentului 1/2003, nu trebuie omis că amenzile se aplică uneori ca sancțiuni pentru comiterea unor fapte anticoncurențiale. În măsura în care stabilirea acestor fapte necesită analize economice complexe, în mod tradițional, controlul Tribunalului ar fi unul restrâns.

În doctrină, s-a remarcat faptul că uneori limbajul folosit de Tribunal induce în eroare cu privire la întinderea exactă a controlului efectuat. “Atât în *Chalkor*, cât și în *Schindler*, Curtea de Justiție a constatat totuși că, indiferent de declarațiile introductive pe care le-a realizat Tribunalul cu privire la întinderea competențelor sale, Tribunalul a exercitat, în fapt, ca răspuns la toate motivele care fuseseră ridicate de către reclamant, un control aprofundat în care chiar el evaluase probele fără a se referi la marja de apreciere a Comisiei, prezentând motive detaliate pentru propria decizie”¹⁰⁶⁵. Deși este cert că Tribunalul și-a intensificat controlul judiciar, persistă întrebarea dacă inclusiv în cauzele *Chalkor*¹⁰⁶⁶ și *Schindler*¹⁰⁶⁷ acesta a fost unul complet. “În mod contrar limbajului stabilit, aprecierile

economice complexe sunt supuse astfel unui control jurisdicțional complet. Atunci când este utilizată în acest context, formula puterii de apreciere subliniază doar diviziunea de competențe astfel stabilită prin TFUE: revine Comisiei – decidentul în primă instanță – să aleagă dintre varii posibile abordări metodologice, punând în balanță “utilitatea lor marginală” și “costul marginal”. Instanțele vor controla atunci – uneori în detalii meticuloase – plauzibilitatea acestei abordări în lumina standardului probatoriu relevant și a cerințelor de prezentare de “dovezi convingătoare”. Ele nu pot substitui totuși propria abordare, celei a Comisiei”¹⁰⁶⁸. Această din urmă imposibilitate de care autorul face vorbire constituie, în opinia noastră, o limită majoră a controlului jurisdicțional deplin. Rămâne de văzut dacă controlul judiciar asupra deciziilor Comisiei se va extinde, în contextul aderării la Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Trebuie reamintit că și *aparența* joacă un rol important în rândul exigențelor unui proces echitabil, astfel că dacă tendința de mai sus o va înlocui pe cea tradițională, va trebui să asistăm și la o reformă a limbajului judiciar.

Revenind la speța prezentată, se poate observa că instanța de recurs a urmat calea tradițională. Într-un paragraf oarecum confuz, Curtea a reformulat motivul de recurs privind absența unui control de fond: “În măsura în care al cincilea aspect al celui de al cincilea motiv vizează elemente din decizia în litigiu care privesc stabilirea încălcării, trebuie să se înțeleagă argumentul recurentelor, întemeiat pe o încălcare a obligației de a exercita un control de fond în sensul

¹⁰⁶⁵ *W. Wills*, Compatibilitatea cu drepturile fundamentale a sistemului Uniunii Europene de executare a dreptului concurenței, în care Comisia Europeană acționează atât ca anchetator, cât și ca decident în primă instanță, op. cit., p. 66.

¹⁰⁶⁶ Cauza C-386/10 P, hotărârea din 8 decembrie 2011.

¹⁰⁶⁷ Cauza C-501/11 P, hotărârea din 23 august 2013.

¹⁰⁶⁸ *H. Schwiter*, op. cit., p. 57.

articolului 47 din cartă, în sensul că vizează exercitarea în speță de către Tribunal a controlului legalității prevăzut la articolul 263 TFUE”. În acest mod, Curtea a raportat critica absenței controlului de fond la eventuale curențe ale controlului de legalitate. Când s-a raportat la conceptul de protecție jurisdicțională efectivă, Curtea nu a avut rezerve în a face trimitere la CEDO. În schimb, în cazul raportării la conținutul controlului de fond, Curtea s-a raportat predilect la Cartă.

Curtea nu a analizat, pentru început, respectarea dreptului la un proces echitabil garantat de art. 6 din CEDO, deoarece Convenția nu reprezintă un instrument formal al dreptului Uniunii. Curtea a apreciat, cu privire la controlul de legalitate prevăzut de art. 263 TFUE, că echivalează cu un control de fond și a făcut trimitere la articolul 47 din Cartă.

II. Dreptul la liberă circulație și ședere al persoanelor pe teritoriul Uniunii Europene – o evoluție permanentă

Cea de-a doua parte a anului 2014 a fost marcată de mai multe hotărâri ale Curții de Justiție care au vizat, uneori din perspectiva altor instituții ale dreptului Uniunii Europene, dreptul la liberă circulație și ședere al persoanelor, cetățeni europeni sau cetățeni ai unor state terțe, pe teritoriul Uniunii. Privite împreună, aceste hotărâri demonstrează încă o dată că dreptul la liberă circulație și ședere al persoanelor evoluează constant și contribuie indirect la dezvoltarea conținutului juridic al cetățeniei europene. Hotărârile Curții de Justiție pot fi grupate, în funcție de problema principală de drept european pe care au soluționat-o, în hotărâri care privesc libertățile profesionale (drepturile lucrătorilor salariați și independenți, libertatea de stabilire) și hotărâri care se referă la cetățeni ai unor state terțe.

Spre finalul analizei sale privind conținutul controlului efectuat de Tribunal, Curtea a apreciat că inclusiv articolul 6 din CEDO este respectat, fără a se insista prin noi argumente asupra acestui aspect.

Concluzia cea mai importantă care se poate desprinde ține de modul în care cele două curți europene de justiție, Curtea Europeană a Drepturilor Omului și Curtea de Justiție a Uniunii Europene, înțeleg *controlul de fond*. Până în prezent, este evident că s-au conturat mai multe trăsături comune în jurisprudența celor două curți privind acest tip de control judiciar: el este efectuat de un tribunal independent și imparțial și presupune un examen în drept și în fapt al cauzei. Punctul divergent pare a fi competența tribunalului de a reforma integral decizia organului administrativ cu activitate jurisdicțională, pe care o controlează.

