



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
MICHAL BOBEK
prezentate la 16 mai 2017¹

Cauza C-195/16

**Staatsanwaltschaft Offenburg
împotriva
I**

[cerere de decizie preliminară formulată de Amtsgericht Kehl (Tribunalul Districtual Kehl, Germania)]

„Cerere de decizie preliminară – Transport – Permis de conducere – Recunoaștere reciprocă – Domeniu de aplicare – Certificat temporar emis de alt stat membru care atestă dreptul de a conduce pe teritoriul său – Procedură penală pentru neprezentarea unui permis de conducere – Distincție între dreptul de a conduce și permisul de conducere – Natura sancțiunilor – Caracter administrativ sau penal”

I. Introducere

1. I (numit în continuare „pârâțul”) a promovat probele examenului de conducere în Franța. Acesta a primit un certificat temporar pentru a dovedi dobândirea dreptului de a conduce până la eliberarea permisului său de conducere final. O lună mai târziu, a fost oprit în timp ce conducea un autoturism în Kehl, Germania. Certificatul temporar francez pe care l-a prezentat nu a fost acceptat ca un act recunoscut în dreptul german. El a fost acuzat de infracțiunea de conducere fără drept a unui autovehicul.

2. În aceste împrejurări, instanța penală națională de prim grad de jurisdicție, Amtsgericht Kehl (Tribunalul Districtual Kehl, Germania), a adresat Curții două seturi de întrebări preliminare: în primul rând, în conformitate atât cu dreptul primar, cât și cu dreptul derivat, care sunt tipurile de acte pe care statele membre sunt obligate să le recunoască drept dovadă a existenței dreptului de a conduce? Trebuie să fie acceptate doar permisele de conducere finale, standardizate? Sau trebuie să fie recunoscute și certificatele temporare eliberate de autoritățile competente ale altui stat membru? În al doilea rând, care este tipul de sancțiune care poate fi impusă de un stat membru persoanelor care, deși au dobândit dreptul de a conduce, nu pot încă dovedi aceasta cu un permis de conducere eliberat în forma finală, standardizată, astfel cum este prevăzut de dispozițiile relevante din dreptul derivat al Uniunii?

¹ Limba originală: engleza.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

1. Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (denumit în continuare „TFUE”)

3. Primul paragraf al articolului 18 TFUE prevede că, „[î]n domeniul de aplicare a tratatelor și fără a aduce atingere dispozițiilor speciale pe care le prevede, se interzice orice discriminare exercitată pe motiv de cetățenie sau naționalitate”.

4. Potrivit articolului 21 alineatul (1) TFUE, „[o]rice cetățean al Uniunii are dreptul de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, sub rezerva limitărilor și condițiilor prevăzute de tratate și de dispozițiile adoptate în vederea aplicării acestora”.

5. Articolul 45 alineatul (1) TFUE prevede după cum urmează: „[l]ibera circulație a lucrătorilor este garantată în cadrul Uniunii”.

6. Articolul 49 TFUE precizează că sunt interzise restricțiile privind libertatea de stabilire a resortisanților unui stat membru pe teritoriul altui stat membru.

7. Primul paragraf al articolului 56 TFUE prevede că, „[î]n conformitate cu dispozițiile ce urmează, sunt interzise restricțiile privind libera prestare a serviciilor în cadrul Uniunii cu privire la resortisanții statelor membre stabiliți într-un alt stat membru decât cel al beneficiarului serviciilor”.

2. Directiva 2006/126

8. Potrivit considerentului (2) al Directivei privind permisele de conducere² (denumită în continuare „directiva”): „Normele privind permisele de conducere sunt elemente esențiale ale politicii comune în domeniul transporturilor, contribuie la îmbunătățirea siguranței rutiere și facilitează libera circulație a persoanelor care își stabilesc reședința într-un stat membru, altul decât statul care a eliberat permisul [...] În ciuda progreselor înregistrate în privința armonizării normelor referitoare la permisele de conducere, între statele membre au continuat să existe diferențe semnificative cu privire la normele privind periodicitatea reînnoirii permiselor și la subcategoriile de vehicule care necesită o armonizare mai profundă, pentru a contribui la punerea în aplicare a politicilor comunitare.”

9. Considerentul (3) precizează: „[p]osibilitatea stabilirii unor dispoziții naționale cu privire la perioada de valabilitate prevăzută de Directiva 91/439/CEE duce la coexistența unor norme diferite în diverse state membre și la circulația a peste 110 modele diferite de permise de conducere valabile în statele membre. Aceasta creează probleme de transparență pentru cetățeni, forțele polițienești și administrațiile care răspund de gestionarea permiselor de conducere și are ca rezultat falsificarea documentelor care datează uneori de câteva decenii.”

10. În conformitate cu considerentul (5), „[p]rezenta directivă nu ar trebui să aducă atingere drepturilor de conducere existente care au fost acordate sau obținute înainte de data aplicării sale”.

11. Considerentul (8) este formulat după cum urmează: „Din motive de siguranță rutieră, ar trebui stabilite cerințe minime pentru eliberarea unui permis de conducere. Trebuie să se armonizeze normele privind examenele de conducere și de eliberare a permisului [...]”

² Directiva 2006/126/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 decembrie 2006 privind permisele de conducere (reformată) (JO 2006, L 403, p. 18, Ediție specială, 07/vol. 17, p. 216).

12. Articolul 1 alineatul (1) prevede că, „[i]n conformitate cu dispozițiile prezentei directive, statele membre introduc un permis de conducere național, bazat pe modelul comunitar din anexa I. Semnul distinctiv al statului membru care eliberează permisul figurează pe emblema de la pagina 1 a modelului comunitar de permis de conducere”.

13. Potrivit articolului 2 alineatul (1), „[p]ermisele de conducere eliberate de statele membre sunt recunoscute reciproc”.

14. În conformitate cu articolul 3 alineatul (3), „[s]tatele membre se asigură că, până la 19 ianuarie 2033, toate permisele de conducere eliberate sau aflate în circulație vor îndeplini toate cerințele prezentei directive”.

15. Articolul 4 alineatul (1) precizează că „[p]ermisul de conducere prevăzut la articolul 1 autorizează conducerea autovehiculelor din categoriile definite în continuare [...]”.

16. Potrivit articolului 5 alineatul (1), „[p]ermisele de conducere precizează condițiile în care conducătorul auto este autorizat să conducă”.