1. Dreptul la liberă circulație și ședere, din perspectiva libertăților profesionale.

1.1. La data de 19 iunie 2014, Curtea de Justiție (Camera întâi) a soluționat trimiterea preliminară a Supreme Court of the United Kingdom (Regatul Unit), formulată în cadrul unui litigiu între doamna Saint Prix, pe de o parte, și Secretary of State for Work and Pensions, pe de altă parte, cu privire la refuzul acestuia de a-i acorda ajutor social. Doamna Saint Prix este cetățean francez, iar în 2006 a venit în Regatul Unit, unde a lucrat, de la 1 septembrie 2006 la 1 august 2007, în principal ca profesor-asistent. Ulterior, aceasta s-a înscris la un curs universitar, pentru a obține un certificat care îi conferă dreptul de a preda. Studiile urmau să se desfășoare în perioada 17 septembrie 2007 - 27 iunie 2008. Doamna Saint Prix a rămas însărcinată și,

Începând cu 1 februarie 2008, s-a retras de la cursul pe care îl urma la Universitatea din Londra și s-a angajat în cadrul unei grădinițe. La 12 martie 2008, pe când era însărcinată aproximativ în luna a șasea, doamna Saint Prix a renunțat la locul de muncă întrucât cerințele privind îngrijirea copiilor de la grădiniță deveniseră prea solicitante, însă nu a reușit să-și găsească un alt loc de muncă potrivit situației sale. La data de 18 martie 2008, cu 11 săptămâni înainte de data nașterii, doamna Saint Prix a formulat o cerere de ajutor social. Această cerere a fost respinsă de Secretary of State prin decizia din 4 mai 2008. Doamna Saint Prix s-a adresat instanțelor de judecată. Instanța de prim grad i-a admis acțiunea, însă hotărârea sa a fost desființată de instanța de control judiciar. Reclamanta s-a adresat Supreme Court of the United Kingdom, care a decis să suspende judecarea cauzei și să întrebe Curtea de Justiție a Uniunii, în esență, dacă doamna Saint Prix beneficia de calitatea de "lucrător" în sensul art. 45 TFUE și al Directivei 2004/38.

Înainte de a prezenta raționamentul Curții de Justiție, trebuie precizat că lucrătorul, în dreptul Uniunii, este orice persoană fizică care îndeplinește, pentru un anumit interval de timp, o activitate economică, sub conducerea și direcțiunea unei alte persoane, indiferent de modalitatea în care o exercită, primind o remunerație în schimb¹⁰⁶⁹. Activitatea economică trebuie să fie reală și efectivă, deoarece prestarea unei munci cu caracter marginal sau accesoriu situează persoana în afara acestei categorii. O activitate redusă poate constitui un indiciu în acest sens. Statutul lucrătorilor salariați a fost reglementat, la nivel comunitar, de Regulamentul 1612/68¹⁰⁷⁰, care a avut la

bază principiul *egalității de tratament* cu lucrătorii statului gazdă aflați în situații identice sau similare. Regulamentul 1612/1968 a fost modificat de mai multe și a fost abrogat de Regulamentul 492/2011¹⁰⁷¹, care reia principiile și *acquis*-ul dezvoltat în baza fostului regulament. Cele două regulamentele au combătut discriminarea directă și indirectă în domeniul lor de aplicare. Lucrătorul resortisant al unui alt stat membru nu poate fi tratat diferit de lucrătorii naționali, pe criteriile de cetățenie, în privința condițiilor de încadrare în muncă și de muncă, avantajelor sociale și fiscale, accesului la formare profesională, afilierei sindicale, accesului copiilor săi la sistemul de învățământ din statul gazdă. Lucrătorilor migranți li se aplică sistemul de protecție socială al statului gazdă, în mod nediscriminatoriu raportat la lucrătorii naționali.

Curtea de Justiție a arătat că Directiva 2004/38/CE are ca obiectiv să reglementeze condițiile în care cetățenii europeni și membrii familiilor acestora având cetățenia unui alt stat membru pot exercita dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul Uniunii. Acest drept este condiționat, pentru o perioadă mai mare de 3 luni, de deținerea unor resurse materiale suficiente și a unei asigurări de sănătate sau de calitatea de lucrător salariat sau independent. Potrivit Directivei, statutul de lucrător se menține și atunci când persoana interesată nu mai prestează o activitate economică, însă doar în anumite situații: se află în incapacitate temporară de a munci, ca rezultat al unei boli sau al unui accident; se află în șomaj involuntar sau începe, în condiții determinate, un stagiul de formare profesională.

¹⁰⁶⁹ *Lawrie-Blum*, cauza 66/85, hotărârea din 3 iulie 1986; *Collins*, cauza C-138/02, hotărârea din 23 martie 2004, pct. 26.

¹⁰⁷⁰ J. O. L 257/2 din 19.10.1968, p. 11-22.

¹⁰⁷¹ J. O. L 141/1 din 27.05.2011, p. 1-12.

Examinând art. 7 alin. 3 din Directivă, Curtea a constatat că aceasta nu prevede în mod expres situația unei femei care se află într-o situație specială din cauza constrângerilor fizice care apar în ultima perioadă a sarcinii și în perioada ulterioară nașterii. Instanța a reamintit că sarcina nu poate fi asimilată, în nici un caz, unei boli. *În schimb, Directiva, privită în ansamblu, nu urmărește să priveze în mod sistematic o persoană care nu îndeplinește cerințele prev. de art. 7, de statutul de lucrător.* Scopul său este să faciliteze exercitarea dreptului la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre de către cetățenii Uniunii și nu poate limita domeniul de aplicare al noțiunii de lucrător în sensul Tratatului FUE. Această noțiune trebuie interpretată în sens larg, deoarece vizează una dintre libertățile fundamentale ale pieței interne.