17. Articolul 7 alineatul (1) prevede că „[p]ermisele de conducere se eliberează numai solicitanților care:

(a) au promovat un test de verificare a aptitudinilor și comportamentului și un test teoretic și îndeplinesc normele medicale, în conformitate cu dispozițiile anexelor II și III;

[...]”

B. Dreptul german

1. Regulamentul privind dreptul de conducere (Fahrerlaubnis-Verordnung)

18. Articolul 4 din Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr³ (Regulamentul privind dreptul persoanelor de a conduce pe drumurile publice, denumit în continuare „FeV”) prevede norme care stabilesc cerințele referitoare la obținerea dreptului de a conduce și identificarea conducătorilor auto:

„(1) O persoană care conduce un autovehicul pe drumurile publice trebuie să aibă dreptul de a conduce. [...]”

(2) Dreptul de a conduce se dovedește cu un certificat oficial valabil (permis de conducere). O persoană care conduce un autovehicul trebuie să aibă asupra sa permisul de conducere și, la cererea persoanelor competente, să îl prezinte pentru control. Un permis de conducere internațional sau un permis de conducere național străin și traducerea sa necesară în conformitate cu articolul 29 alineatul (2) a doua teză trebuie să se afle în vehicul și, la cererea persoanelor competente, să fie prezentate pentru control.

³ Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr vom 13. Dezember 2010, zuletzt geändert durch Art. 1, Art. 2 der Elften Verordnung zur Änderung der Fahrerlaubnis-Verordnung und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften⁶ vom 21. Dezember 2016 [Regulamentul privind dreptul persoanelor de a conduce pe drumurile publice (Regulamentul privind dreptul de conducere – FeV) din 13 decembrie 2010 (BGBl. 2010 I, p. 1980), astfel cum a fost modificat ultima dată prin articolele 1 și 2 din Al 11-lea regulament de modificare a Regulamentului privind dreptul de a conduce și alte dispoziții referitoare la traficul rutier din 21 decembrie 2016 (BGBl. 2016 I, p. 3083)].

(3) Prin derogare de la alineatul (2) prima teză, dreptul de a conduce poate fi dovedit și printr-un alt certificat decât permisul de conducere în măsura în care există dispoziții exprese sau permisiune expresă în acest sens. Alineatul (2) a doua teză se aplică *mutatis mutandis* în cazul unui certificat în sensul primei teze.”

19. Articolul 22 este intitulat „Procedura la autoritatea competentă și centrul pentru proba tehnică”. Acesta prevede că:

„[...]

(3) Dacă toate cerințele pentru acordarea dreptului de a conduce au fost îndeplinite, autoritatea în domeniul permiselor de conducere este obligată să elibereze un permis de conducere.

(4) [...] În urma promovării probei, expertul sau examinatorul ori, în mod alternativ, autoritatea în domeniul permiselor de conducere înmânează permisul de conducere după ce se introduce data eliberării. Permisul de conducere poate fi eliberat doar dacă identitatea candidatului este dovedită cu certitudine. Atunci când expertul sau examinatorul a eliberat permisul de conducere, el notifică acest fapt autorității în domeniul permiselor de conducere și confirmă data eliberării. De asemenea, el trimite autorității în domeniul permiselor certificatul care atestă pregătirea candidatului. Dreptul de a conduce este acordat prin eliberarea permisului de conducere sau, în lipsa acestuia din urmă, în mod alternativ, printr-un certificat de examinare pe termen limitat, valabil doar pe teritoriul german ca dovadă a dreptului de conducere în conformitate cu anexa 8a”.

20. Articolul 29 prevede recunoașterea dreptului străinilor de a conduce în anumite condiții. Acesta prevede:

„(1) O persoană care a obținut în străinătate dreptul de a conduce poate, în limitele dreptului său astfel obținut, să conducă un autovehicul pe teritoriul german dacă nu are reședința obișnuită în Germania în conformitate cu articolul 7. [...]

(2) Dreptul de a conduce se dovedește cu un permis de conducere național sau un permis de conducere internațional valabil [...] Permisele de conducere naționale străine întocmite în altă limbă decât limba germană care nu au fost eliberate într-un alt stat membru al Uniunii Europene [...] trebuie să fie însoțite de o traducere.

(3) Nu beneficiază de dreptul prevăzut la alineatul (1) persoanele care au obținut în străinătate dreptul de a conduce,

1. care dețin doar permis de conducere pentru persoanele care învață să conducă sau alt permis de conducere provizoriu;

[...]”

21. Articolul 75 alineatul (4) prevede că nedeținerea de către conducătorul auto asupra sa a permisului de conducere (și neprezentarea sa pentru verificare la cererea autorităților competente) constituie contravenție („Ordnungswidrigkeit”).

2. Legea privind traficul rutier (*Straßenverkehrsgesetz*)

22. Articolul 21 din Legea privind traficul rutier⁴ (*Straßenverkehrsgesetz*, denumită în continuare „StVG”) stabilește următoarele sancțiuni:

„(1) O persoană care conduce un autovehicul fără dreptul necesar în acest sens [...] este pasibilă de pedeapsa cu închisoarea de până la un an sau cu amendă.

(2) O persoană care comite din neglijență fapta menționată la alineatul (1) [...] este pasibilă de pedeapsa cu închisoarea de până la șase luni sau cu amendă de până la 180 de zile-amendă [...]

III. Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare

23. La 17 aprilie 2015, pârâtul a promovat probele examenului de conducere în Franța, unde are reședința. El a obținut astfel dreptul de a conduce vehicule din categoria B. În Franța, permisul de conducere final nu se eliberează imediat. Eliberarea sa poate să dureze mai multe săptămâni sau luni⁵. Prin urmare, după promovarea probelor, pârâtul a primit un certificat temporar (*Certificat d’Examen du Permis de Conduire*, denumit în continuare „CEPC”)⁶.

24. Aproximativ o lună mai târziu, la 15 mai 2015, pârâtul a fost oprit în timp ce conducea un automobil în Kehl (Germania). Acesta nu a putut prezenta un permis de conducere german valabil. El a prezentat însă certificatul său temporar – CEPC, împreună cu un document oficial de identificare.

25. Procurorul din Offenburg a acuzat pârâtul de infracțiunea de conducere fără drept a unui autovehicul, cu încălcarea articolului 21 din StVG. Certificatul său temporar era valabil doar pe teritoriul Franței. El nu a fost recunoscut ca un document care conferă în mod valabil dreptul de a conduce în Germania potrivit dreptului german.

26. Procurorul a inițiat o procedură în vederea pronunțării unei hotărâri penale împotriva pârâtului la instanța de prim grad de jurisdicție, Amtsgericht Kehl (Tribunalul Districtual Kehl). Această instanță are îndoieli în legătură cu compatibilitatea eventualei condamnări penale cu o serie de dispoziții din dreptul Uniunii. Instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă, din perspectiva dreptului Uniunii, pârâtul avea sau nu avea de fapt dreptul să conducă în Germania. Dacă acest mijloc de probă a dreptului de conducere trebuie să fie recunoscută și, prin urmare, nu a fost comisă nicio infracțiune, instanța de trimitere întreabă dacă situația care face obiectul prezentei cauze poate să constituie totuși o contravenție.

⁴ Straßenverkehrsgesetz, in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 2003, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes zur Stärkung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung vom 6. März 2017 [Legea privind traficul rutier (StVG), în versiunea publicată la 5 martie 2003 (BGBl. 2003 I, p. 310, rectificare p. 919), astfel cum a fost modificată ultima dată prin articolul 3 din Legea din 6 martie 2017 privind consolidarea acțiunilor de combatere a muncii nedeclarate și a angajării ilegale (BGBl. 2017 I, p. 399)].

⁵ Instanța de trimitere a precizat că autoritățile franceze i-au eliberat pârâtului permisul său de conducere final la 9 iulie 2015.

⁶ Potrivit dreptului francez, CEPC este eliberat ca un act temporar care atestă dreptul de a conduce până la eliberarea permisului de conducere final (un permis în forma standardizată stabilită în anexa I din Directiva 2006/126). Acesta trebuie să fie prezentat în vederea identificării pe teritoriul național, împreună cu o carte de identitate valabilă, în locul permisului de conducere. El este valabil pentru o perioadă de până la patru luni din ziua promovării examenului (a se vedea articolul 4 I 1^o din Arrêté du 20 avril 2012 fixant les conditions d’établissement, de délivrance et de validité du permis de conduire (JORF din 6 mai 2012, p. 8050) (Ordinul din 20 aprilie 2012 de stabilire a condițiilor pentru întocmirea, eliberarea și valabilitatea permiselor de conducere)).

27. Astfel, prin ordonanța din 22 martie 2016, Amtsgericht Kehl (Tribunalul Districtual Kehl, Germania) a adresat Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Dreptul Uniunii Europene, în special articolul 2 din Directiva 2006/126 sau articolele 18, 21, 45, 49 și 56 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări dintr-un stat membru care refuză recunoașterea dreptului de a conduce dobândit într-un alt stat membru, în special dacă acest drept a fost dobândit în conformitate cu prevederile Directivei 2006/126?
- 2) Dreptul Uniunii Europene, în special articolul 2 din Directiva 2006/126 sau articolele 18, 21, 45, 49 și 56 TFUE, trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări dintr-un stat membru care refuză recunoașterea unui act de legitimare care a fost eliberat de alt stat membru titularului dreptului de a conduce dobândit în acest din urmă stat membru în conformitate cu prevederile Directivei 2006/126, chiar dacă acest stat membru a limitat valabilitatea în timp a acestui act de legitimare și doar pentru propriul teritoriu național, iar, în plus, acest act de legitimare nu îndeplinește cerințele privind modelul de permis de conducere prevăzute de Directiva 2006/126?
- 3) În cazul unui răspuns negativ la prima întrebare: dreptul Uniunii Europene, în special articolul 2 din Directiva 2006/126 sau articolele 18, 21, 45, 49 și 56 TFUE, trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări dintr-un stat membru care sancționează penal fapta de a conduce un autovehicul fără dreptul de a conduce, deși conducătorul auto a dobândit acest drept într-un alt stat membru cu respectarea prevederilor Directivei 2006/126, însă fără a putea dovedi acest lucru cu ajutorul unui act de legitimare care să corespundă modelului de permis de conducere prevăzut de Directiva 2006/126?
- 4) În cazul unui răspuns negativ la a doua întrebare: dreptul Uniunii Europene, în special articolul 2 din Directiva 2006/126 sau articolele 18, 21, 45, 49 și 56 TFUE, trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări dintr-un stat membru – în care permisul de conducere se înmânează de regulă candidatului imediat după promovarea probei practice – care sancționează contravențional fapta de a conduce un autovehicul în condițiile în care conducătorul autovehiculului, care a dobândit într-un alt stat membru dreptul de a conduce în conformitate cu cerințele Directivei 2006/126, nu are asupra lui un permis de conducere definitiv pentru a-și putea dovedi dreptul de a conduce autovehicule, deoarece, din cauza particularităților procedurale privind eliberarea permisului de conducere definitiv din acest stat membru, străine de conducătorul autovehiculului, nu i s-a eliberat un astfel de permis, având însă asupra sa un certificat oficial privind îndeplinirea condițiilor necesare în vederea dobândirii dreptului de a conduce?”

28. Au depus observații scrise Regatul Țărilor de Jos, Republica Polonia și Comisia Europeană.

IV. Apreciere

29. Prin prima și prin a doua întrebare, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă statele membre sunt obligate să accepte doar un permis de conducere standardizat și final eliberat în conformitate cu Directiva 2006/126 ca document valabil care dovedește dreptul de a conduce *sau* dacă ele trebuie să accepte și alte documente din care reiese de asemenea că dreptul respectiv există în alt stat membru. Prin a treia și prin a patra întrebare, aceasta întreabă ce tip de sancțiuni pot fi aplicate, dacă este cazul, conducătorilor auto care au obținut dreptul de a conduce într-un stat membru, dar încă nu pot să dovedească aceasta cu un asemenea permis de conducere standardizat și final.

30. Întrebările adresate de instanța de trimitere privesc două seturi de norme din dreptul Uniunii: directiva, dar și o serie de dispoziții din dreptul primar – dispozițiile TFUE privind libera circulație, nediscriminarea și cetățenia Uniunii. Suntem de acord cu poziția instanței de trimitere potrivit căreia ambele seturi de norme sunt relevante în prezenta cauză. Totuși, pentru claritatea prezentării, vom aborda fiecare set separat, în etape succesive.