Curtea de Justiție a admis că, la încetarea raporturilor de muncă, o persoană își pierde, în principiu, calitatea de lucrător. Totuși, această calitate poate produce anumite efecte și după încetarea raporturilor de muncă, iar o persoană care își caută în mod real un loc de muncă trebuie, de asemenea, să fie considerată lucrător. Libera circulație a lucrătorilor presupune tocmai acordarea unui drept la liberă circulație și ședere pe teritoriul celorlalte state membre, în scopul căutării unui loc de muncă. “În consecință, statutul de lucrător în sensul articolului 45 TFUE, precum și drepturile care decurg dintr-un astfel de statut nu depind în mod necesar de existența sau de continuarea efectivă a unui raport de muncă (a se vedea în acest sens Hotărârea Lair, 39/86, EU:C:1988:322, punctele 31 și 36). În aceste condiții, contrar a ceea ce arată guvernul Regatului Unit, nu se poate afirma că articolul 7 alineatul (3) din Directiva 2004/38 enumeră în mod exhaustiv împrejurările în care un lucrător

migrant care nu se mai află într-un raport de muncă poate totuși continua să beneficieze de statutul menționat”¹⁰⁷².

Raportându-se la împrejurările litigiului de fond, instanța a subliniat că reclamanta și-a întrerupt raporturile de muncă din cauza unor constrângeri fizice și timp de câteva luni. Aceasta trebuie să beneficieze de calitatea de lucrător și pe perioada respectivă, cu condiția să-și găsească un loc de muncă într-un termen rezonabil după naștere. Nerecunoașterea drepturilor care decurg din statutul de lucrător european ar descuraja o cetățeană a Uniunii să își exercite dreptul la liberă circulație dacă, în cazul în care ar fi însărcinată în statul gazdă și și-ar întrerupe activitatea, ar risca să își piardă acest statut. Pe de altă parte, dreptul Uniunii urmărește să asigure o protecție sporită în cazul maternității, protecție care este incompatibilă cu neacordarea statutului de lucrător femeilor aflate în situații similare cu reclamanta.

Aprecierea caracterului rezonabil al reluării activității de către dna Saint Prix trebuie apreciat de judecătorul fondului, în funcție de împrejurările specifice litigiului principal și de normele naționale aplicabile în materia duratei concediului de maternitate, conform articolului 8 din Directiva 92/85/CEE a Consiliului din 19 octombrie 1992 privind introducerea de măsuri pentru promovarea îmbunătățirii securității și a sănătății la locul de muncă în cazul lucrătoarelor gravide, care au născut de curând sau care alăptează.

Considerentele 37 și 38 ale hotărârii Saint Prix permit Curții de Justiție ca, în viitor, cazurile în care un lucrător european care a încetat raporturile de muncă să se bucure în continuare de acest statut și de drepturile care decurg din acesta, să fie extinse. Specificul cauzei Saint Prix este că reclamanta din litigiul de fond și-a încetat raporturile de

¹⁰⁷² Pct. 36, 37.

muncă, din cauza unor *constrângeri fizice și obiective*.

1.2. Hotărârea *Torresi* din data de 17 iulie 2014, pronunțată de Marea Cameră în cauzele conexe C-58/13 și C-59/13, și-a adus aportul la libera circulație a persoanelor, din perspectiva libertății de stabilire. Domnii *Torresi* sunt cetățeni italieni și au obținut diplome universitare în drept în Italia. Ulterior, aceștia au obținut fiecare diplome universitare și în Spania și au fost înscriși ca avocați în Baroul Santa Cruz de Tenerife, din Spania, la data de 1 decembrie 2011. La 17 martie 2012, domnii *Torresi* au solicitat Consiliului Baroului Macerata să fie înscriși în secțiunea specială a tabloului avocaților, referitoare la avocații care dețin un titlu profesional eliberat în alt stat membru decât Republica Italiană. Dat fiind că acesta nu s-a pronunțat în termen de 30 de zile de la sesizare, dnii. *Torresi* s-au adresat Consiglio Nazionale Forense, solicitând ca acesta să le soluționeze cererea de admitere în Baroul Macerata. Consiglio Nazionale Forense a apreciat că cererea unei persoane care, după obținerea unei diplome de drept într-un stat membru, se deplasează în alt stat membru cu scopul de a dobândi în acesta titlul de avocat, pentru a se întoarce apoi imediat în primul stat membru în vederea exercitării în acesta din urmă a unei activități profesionale nu se încadrează în obiectivele Directivei 98/5 și este susceptibilă să constituie un abuz de drept. Prin urmare, Consiliul a sesizat Curtea de Justiție cu privire la interpretarea și validitatea art. 3 din Directiva 98/5/CE¹⁰⁷³.

În prealabil, Curtea de Justiție a respins excepția de necompetență a sa, excepție invocată de către dnii *Torresi*, pe motiv că Consiglio Nazionale Forense nu reprezenta o jurisdicție. Curtea de Justiție a apreciat că modul în care era constituit și funcționa organul de trimitere (prin lege și având caracter permanent), autonomia sa față de părți, natura funcțiilor sale, caracterul judiciar și contradictorialitatea procedurii, obligativitatea jurisdicției sale erau suficiente argumente pentru a constata că avea caracterul unei instanțe, în sensul articolului 267 TFUE. “În această privință, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, pentru a aprecia dacă organul de trimitere are caracterul unei „instanțe” în sensul articolului 267 TFUE, Curtea ia în considerare un ansamblu de elemente, precum originea legală a organului, caracterul său permanent, caracterul obligatoriu al competenței sale, natura contradictorie a procedurii, aplicarea de către organ a normelor de drept, precum și independența acestuia (a se vedea în special Hotărârea *Miles* și alții, C-196/09, EU:C:2011:388, punctul 37 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea *Belov*, C-394/11, EU:C:2013:48, punctul 38)”¹⁰⁷⁴.