31. Prezentele concluzii sunt structurate după cum vom arăta în continuare. Ca observație preliminară, vom începe prin efectuarea unei distincții între două noțiuni esențiale pentru prezenta cauză: dreptul de a conduce, pe de o parte, și permisul de conducere, pe de altă parte (A). Vom analiza apoi obligațiile statelor membre care rezultă din directivă (B) înainte de a evalua obligațiile generale care decurg din tratate atunci când se impun sancțiuni în domenii acoperite de dreptul primar al Uniunii (C).

A. O observație terminologică: „dreptul de a conduce” și „permisul de conducere”

32. Există o distincție clară, care este comună atât dreptului Uniunii, cât și mai multor ordini juridice naționale: *existența* (nașterea) *unui drept* de a exercita o anumită activitate, cum este „dreptul de a conduce” este distinctă de posibilitatea titularului dreptului de a dovedi acest fapt prin prezentarea *documentului corespunzător* (indiferent dacă se numește certificat, permis sau autorizație), cum este „permisul de conducere”. Un drept începe să existe după îndeplinirea tuturor condițiilor prevăzute de lege. Dacă ele sunt îndeplinite, se eliberează un certificat în vederea atestării acestui fapt⁷.

33. În dreptul Uniunii, această distincție în contextul permiselor de conducere este prezentă atât în directiva însăși, cât și în jurisprudența Curții anterioară directivei.

34. După cum sugerează însuși titlul său, directiva urmărește în principal armonizarea și standardizarea certificatului, și anume a permisului de conducere. Totuși, ea privește și dreptul de a conduce prin stabilirea unor condiții de fond minime care trebuie să fie îndeplinite pentru obținerea acestui drept. În special, pe lângă vârstă, directiva prevede norme minime pentru examenele de conducere și acordarea permisului, precum și norme minime privind aptitudinile fizice și mentale necesare pentru conducerea unui autovehicul, în conformitate cu articolul 4 și cu articolul 7 alineatul (1) din directivă coroborate cu anexele II și III⁸.

35. Apoi, Hotărârea Skanavi⁹ este anterioară Directivei 2006/126. Deși în contextul unei situații diferite, Curtea a afirmat la modul general că: „eliberarea unui permis de conducere de către un stat membru în locul unui permis eliberat de un alt stat membru nu constituie temeiul dreptului de a conduce un autovehicul pe teritoriul statului gazdă, care este conferit în mod direct de dreptul comunitar, ci un mijloc de probă a existenței unui asemenea drept”¹⁰.

36. Curtea a admis astfel în mod clar că permisul de conducere este un simplu mijloc de probă a dreptului existent de a conduce. Dreptul respectiv presupune că au fost îndeplinite toate condițiile prevăzute de directivă pentru conducerea unui vehicul de către o persoană. La rândul său, „permisul de conducere” este documentul final care dovedește acest drept, eliberat într-o formă standardizată după cum prevede directiva. După cum a afirmat Curtea, „deținerea unui permis de conducere emis de un stat membru trebuie considerată ca reprezentând dovada că, la momentul la care i-a fost emis

⁷ Desigur, o categorie diferită care nu este vizată în prezenta cauză include documentele oficiale care sunt constitutive de drepturi. În asemenea situații, dreptul începe să existe atunci când și în cazul în care este emis documentul corespunzător, de regulă sub forma unei decizii administrative. Dar astfel de documente *constitutive* sunt distincte de cele doar *declarative*.

⁸ Directiva nu a prevăzut decât un nivel minim de armonizare a dispozițiilor naționale privind cerințele pentru eliberarea unui permis de conducere - a se vedea Hotărârea din 1 martie 2012, Akyüz (C-467/10, EU:C:2012:112, punctul 53).

⁹ A se vedea Hotărârea din 29 februarie 1996, Skanavi și Chrysanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70).

¹⁰ A se vedea Hotărârea din 29 februarie 1996, Skanavi și Chrysanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, punctul 34).

permisul, posesorul acestuia îndeplinea condițiile menționate”¹¹. Astfel, dreptul de a conduce este generat de un fapt juridic, și anume îndeplinirea efectivă a tuturor condițiilor fizice, mentale și intelectuale necesare pentru obținerea sa. În schimb, documentul care constituie permisul de conducere este un tip de atestare oficială a existenței dreptului în cauză.

37. În sfârșit, tot la nivelul dreptului Uniunii, se poate observa că existența unei distincții similare a fost recunoscută de Curte în alte domenii. De exemplu, Curtea a făcut o distincție similară între dreptul de ședere, care se obține după îndeplinirea condițiilor prevăzute de dreptul Uniunii, și permisul de ședere. Curtea a statuat în particular că de fapt „caracterul declarativ al permiselor de ședere implică faptul că aceste permise nu fac decât să ateste un drept preexistent”¹². Eliberarea „unui permis de ședere unui resortisant al unui stat membru nu trebuie să fie considerată un act constitutiv de drepturi, ci un act menit să ateste constatarea de către un stat membru a situației individuale a unui resortisant al unui alt stat membru”¹³. Pe acest temei, Curtea a concluzionat în continuare că atât dreptul de ședere al resortisanților unui stat membru, cât și cel al resortisanților unor țări terțe căsătoriți cu un resortisant al unui stat membru decurge în mod direct din dreptul Uniunii, indiferent dacă autoritatea competentă a unui stat membru a eliberat un permis de ședere¹⁴.

38. Pe același fir logic, faptul că dreptul Uniunii face distincție între cele două noțiuni este puțin probabil să fie perceput la nivel național ca fiind surprinzător. De fapt, dimpotrivă. Se pare că efectuarea unei distincții între nașterea unui drept ca fapt juridic, pe de o parte, și eliberarea ulterioară sau în paralel a unui certificat declarativ care atestă faptul respectiv, pe de altă parte, este comună sistemelor juridice ale mai multor state membre.

39. În cazul concret al permisului de conducere, instanța de trimitere sugerează că distincția între dreptul de a conduce și permisul de conducere există atât în dreptul german, cât și în dreptul francez. Această distincție este apoi transpusă în domeniul sancțiunilor, unde constituie temeiul pentru diferențierea între sancțiunile penale și administrative. În ambele ordini juridice, conducerea fără drept este susceptibilă să fie pedepsită ca infracțiune. Conducerea fără permisul de conducere propriu-zis, deși dreptul a fost obținut, este susceptibilă să fie sancționată contravențional.

40. În această privință, suntem de acord cu instanța de trimitere: în general, noțiunile de drept de a conduce și de permis de conducere nu trebuie să fie confundate. Desigur, ele sunt legate în mod intrinsec. Eliberarea permisului este condiționată de existența dreptului. Dar ambele au, într-o anumită măsură, o existență independentă, după cum reiese dintr-un fenomen care poate fi descris ca decalaj temporar între drept și documentul oficial.

41. După cum pare să fie situația în procedura principală, este posibil ca o persoană să aibă dreptul de a conduce *fără a avea încă permisul de conducere corespunzător*. În mod alternativ, dreptul de a conduce poate exista fără deținerea unui permis de conducere *în forma prevăzută în prezent de directivă*. Aceasta ar fi situația în special în cazul persoanelor care au în continuare un permis de conducere anterior intrării în vigoare a directivei.

42. Invers, putem avea în vedere posibilitatea ca o persoană să aibă permis de conducere *fără a mai deține dreptul de a conduce*. Lăsând deoparte cazurile de fraudă, o asemenea situație ar putea apărea și atunci când dreptul individual de a conduce a fost suspendat sau retras, dar persoana respectivă nu a predat încă permisul de conducere.

11 A se vedea Hotărârea din 1 martie 2012, Akyüz (C-467/10, EU:C:2012:112, punctul 42).

12 A se vedea Hotărârea din 21 iulie 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, punctul 54).

13 A se vedea Hotărârea din 25 iulie 2002, MRAX (C-459/99, EU:C:2002:461, punctul 74). A se vedea și Hotărârea din 21 iulie 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, punctul 48). Observăm că aceste hotărâri abordează situația opusă celei din procedura principală. Ele se referă la consecințele care decurg, potrivit dreptului Uniunii, din deținerea unui permis atunci când condițiile materiale ale dreptului de ședere nu sunt îndeplinite.

14 A se vedea Hotărârea din 25 iulie 2002, MRAX (C-459/99, EU:C:2002:461, punctul 74).

43. Toate considerațiile de mai sus nu constituie doar o dezbatere teoretică. Acestea au consecințe practice concrete. În particular, ele conduc la o concluzie necesară: nașterea dreptului de a conduce este un fapt juridic de sine stătător care produce efecte juridice proprii, independent de existența unui certificat care să ateste faptul menționat în forma corespunzătoare și standardizată necesară pentru un permis de conducere. Aspectul în cauză este extrem de relevant pentru eventualele sancțiuni. Totuși, înainte de a aborda această chestiune, trebuie să analizăm mai întâi obligațiile de recunoaștere reciprocă ale statelor membre care rezultă din directivă.

B. Obligațiile statelor membre potrivit Directivei 2006/126

44. Prin intermediul primei părți a primei și a celei de a doua întrebări, care pot fi analizate împreună, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă Directiva 2006/126 obligă statele membre să accepte un certificat temporar eliberat de un alt stat membru ca dovadă valabilă a dreptului de a conduce.

45. Pe scurt, răspunsul nostru la această întrebare este negativ. Este adevărat că directiva conține câteva dispoziții referitoare la condițiile care trebuie să fie îndeplinite pentru obținerea dreptului de a conduce. Totuși, singura obligație care reiese în mod clar din directivă este recunoașterea reciprocă a documentului standardizat denumit „permis de conducere”, a cărui armonizare o prevede în mod expres.

46. Potrivit articolului 2 alineatul (1) din directivă, „[p]ermisele de conducere eliberate de statele membre sunt recunoscute reciproc”. Potrivit unei jurisprudențe constante, clauza privind recunoașterea reciprocă „prevede recunoașterea reciprocă, fără nicio formalitate, a permiselor de conducere emise de statele membre. Această dispoziție impune o obligație clară și precisă, care nu lasă nicio marjă de apreciere în ceea ce privește măsurile care trebuie adoptate pentru a i se conforma”¹⁵.

47. Astfel, există o obligație de recunoaștere reciprocă formulată în termeni imperativi. Totuși, instanța de trimitere întreabă ce anume trebuie să se înțeleagă mai precis prin „permise de conducere” în sensul dispoziției menționate. În opinia instanței de trimitere, este discutabil dacă este necesar ca termenul „permise de conducere” să fie interpretat în sensul că dreptul de a conduce trebuie să fie recunoscut în temeiul articolului 2 din directivă doar dacă a fost eliberat un permis de conducere oficial sub forma unui document din care reiese existența dreptului de a conduce sau dacă obligația de recunoaștere a permiselor de conducere acoperă dreptul de a conduce, independent de existența unui permis de conducere oficial. Instanța de trimitere consideră că o asemenea ambiguitate este generată în principal de faptul că directiva nu prevede recunoașterea generală a dreptului de a conduce în toate statele membre, din cauza lipsei unei legislații armonizate a Uniunii cu privire la dreptul respectiv.

48. Potrivit argumentelor invocate de guvernele danez și polonez și de Comisie, obligația de recunoaștere reciprocă prevăzută de directivă se aplică doar în cazul permiselor de conducere, și anume al certificatelor standardizate care atestă existența dreptului de a conduce.

49. Suntem de acord. În opinia noastră, obligația de recunoaștere reciprocă stabilită la articolul 2 alineatul (1) din directivă se referă doar la permisul de conducere standardizat ca document oficial care dovedește cu autoritate dreptul menționat. Nici textul sau contextul, nici scopurile directivei nu pot fi lărgite atât de mult încât să instituie obligația statelor membre de a recunoaște automat tipuri de documente care nu sunt prevăzute în mod expres de directivă.

¹⁵ A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 29 aprilie 2004, Kapper (C-476/01, EU:C:2004:261, punctul 45), Hotărârea din 26 iunie 2008, Wiedemann și Funk (C-329/06 și C-343/06, EU:C:2008:366, punctul 50), și Hotărârea din 1 martie 2012, Akyüz (C-467/10, EU:C:2012:112, punctul 40).