Pe fond, Curtea de Justiție a soluționat în primul rând problema *abuzului de drept*, pe care organul de trimitere a apreciat implicit că l-ar fi comis cei doi solicitanți. Aceasta a început prin a reaminti scopul și mecanismele instituite de Directiva 98/5. Directiva urmărește să faciliteze exercitarea cu caracter permanent a

¹⁰⁷³ (1) Un avocat care dorește să profeseze într-un alt stat membru decât cel în care și-a obținut calificarea profesională este obligat să se înregistreze la autoritatea competentă din acel stat. (2) Autoritatea competentă din statul membru gazdă înregistrează avocatul pe baza prezentării unui certificat care atestă înregistrarea lui la autoritatea

competentă din statul membru de origine. Aceasta poate impune ca, atunci când este prezentat de către autoritatea competentă din statul membru de origine, certificatul să nu fie mai vechi de trei luni. Aceasta informează autoritatea competentă din statul membru de origine cu privire la înregistrare”.

¹⁰⁷⁴ Pct. 17.

profesiei de avocat într-un alt stat membru decât cel în care s-a obținut calificarea profesională și instituie un mecanism de recunoaștere reciprocă a titlurilor profesionale ale avocaților migranți care doresc să își exercite profesia sub titlul profesional obținut în statul membru de origine. Articolul 3 din Directivă realizează o *armonizare completă* a condițiilor prealabile necesare pentru exercitarea dreptului de stabilire conferit de această directivă; ceea ce semnifică că statele membre nu pot prevedea condiții suplimentare. Astfel, Directiva 98/5 nu prevede ca persoanele interesate să beneficieze de dispozițiile ei, să dovedească că și-au exercitat o anumită perioadă profesia de avocat în statul membru în care au obținut calificarea profesională. În schimb, dispozițiile Directivei nu ar putea fi invocate din moment ce *unicul scop* este eludarea aplicării dreptului italian și exercitarea abuzivă a dreptului de stabilire. “Constatarea existenței unei practici abuzive impune întrunirea unui element obiectiv și a unui element subiectiv (a se vedea Hotărârea SICES și alții, EU:C:2014:145, punctul 31)”¹⁰⁷⁵. Elementul obiectiv se realizează atunci când rezultă, dintr-un ansamblu de circumstanțe obiective, că deși dreptul Uniunii a fost respectat formal, obiectivul urmărit de acesta nu a fost atins. Elementul subiectiv constă în intenția de a obține un avantaj nejustificat rezultat din reglementarea Uniunii, creând în mod artificial condițiile necesare pentru obținerea acestuia. Or, situația concretă a solicitanților a demonstrat că scopul Directivei 98/5 putea fi în mod neîndoiește atins, dacă cererile de înscriere în Barou ale acestora ar fi fost admise. “În plus, împrejurarea că resortisantul unui stat membru a ales să dobândească o calificare profesională în alt stat membru decât cel în care locuiește în scopul de a

beneficia de o legislație mai favorabilă nu permite în sine, astfel cum a arătat avocatul general la punctele 91 și 92 din concluzii, să se rețină existența unui abuz de drept”¹⁰⁷⁶.

În al doilea rând, Consiglio Nazionale Forense a ridicat problema validității art. 3 din Directivă, raportat la art. 4 alin. 2 TUE. Organul de trimitere a motivat că posibilitatea cetățenilor italieni de a obține titlul de avocat în alt stat membru și de a-și exercita profesia ulterior în Italia, garantată de art. 3 din Directivă, eludează art. 33 din Constituția acestuia stat membru, care condiționează accesul la profesia de avocat de promovarea unui examen de stat. În consecință, art. 3 din Directivă este susceptibil să eludeze o reglementare care face parte din identitatea națională italiană și ar încălca articolul 4 alineatul (2) TUE. Curtea de Justiție a apreciat că se impune diferențierea accesului la profesia de avocat în statul gazdă, de dreptul cetățenilor europeni care au obținut acest titlu într-un alt stat membru (statul de origine) și care doresc să exercite profesia în statul gazdă. Instanța a apreciat că dispozițiile din Constituția italiană se puteau aplica și după intrarea în vigoare a Directivei, al cărei scop nu era accesul la profesia de avocat în statul gazdă, ci crearea unor condiții propice exercitării dreptului de stabilire de către cetățenii europeni.

Potrivit art. 49 alin. 2 TFUE, libertatea de stabilire presupune *accesul* la activități independente și *exercitarea* acestora, precum și *constituirea și administrarea* întreprinderilor, a societăților civile sau comerciale și a altor persoane juridice de drept public sau privat, cu excepția celor fără scop lucrativ, în condițiile cerute pentru resortisanții proprii de legislația țării de stabilire. În acest scop, sunt interzise restricțiile privind libertatea de stabilire a resortisanților unui stat membru pe

¹⁰⁷⁵ Pct. 44.

¹⁰⁷⁶ Pct. 50.

teritoriul altui stat membru, precum și restricțiile privind înființarea de agenții, sucursale sau filiale de către resortisanții unui stat membru stabiliți pe teritoriul altui stat membru. Exercițarea profesiei de avocat într-un alt stat membru decât cel de origine este o manifestare a dreptului de stabilire. Hotărârea *Torresi* prezintă importanță deoarece definește abuzul de drept și ilustrează modul în care cetățenii unui stat membru pot invoca chiar în raport cu propriul stat, libertatea de stabilire. Elementul care a permis aplicarea art. 49 alin. 2 TFUE și a Directivei 98/5 în raportul dintre statul italian și doi cetățeni italieni, cu privire la o situație de fapt care avea loc pe teritoriul acestui stat, a fost titlul de avocat pe care aceștia l-au obținut într-un alt stat membru. În opinia noastră, problema validității art. 3 din Directiva 98/5, raportat la art. 4 TUE și art. 33 din Constituția italiană a primit o motivare sumară și nu foarte convingătoare din partea Curții de Justiție. Deși Directiva 98/5 nu privește accesul în profesia de avocat, pe care fiecare stat îl reglementează potrivit opțiunilor sale, aplicarea sa conduce la pătrunderea în această profesie a unor persoane care nu parcurg etapele accesului în profesie, astfel cum sunt prevăzute de ordinile juridice naționale. Directiva 98/5 este expresia integrării pozitive, ca instrument de a implementa libertățile specifice pieței interne și ea este, fără îndoială, necesară. Ar fi fost mai convingător însă, ca instanța europeană să analizeze dacă accesul în profesia de avocat face cu adevărat parte din identitatea națională, pentru a se putea pune în discuție validitatea art. 3 din Directivă din acest punct de vedere.

2. Dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul Uniunii, al cetățenilor statelor terțe.

2.1. Camera a doua din cadrul Curții de Justiție a soluționat cauza C-138/13,

la data de 10 iulie 2014, privind în principal dreptul de ședere al membrilor familiei unor resortisanți turci pe teritoriul Uniunii Europene. Curtea a fost sesizată pe calea trimiterii preliminare, într-un litigiu între doamna Dogan, pe de o parte, și Bundesrepublik Deutschland, pe de altă parte, cu privire la respingerea de către aceasta din urmă a cererii doamnei Dogan de acordare a unei vize în vederea reîntregirii familiei în Germania. La 18 ianuarie 2011, doamna Dogan a solicitat Ambasadei Germaniei la Ankara (Turcia), acordarea unei vize în vederea reîntregirii familiei între soți și între copii, pentru sine și, într-o primă fază, pentru doi dintre copiii săi. Reclamanta a solicitat reîntregirea familiei cu soțul său, de asemenea resortisant turc, care trăia în Germania din anul 1998. Domnul Dogan a obținut un permis de ședere pe durată nedeterminată și era directorul unei societăți cu răspundere limitată, fiind și acționar majoritar al acesteia. Ambasada Germaniei la Ankara a refuzat să-i acorde dnei Dogan viza solicitată, pe motiv că nu dispunea de cunoștințe de limba germană, fiind analfabetă. Solicitățile ulterioare ale dnei Dogan au fost respinse pe același motiv. Dna Dogan a contestat decizia Ambasadei germane la Verwaltungsgericht Berlin, apreciind că avea cunoștințele lingvistice necesare și că, oricum, dovedirea cunoștințelor de limbă germană încălca Acordul de asociere CEE-Turcia din 1963. Instanța germană a întreat Curtea de Justiție dacă art. 41 alin. 1 din protocolul adițional la Acordul de asociere se opunea unei norme naționale ulterioare care condiționa intrarea pe teritoriul național a unui membru al familiei unui cetățean turc care beneficia de statutul conferit de articolul 41 alineatul (1) din protocolul menționat de dovedirea capacității sale de a se exprima în limba germană la un nivel elementar și dacă art. 7 alin. 2 primul paragraf din Directiva 2003/86 se opune, la rândul său, acestei prevederi.

Cu privire la incidența art. 41 alin. 1 din protocolul adițional, Curtea de Justiție a reamintit că acesta conține o clauză de *standstill*, care se opunea adoptării unei măsuri de drept național, după intrarea sa în vigoare și care ar avea ca obiect sau ca efect să facă să depindă exercitarea de către un resortisant turc a libertății de stabilire sau a liberei prestări a serviciilor de îndeplinirea unor condiții mai restrictive decât cele aplicabile la data la care protocolul adițional a intrat în vigoare în statul membru în cauză.

Instanța a analizat respectarea de către statul german a Acordului de asociere din perspectiva soțului, titular al unei activități independente în Germania, iar nu a soției. Curtea a remarcat că dna Dogan dorea să intre pe teritoriul statului membru în cauză nu pentru a-și exercita libertatea de stabilire sau libertatea de a presta servicii, ci pentru a se alătura soțului său și pentru a duce împreună cu acesta o viață de familie. Refuzul acordării vizei dnei Dogan, pe motiv că nu avea cunoștințe elementare de limba germană, putea reprezenta pentru soțul său o nouă restricție privind libertatea de stabilire a resortisanților turci, în sensul articolului 41 alineatul (1) din protocolul adițional. Potrivit jurisprudenței Curții, „reîntregirea familiei constituie un mijloc indispensabil pentru a permite viața în familie a lucrătorilor turci încadrați pe piața muncii din statele membre și contribuie atât la îmbunătățirea calității șederii lor, cât și la întregirea lor în aceste state (a se vedea Hotărârea Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, punctul 42). Decizia unui resortisant turc de a se stabili într-un stat membru pentru a exercita o activitate economică în mod stabil poate fi influențată negativ în cazul în care legislația acestui stat membru face dificilă sau imposibilă reîntregirea familiei, astfel încât

resortisantul menționat poate, după caz, să se vadă obligat să aleagă între activitatea sa în statul membru în cauză și viața sa de familie în Turcia”¹⁰⁷⁷.

În final, Curtea a analizat dacă legea internă privind cunoștințele de limbă germană putea constitui o restricție justificată din perspectiva libertății de stabilire a cetățenilor turci. În acest scop, restricția trebuia să urmărească realizarea unui obiectiv de interes general, să fie aptă să asigure realizarea respectivului obiectiv și să fie proporțională cu acesta. Guvernul german a invocat că norma internă urmărea să prevină căsătoriile forțate și să promoveze integrarea în societatea germană. Deși astfel de motive sunt imperative și de interes general, judecătorii Uniunii au considerat că norma depășea ceea ce era necesar pentru atingerea obiectivului urmărit, în măsura în care lipsa dovezii privind cunoștințele lingvistice suficiente atrăgea automat respingerea cererii de reîntregire a familiei, fără a se ține seama de circumstanțele speciale ale fiecărui caz. Curtea a apreciat că, dat fiind acest răspuns, nu se mai impunea să analizeze incidența Directivei 2003/86.