50. În primul rând, articolul 2 alineatul (1) din directivă prevede în mod expres recunoașterea reciprocă a „permiselor de conducere” eliberate de statele membre. Având în vedere distincția între un drept și certificarea sa efectuată în secțiunea precedentă a prezentelor concluzii, este destul de clar că noțiunea „permis” se referă la documentul material, atestarea oficială că au fost îndeplinite condițiile care permit conducerea unui autovehicul. Acest aspect este confirmat și de termenii utilizați în alte versiuni lingvistice ale directivei, de exemplu: în limba germană, „Führerscheine”, în limba franceză, „permis de conduire”, în limba cehă, „řidičské průkazy”, în limba spaniolă, „permisos de conducción”, în limba italiană, „patenti di guida”. Toți termenii respectivi fac referire în mod clar la documentul efectiv.

51. În al doilea rând, o interpretare sistemică a directivei conduce la același rezultat. Conținutul dispozițiilor directivei este orientat către formatul permisului în sine. Directiva conține cerințe precise referitoare la forma, la conținutul și la caracteristicile fizice, precum și la elementele de siguranță ale unui document care trebuie să dovedească, într-un mod standardizat și uniform, existența dreptului de a conduce.

52. În ceea ce privește forma, permisul de conducere național trebuie să se bazeze pe modelul Uniunii Europene, astfel cum este prezentat în anexa I, și să respecte articolul 1 alineatul (1) din directiva în cauză. Acest model descrie modul în care trebuie să arate permisul de conducere în Uniune și stabilește tipul și ordinea informațiilor pe care trebuie să le conțină. Referitor la conținut, articolul 5 alineatul (1) din directivă impune ca permisele de conducere să precizeze condițiile în care conducătorul auto poate să conducă. În plus, directiva impune utilizarea unor elemente de siguranță pentru evitarea oricărui risc de falsificare a acestora. În particular, articolul 3 alineatul (2) coroborat cu anexa I prevede în mod expres că materialul utilizat pentru permisul de conducere trebuie să fie protejat împotriva falsificării.

53. În plus, o scurtă privire asupra istoricului legislativ confirmă că scopul legiuitorului Uniunii (Comunității) în acest domeniu a rămas același. Se pare că predecesoarea actualei directive¹⁶ a urmărit de asemenea armonizarea documentului în sine¹⁷.

54. În al treilea și în ultimul rând, scopul general al directivei susține de asemenea concluzia că obligația de recunoaștere reciprocă se aplică doar în cazul documentului oficial, și anume permisul de conducere propriu-zis.

55. Din considerentul (2) al directivei reiese că aceasta sporește siguranța rutieră și urmărește facilitarea liberei circulații a persoanelor. La rândul lor, considerentele (3) și (4) subliniază necesitatea soluționării problemelor de transparență și a evitării falsificării. Rațiunea stabilirii în final¹⁸ a unui permis de conducere standard în cadrul Uniunii, valabil pe tot teritoriul său, este înlocuirea celor peste 110 modele diferite de permise de conducere. Întrucât valabilitatea lor poate fi dificil de apreciat, această diversitate ar putea genera eventuale fraude.

56. Toate obiectivele menționate conduc la o singură concluzie: scopul directivei este introducerea unui permis de conducere standardizat unic care să poată fi recunoscut imediat și ușor de orice autorități pe întreg teritoriul Uniunii. Prin urmare, interpretarea directivei în sensul că obligă statele membre să recunoască, din nou, toate tipurile de documente care pot fi eliberate de un alt stat membru pentru a dovedi existența dreptului de a conduce ar contraveni în mod clar obiectivului său general.

16 Directiva 91/439/CEE a Consiliului din 29 iulie 1991 privind permisele de conducere (JO 1991, L 237, p. 1, Ediție specială, 07/vol. 2, p. 62).

17 A se vedea în special anexa I la Directiva 91/439, cu privire la modelul comunitar de permis de conducere.

18 Termenul „în final” trebuie să fie subliniat aici. Directiva prevede în mod clar eliminarea treptată a documentelor naționale anterioare, precum și o perioadă generoasă în care documentele naționale în cauză trebuie să fie recunoscute în totalitate în temeiul directivei [a se vedea în acest sens considerentul (5) și articolul 3 alineatul (3) din directiva respectivă].

57. Totodată, după cum am menționat la punctul 34 din prezentele concluzii, directiva prevede de asemenea mai multe elemente de armonizare minimă a dreptului de a conduce prin stabilirea condițiilor de fond și de formă pentru eliberarea permisului de conducere, cum sunt vârsta și aptitudinile necesare în acest sens.

58. Totuși, în opinia noastră, cerințele minime respective au fost introduse treptat ca o condiție prealabilă necesară pentru recunoașterea reciprocă a permiselor de conducere. Concluzia menționată poate fi trasă deja din Hotărârea Choquet în care Curtea, în anul 1978, a statuat că permisele de conducere eliberate de alte state membre nu trebuie să fie recunoscute în lipsa unei armonizări suficiente a cerințelor pentru eliberarea lor¹⁹.

59. Astfel, potrivit acestui raționament, legiuitorul Uniunii a stabilit, prin modificări succesive, câteva cerințe minime ca o condiție prealabilă pentru recunoașterea reciprocă a permiselor de conducere. Considerăm însă că elementele menționate de armonizare minimă și mai degrabă auxiliară a unor aspecte ale dreptului de a conduce nu pot fi răsturnate astfel încât să stabilească o armonizare și obligația ulterioară de recunoaștere reciprocă a însuși dreptului de a conduce. Armonizarea unor condiții prealabile pentru facilitarea recunoașterii reciproce a documentului final nu înseamnă și recunoașterea reciprocă a acestor condiții prealabile. Deși recunoaștem fără ezitare că expresiile „armonizarea ascunsă” și „armonizarea accidentală” în mare măsură neintenționată sunt cu siguranță titluri atractive pentru un articol de doctrină, considerăm că ele nu ar fi un punct de plecare bun pentru interpretarea întinderii obligațiilor care revin statelor membre potrivit dreptului derivat.

60. Rezultă din cele de mai sus că articolul 2 din Directiva 2006/126 nu poate fi interpretat în sensul că impune statelor membre să recunoască alte documente care atestă obținerea dreptului de a conduce în alt stat membru decât cele care îndeplinesc cerințele din directiva menționată.

C. Obligațiile generale ale statelor membre conform tratatelor

61. În secțiunea anterioară a prezentelor concluzii, am arătat că, în opinia noastră, directiva nu poate fi interpretată în sensul că obligă statele membre să recunoască dreptul de a conduce obținut în alt stat membru. Directiva doar obligă statele membre să elibereze și apoi să recunoască de asemenea o atestare în formă standardizată prevăzută în mod clar de directivă, care este permisul de conducere uniform.

62. Este necesar însă să analizăm în continuare a doua jumătate a primelor două întrebări adresate de instanța națională – care sunt obligațiile care revin statelor membre în acest domeniu potrivit dreptului primar? Natura obligațiilor respective este legată de a treia și la a patra întrebare preliminară adresate de instanța națională. Ele privesc natura sancțiunilor, dacă acestea există, care pot fi impuse pârâtului de un stat membru pentru conducerea fără un permis corespunzător, doar cu un certificat temporar care atestă obținerea dreptului de a conduce în alt stat membru.

63. În părțile rămase ale prezentelor concluzii, vom aborda întrebările menționate. După identificarea dispozițiilor relevante din dreptul primar (1), vom analiza compatibilitatea acestor dispoziții cu sancțiunile penale și administrative impuse pentru conducerea fără permis de conducere (2).

1. Dispozițiile relevante din dreptul primar: libera circulație și nediscriminarea

64. Directiva prevede doar recunoașterea reciprocă a permiselor de conducere. Ea nu conține nicio dispoziție referitoare la eventuala impunere a unor sancțiuni pentru lipsa dreptului de a conduce sau pentru neprezentarea permisului de conducere oficial sau a altui tip de document în acest sens.

¹⁹ Hotărârea din 28 noiembrie 1978, Choquet (16/78, EU:C:1978:210, punctul 7).

65. Prin urmare, la fel ca în alte domenii ale dreptului Uniunii, în lipsa unor norme speciale ale Uniunii în materie, revine în principiu statelor membre să prevadă sancțiuni²⁰.

66. Totuși, atunci când exercită competența respectivă, statele membre sunt în continuare obligate să respecte celelalte cerințe care decurg din dreptul Uniunii, în special din dreptul primar. În domeniile care nu sunt acoperite de dreptul derivat, dar intră în mod clar în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, dreptul primar și obligațiile care rezultă din acesta rămân aplicabile.

67. Instanța de trimitere sugerează că este posibil ca sancțiunile penale și administrative pentru conducerea fără permis de conducere recunoscut în Germania, doar cu un certificat temporar eliberat de alt stat membru să încalce interdicția generală privind discriminarea prevăzută la articolul 18 TFUE și libertățile fundamentale prevăzute la articolele 21, 45, 49 și 56 TFUE.

68. Observăm de la bun început că prezenta situație intră în mod clar sub incidența tratatelor pentru cel puțin două motive diferite: în primul rând, după cum a statuat deja Curtea în Hotărârea Skanavi, dreptul de a conduce decurge efectiv din dreptul Uniunii²¹; în al doilea rând, în orice caz este foarte clar că pârâtul și-a exercitat dreptul la liberă circulație pe teritoriul Uniunii.

69. În ceea ce privește libera circulație în particular, motivele concrete pentru care pârâtul a fost în Germania nu au fost precizate. Prin urmare, revine instanței naționale să stabilească în continuare care dintre libertățile legate de circulație au fost în joc în contextul procedurii principale. În vederea acordării unui sprijin complet instanței de trimitere, pot fi furnizate orientări generale în această privință. Sunt posibile mai multe opțiuni.

70. În primul rând, este posibil ca pârâtul să se fi deplasat cu autovehiculul în Germania pentru exercitarea unei anumite activități economice, de exemplu, pentru a căuta un loc de muncă, pentru a se stabili acolo sau pentru a primi ori a presta servicii. În acest context, ținând seama de importanța mijloacelor de transport individuale, nerecunoașterea unui certificat temporar eliberat de un alt stat membru poate afecta exercitarea efectivă a mai multor ocupații pentru lucrători salariați sau pentru lucrători care desfășoară activități independente²². Astfel, refuzul recunoașterii unui certificat temporar ar fi de natură să împiedice exercitarea liberei circulații a lucrătorilor sau a libertății de stabilire.

71. În al doilea rând, este posibil ca pârâtul să se fi deplasat cu autovehiculul în Germania doar pentru activități de agrement. În această situație, el a beneficiat probabil de servicii ca turist. Deși acest lucru poate nu a fost un obiectiv principal al tratatelor, jurisprudența Curții a stabilit că libera prestare a serviciilor include și libertatea beneficiarilor serviciilor de a se deplasa în alt stat membru pentru a li se presta un serviciu acolo²³. Astfel, interdicția internă privind recunoașterea certificatelor temporare străine care atestă dreptul de a conduce poate fi considerată de asemenea o restricție privind primirea serviciilor.

72. În al treilea rând, potrivit instanței de trimitere, pârâtul este un resortisant francez, așadar, un cetățean al Uniunii. Situația sa intră de asemenea în domeniul de aplicare material al dreptului Uniunii pentru următorul motiv: el și-a exercitat libertatea de circulație pe teritoriul Uniunii, în sensul noțiunii de cetățenie a Uniunii prevăzute la articolul 21 alineatul (1) TFUE.

20 A se vedea Hotărârea din 29 februarie 1996, Skanavi și Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, punctul 36), și Hotărârea din 29 octombrie 1998, Awoyemi (C-230/97, EU:C:1998:521, punctul 25).

21 A se vedea Hotărârea din 29 februarie 1996, Skanavi și Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, punctul 34).

22 A se vedea prin analogie Hotărârea din 28 noiembrie 1978, Choquet (16/78, EU:C:1978:210, punctul 4 *in fine*). A se vedea și Hotărârea din 29 februarie 1996, Skanavi și Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, punctele 36 și 39), și Hotărârea din 29 octombrie 1998, Awoyemi (C-230/97, EU:C:1998:521, punctul 26).

23 A se vedea Hotărârea din 31 ianuarie 1984, Luisi și Carbone (286/82 și 26/83, EU:C:1984:35, punctul 16), și Hotărârea din 2 februarie 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47, punctul 15).

73. Pe scurt, revine instanței naționale să verifice care este libertatea fundamentală afectată în prezenta cauză. Totuși, întrucât se pare că pârâtul este cetățean al Uniunii, considerăm că nici măcar nu este necesar să începem să interpretăm legăturile (uneori destul de fragile și adesea mai degrabă profilactice) cu una dintre libertățile speciale. Calitatea de cetățean care circulă liber pe teritoriul Uniunii trebuie să fie suficientă în sine: în fond, ce altceva ar trebui să intre în conținutul noțiunii de cetățenie a Uniunii dacă nu dreptul de a călători liber pe teritoriul Uniunii? „*Autoraedarius europeus sum*”²⁴.