Hotărârea *Dogan* ilustrează aplicarea dreptului convențional, ca izvor al dreptului Uniunii Europene și a principiului supremației dreptului Uniunii în raport cu o normă de drept intern contrară, principiu pe care judecătorul național va trebui să îl utilizeze în soluționarea litigiului pe fond. Dreptul convențional prezintă ansamblul acordurilor internaționale încheiate de Comunitatea Europeană cu state terțe și organizații internaționale, precum și acordurile mixte. Acordurile mixte sunt acordurile încheiate de Comunitate și statele membre, pe de o parte, cu state terțe, pe de altă parte¹⁰⁷⁸. După intrarea în vigoare a Tratatelor semnate la

¹⁰⁷⁷ Pct. 34, 35.

¹⁰⁷⁸ Consacrate inițial de jurisprudență (CJCE, 30 septembrie 1987, Demirel, cauza 12/86,

Culegere, p. 3719), categoria acordurilor mixte a fost ulterior consacrată la nivel tratate (art. 133. 6 TCE).

Lisabona (1 decembrie 2009), dat fiind că Uniunea Europeană a dobândit personalitate juridică, aceste acorduri sunt încheiate de Uniune, succesoarea de drept a Comunității Europene. Hotărârea Curții, prin care aceasta a constatat pe calea trimiterii preliminare că art. 41 alineatul (1) din protocolul adițional la Acordul de asociere CEE-Turcia din 1963 se opunea unei norme naționale care condiționa intrarea pe teritoriul național al unui membru al familiei unui cetățean turc de dovedirea capacității sale de a se exprima în limba germană la un nivel elementar, este obligatorie pentru judecătorul fondului. Hotărârea produce și efecte *erga omnes*, dat fiind că are autoritatea lucrului interpretat. Totuși, alte instanțe de judecată pot sesiza Curtea de Justiție cu chestiuni similare.

2.2. Camera a treia a Curții de Justiție a pronunțat hotărârea *Tahir*, vizând un resortisant pakistanez, în cauza C-469/13, la data de 17 iulie 2014. Dna Tahir a depus, la 28 februarie 2012, o cerere de eliberare a unui permis de ședere UE de rezident pe termen lung, în calitate de soție a domnului Tahir, resortisant pakistanez și posesorul unui astfel de permis. Cererea sa a fost respinsă, deoarece aceasta se afla pe teritoriul italian de aproximativ 2 ani și nu îndeplinea cerința prevăzută de un decret intern, potrivit căreia era necesar să fie de cel puțin cinci ani titulara unui permis de ședere valabil. Potrivit art. 9 din Decretul legislativ nr. 286 din 25 iulie 1998, "străinul titular, de cel puțin cinci ani, al unui permis de ședere valabil, care demonstrează că dispune de un venit care nu este inferior sumei anuale a alocației sociale și, în cazul unei cereri privind membrii familiei sale, de un venit suficient [...] și de o locuință adecvată care satisface condițiile minime prevăzute de [dispozițiile pertinente de drept național] poate solicita questore eliberarea permisului de ședere [UE] al

rezidenților pe termen lung, pentru sine sau pentru membrii familiei prevăzuți la articolul 29 alineatul 1."

Dna Tahir a contestat decizia de respingere a cererii sale la Tribunalul din Verona, apreciind că nu trebuia să îndeplinească condiția deținerii unui permis valabil de ședere de cel puțin cinci ani, întrucât era membru al familiei dului. Tahir, care beneficia deja de statutul de rezident pe termen lung în Italia. Dna Tahir a arătat că art. 9 din Decretul legislativ nr. 286 din 25 iulie 1998 trebuia interpretat în lumina art. 13 din Directiva 2003/109, care permitea statelor membre să elibereze permise de ședere permanente sau cu durată de validitate nelimitată în condiții mai favorabile decât cele stabilite de respectiva Directivă. În opinia sa, nu s-ar mai fi impus pentru membrul să îndeplinească cerința reședinței legale și neîntrerupte în Italia timp de 5 ani. În contextul unei jurisprudențe naționale neunitare cu privire la aplicarea art. 9 din Decretul legislativ nr. 286 din 25 iulie 1998, opinia Tribunalului din Verona însăși fiind în sensul interpretării date de dna Tahir, instanța a decis să suspende judecata cauzei și să întrebe Curtea de Justiție dacă dreptul Uniunii, în special art. 7 și 13 din Directiva 2003/109 ar permite acordarea unui drept permanent de ședere unui membru al familiei unui resortisant al unei țări terțe, titular la rândul său al unui permis de ședere pe durată nedeterminată, fără ca membrul de familie să îndeplinească cerința unei reședințe legale și neîntrerupte de minimum cinci ani.

Curtea de Justiție a precizat, pentru început, că dobândirea statutului de rezident pe termen lung de către cetățenii statelor terțe, pe teritoriul Uniunii, este subordonată unei proceduri speciale și obligației de a îndeplini anumite condiții. Aceste condiții privesc durata șederii; deținerea unor resurse materiale stabile, regulate și suficiente pentru a satisface

nevoile proprii și pe cele ale membrilor familiei lor fără a recurge la sistemul de ajutor social al statului membru în cauză; o asigurare de sănătate pentru toate riscurile acoperite în mod obișnuit pentru resortisanții în statul membru în cauză, precum și alte cerințe privind integrarea, dacă sunt cerute în conformitate cu legislația internă. Resortisanții statelor terțe care au obținut un permis de ședere pe termen lung se bucură, în anumite condiții, de egalitatea de tratament cu resortisanții statului gazdă¹⁰⁷⁹.

Potrivit art. 4 alin. 1 din Directivă, "statele membre acordă statutul de rezident pe termen lung resortisanților țărilor terțe care au avut reședința legală și fără întrerupere pe teritoriul lor timp de cinci ani înainte de a depune cererea în cauză".

Curtea a apreciat că durata șederii reprezintă o *condiție indispensabilă* pentru acordarea statutului de rezident pe termen lung. Directiva 2003/109 are ca obiectiv principal să permită integrarea resortisanților țărilor terțe care s-au

instalat în mod durabil în statele membre, iar durata reședinței legale și neîntrerupte de cinci ani este cea care face dovada legăturilor persoanei interesate cu țara în cauză și deci a stabilirii durabile a acesteia.

În al doilea rând, Curtea a considerat că art. 13 din Directivă se poate aplica în cazul cerinței reședinței legale și neîntrerupte în statul membru gazdă. Potrivit acestui articol, denumit *dispoziții de drept intern mai favorabile*, "statele membre pot elibera permise de ședere permanente sau cu durată de validitate nelimitată în condiții mai favorabile decât cele stabilite de prezenta directivă. Permisele de ședere respective nu acordă dreptul de ședere în celelalte state membre, în conformitate cu prevederile din capitolul III al prezentei directive". În schimb, din considerentul (17) al Directivei rezultă că permisele de ședere permanentă sau cu durată de validitate nelimitată eliberate în condiții mai favorabile, nu pot acorda accesul la dreptul de ședere în alte state membre. Prin urmare, art. 13 din Directivă

¹⁰⁷⁹ A se vedea art. 11 din Directivă: "(1) Rezidentul pe termen lung beneficiază de egalitate de tratament cu cel aplicat resortisanților naționali în ceea ce privește: (a) condițiile de acces la un loc de muncă salariată și la o activitate independentă, cu condiția ca activitățile respective să nu aibă legătură, chiar ocazional, cu exercitarea autorității publice, precum și condițiile de angajare și de muncă, inclusiv condițiile de concediere și remunerare; (b) educația și formarea profesională, inclusiv alocațiile și bursele de studii, în conformitate cu legislația internă; (c) recunoașterea diplomelor, certificatelor și celorlalte calificări profesionale, în conformitate cu procedurile de drept intern aplicabile; (d) securitatea socială, asistența socială și protecția socială astfel cum sunt definite de legislația internă; (e) avantajele fiscale; (f) accesul la bunuri și servicii și furnizarea de bunuri și servicii publice, precum și accesul la procedurile de acordare a unei locuințe; (g) libertatea de asociere, afiliere și participare într-o organizație de lucrători sau angajatori sau în orice organizație profesională, inclusiv avantajele care pot decurge din aceasta, fără a aduce atingere dispozițiilor de drept intern privind ordinea publică și securitatea publică; (h)

liberul acces pe întreg teritoriul statului membru în cauză, în limitele prevăzute de legislația internă pentru motive de securitate. ... (3) Statele membre pot restrânge aplicarea egalității de tratament cu cel aplicat resortisanților naționali în următoarele cazuri: (a) statul membru poate menține restricții în ceea ce privește accesul la un loc de muncă salariat sau la o activitate independentă în cazul în care, în conformitate cu legislația sa internă sau dreptului comunitar în vigoare, activitățile respective sunt rezervate resortisanților naționali, cetățenilor Uniunii Europene sau ai Spațiului Economic European. (b) statele membre pot cere dovada cunoașterii adecvate a limbii în vederea accesului la educație sau formare. Accesul la studiile universitare poate depinde de condiții speciale prealabile în materie de studii. (4) În ceea ce privește asistența socială și protecția socială, statele membre pot limita aplicarea egalității de tratament la acordarea indemnizațiilor de bază. (5) Statele membre pot decide să acorde accesul la indemnizații suplimentare în domeniile prevăzute la alineatul (1). De asemenea, statele membre pot decide să aplice egalitatea de tratament în domeniile care nu intră sub incidența alineatului (1) ".

trebuie interpretat în sensul că se poate aplica doar în cazul permiselor de ședere care nu acordă dreptul de ședere în celelalte state membre. Dat fiind că permisele de ședere pe termen lung conferă acest drept, statul italian nu putea acorda, prin legislația internă de transpunere a Directivei, un astfel de permis dnei Tahir, în condiții mai favorabile decât cele prevăzute de Directivă. *Per a contrario*, statele pot acorda permise de ședere resortisanților țărilor terțe, în condiții mai favorabile decât cele prevăzute în principal de art. 4, 5 din Directiva 2003/109, cu excepția permiselor de ședere pe termen lung.

2.3. O a treia hotărâre relevantă pentru circulația și șederea resortisanților țărilor terțe pe teritoriul european a fost dată la 4 septembrie 2014, în cauza C-575/12. Compania de transport aerian Air Baltic a fost amendată administrativ, pentru că a transportat în Letonia o persoană care nu era în posesia documentelor de călătorie necesare pentru trecerea frontierei. La data de 8 octombrie 2010, Air Baltic a transportat spre Letonia un cetățean indian care, cu ocazia controlului la frontieră, a prezentat un pașaport indian valabil fără viză uniformă și un pașaport

indian anulat pe care era aplicată o viză uniformă, eliberată de Republica Italiană, a cărei perioadă de valabilitate era 25 mai 2009-25 mai 2014. Pașaportul anulat cuprindea mențiunea: „pașaport anulat. Vizele valabile din pașaport nu au fost anulate”. Air Baltic a contestat decizia de aplicare a amenzii, iar instanța de apel, Curtea Administrativă Regională, a întrebat Curtea de Justiție dacă intrarea unui resortisant al unei țări terțe în Spațiul Schengen este condiționată de deținerea unei vize valabile aplicată pe un document de călătorie valabil¹⁰⁸⁰; dacă această viză își mai păstrează valabilitatea din moment ce documentul pe care fusese aplicată a fost anulat și dacă dreptul intern care impunea cerința vizei valabile aplicate pe un document de călătorie valabil era în concordanță cu dreptul Uniunii (Codul frontierelor Schengen¹⁰⁸¹ și Codul de vize¹⁰⁸²).

Curtea de Justiție a analizat, mai întâi, problema valabilității unei vize, aplicată pe un document de călătorie anulat. Astfel cum rezultă din art. 5 din Codul frontierelor Schengen, una dintre condițiile de intrare a resortisanților țărilor terțe pe teritoriul statelor membre poate fi deținerea unei vize valabile. Vizele se acordă de către

¹⁰⁸⁰ Potrivit art. 5 din Codul frontierelor Schengen, „pentru o ședere care nu depășește trei luni pe o perioadă de șase luni, condițiile de intrare pentru resortisanții țărilor terțe sunt următoarele: (a) să fie în posesia unui document sau a unor documente de călătorie valabile care permit trecerea frontierei; (b) să fie în posesia unei vize valabile, în cazul în care aceasta este cerută în temeiul Regulamentului (CE) nr. 539/2001 al Consiliului din 15 martie 2001 de stabilire a listei țărilor terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză pentru trecerea frontierelor externe și a listei țărilor terțe ai căror resortisanți sunt exonerati de această obligație [JO L 81, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 3, p. 97] [...]; c) să justifice obiectul și condițiile șederii și să dispună de mijloace de subzistență suficiente, atât pentru durata șederii, cât și pentru întoarcerea în țara de origine sau pentru tranzitul către o țară terță în care admisia este garantată sau să fie în măsură să dobândească legal

respectivul mijloace; (d) să nu fie o persoană pentru care s-a dat o alarmă în cadrul SIS [Sistemul de informații Schengen] în scopul refuzului intrării; (e) să nu fie considerat o amenințare pentru ordinea publică, siguranța internă, sănătatea publică sau relațiile internaționale ale unuia din statele membre și, în special, să nu fie semnalat ca inadmisibil în bazele de date ale statelor membre pentru motivele enumerate anterior”.

¹⁰⁸¹ Regulamentului (CE) nr. 562/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul frontierelor Schengen) (JO L 105, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 8, p. 5).

¹⁰⁸² Regulamentului (CE) nr. 810/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 iulie 2009 privind instituirea unui Cod comunitar de vize (Codul de vize) (JO L 243, p. 1).

autoritățile competente ale statelor membre, care stabilesc perioada de valabilitate a vizelor, care nu poate fi mai mare de cinci ani. O viză este anulată dacă se dovedește că la momentul eliberării sale nu erau îndeplinite condițiile de eliberare și este revocată dacă se dovedește că aceste condiții nu mai sunt îndeplinite. Anularea și revocarea vizelor se fac în temeiul unor decizii ale autorităților competente fie din statul membru care a emis viza, fie dintr-un alt stat membru. În afara acestor cazuri de invalidare a vizelor, Codul de vize nu a reglementat situații suplimentare. În consecință, “decizia adoptată de o astfel de autoritate de a anula un document de călătorie pe care este aplicată o viză uniformă nu poate fi, așadar, considerată că atrage de plin drept anularea sau revocarea acestei vize”¹⁰⁸³.

În privința condițiilor de intrare în Spațiul Schengen ai resortisanților țărilor terțe, Curtea de Justiție a arătat, interpretând Codul frontierelor Schengen, că aceștia trebuie să dețină pe de o parte, un *document de călătorie valabil* care să permită trecerea frontierei și o *viză valabilă*, dacă acest lucru este impus în temeiul Regulamentului nr. 539/2001, fără a fi necesar ca viza să fie aplicată pe un document de călătorie valabil. În schimb, instanța europeană a sesizat neconcordanțe între mai multe versiuni lingvistice privind ultima cerință și a decis să recurgă la o interpretare teleologică și sistemică a Codului frontierelor Schengen. “(...) Necesitatea unei interpretări uniforme a unei dispoziții a dreptului Uniunii impune ca, în caz de neconcordanță între diferitele versiuni lingvistice ale acesteia, dispoziția în cauză trebuie să fie

interpretată în raport cu economia generală și cu finalitatea reglementării din care face parte (a se vedea în acest sens Hotărârea DR și TV2 Danmark, C-510/10, EU:C:2012:244, punctul 45, precum și Hotărârea Bark, C-89/12, EU:C:2013:276, punctul 40)”¹⁰⁸⁴. În acest sens, Curtea a reținut următoarele argumente: Codul frontierelor Schengen nu prevede, printre motivele de refuz a acordării permisiunii de intrare, faptul că viza valabilă nu este aplicată pe un document de călătorie valabil la data trecerii frontierei; acesta prevede posibilitatea recunoașterii unei vize care nu este aplicată pe un document de călătorie (art. 29 alin. 2); nerekunoașterea unei vize aplicate pe un document de călătorie anulat ar priva-o pe aceasta de orice efecte, deși viza s-ar afla în termenul de valabilitate.

În al treilea rând, Curtea a apreciat că motivele de refuz a intrării resortisanților țărilor terțe în spațiul Schengen sunt reglementate limitativ și exhaustiv de art. 13 din Codul frontierelor Schengen. Prin urmare, legislația letonă care condiționa trecerea frontierei naționale de deținerea unui document de călătorie valabil și a unei vize valabile aplicate pe un document de călătorie valabil nu era compatibilă cu dreptul Uniunii. “În consecință, un stat membru nu dispune de o marjă de apreciere care să îi permită să refuze intrarea resortisantului unei țări terțe pe teritoriul său prin aplicarea unei condiții care nu este prevăzută de Codul frontierelor Schengen”¹⁰⁸⁵.

**Rubrică realizată de
lector univ. dr. Anamaria Groza*,
judecător, Judecătoria Strehaia**

¹⁰⁸³ Pct. 34.

¹⁰⁸⁴ Pct. 43.

¹⁰⁸⁵ Pct. 69.

* E-mail contact profesional:
anamariagroza80@gmail.com.