74. Oricum, orice cetățean al Uniunii se poate prevala de dispozițiile articolului 18 primul paragraf TFUE, care interzice orice discriminare pe motiv de cetățenie, în toate situațiile care se încadrează în domeniul de aplicare *ratione materiae* al dreptului Uniunii. Aceste situații cuprind, pe lângă oricare dintre libertățile fundamentale, exercitarea libertății de circulație pe teritoriul statelor membre conferite de articolul 21 TFUE²⁵.

75. Prin interzicerea „oricărei discriminări exercitate pe motiv de cetățenie sau naționalitate”, articolul 18 TFUE impune egalitatea de tratament a persoanelor care se află într-o situație ce intră în domeniul de aplicare al tratatelor²⁶. Potrivit unei jurisprudențe constante, principiului nediscriminării interzice nu numai discriminările evidente, întemeiate pe naționalitate sau pe cetățenie, ci și orice forme disimulate de discriminare care, prin aplicarea altor criterii de diferențiere, conduc, în fapt, la același rezultat²⁷. Exceptând cazul în care este justificată în mod obiectiv și proporțională cu obiectivul urmărit, o dispoziție de drept național trebuie considerată indirect discriminatorie atunci când este susceptibilă, prin însăși natura sa, să îi afecteze mai mult pe resortisanții altor state membre decât pe cei naționali²⁸.

2. Compatibilitatea sancțiunilor penale și administrative cu dreptul primar al Uniunii

76. Vom aborda acum problema modului în care aceste afirmații generale trebuie să fie aplicate în prezenta cauză. În particular, aplicarea unor eventuale sancțiuni penale și/sau administrative în situația în care o persoană nu poate dovedi existența dreptului de a conduce prin prezentarea permisului de conducere standardizat este compatibilă cu libera circulație și cu interdicția discriminării?

77. Țările de Jos susțin că revine statelor membre sarcina să adopte sancțiuni care pot fi atât penale, cât și administrative. Condiția este ca ele să fie nediscriminatorii, proporționale și eficiente.

78. Comisia admite că sancțiunile țin de competența statelor membre. Ea face distincție însă între două categorii de persoane: cele care au obținut dreptul de a conduce în alt stat membru și cele care încă nu l-au obținut sau l-au pierdut. Potrivit Comisiei, sancțiunile penale pot fi aplicate doar în cazul celei din urmă categorii.

24 Ne exprimăm cu căldură aprecierea pentru inspirația oferită de avocatul general Jacobs prin expresia „*civis europeus sum*” din Concluziile sale prezentate în cauza Konstantinidis (C-168/91, EU:C:1992:504, punctul 46).

25 A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 2 octombrie 2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, punctul 24), Hotărârea din 13 aprilie 2010, Bressol și alții (C-73/08, EU:C:2010:181, punctul 31), și Hotărârea din 22 decembrie 2010, Sayn-Wittgenstein (C-208/09, EU:C:2010:806, punctele 53 și 54).

26 A se vedea în acest sens Hotărârea din 2 februarie 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47, punctul 10), și Hotărârea din 6 septembrie 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punctul 29).

27 A se vedea Hotărârea din 18 iulie 2007, Hartmann (C-212/05, EU:C:2007:437, punctul 29), Hotărârea din 13 aprilie 2010, Bressol și alții (C-73/08, EU:C:2010:181, punctul 40), Hotărârea din 25 ianuarie 2011, Neukirchinger (C-382/08, EU:C:2011:27, punctele 32 și 34), și Hotărârea din 18 martie 2014, International Jet Management (C-628/11, EU:C:2014:171, punctul 64).

28 A se vedea Hotărârea din 30 noiembrie 2000, Österreichischer Gewerkschaftsbund (C-195/98, EU:C:2000:655, punctul 40), și Hotărârea din 13 aprilie 2010, Bressol și alții (C-73/08, EU:C:2010:181, punctul 41).

79. Suntem de acord cu punctul de vedere al Comisiei. În prezenta cauză, deținerea unui drept de a conduce obținut în alt stat membru împiedică impunerea unor sancțiuni penale. Pe de altă parte, considerăm că este posibilă impunerea unor sancțiuni administrative pentru imposibilitatea dovedirii în mod corespunzător a existenței dreptului respectiv prin intermediul permisului necesar standardizat.

80. Această chestiune poate fi abordată în două modalități: una este ca restricție a oricăror libertăți fundamentale care trebuie să fie identificate de instanța națională. Cealaltă este prin intermediul interdicției privind discriminarea (indirectă) exercitate pe motiv de cetățenie sau naționalitate, inclusă în cetățenia Uniunii și în articolul 18 primul paragraf TFUE. Totuși, în final, ambele căi de argumentație se intersectează în același punct: cine ar fi tratat mai puțin favorabil (discriminatoriu) în raport cu cine?

81. Există două niveluri de comparație potențială în cazul de față. În primul rând, se pune accentul pe ce anume se sancționează. Care este obligația neîndeplinită pentru care este aplicată sancțiunea? În al doilea rând, documentele respective, și anume certificatele temporare naționale care atestă dreptul de a conduce, sunt efectiv comparabile în acest sens?

82. După cum a arătat în mod util instanța națională în decizia sa de trimitere, ceea ce se sancționează *penal* potrivit dreptului german este conducerea fără drept – și anume lipsa totală a dreptului de a desfășura activitatea respectivă. În schimb, sancțiunea *administrativă* se aplică în situațiile în care un conducător auto nu poate prezenta documentul necesar în forma corespunzătoare la solicitarea autorității competente (de regulă a poliției). Altfel spus, sancțiunea administrativă se aplică pentru nerespectarea obligației de a prezenta documentul necesar pentru verificare, deținând însă de fapt dreptul corespunzător.

83. Esența interdicției privind discriminarea exercitată pe motiv de cetățenie sau naționalitate constă în a nu îi trata pe ceilalți mai puțin favorabil decât pe resortisanții proprii. Aceasta înseamnă, cel puțin, extinderea regimului național asupra unor situații comparabile care au luat naștere în alte state membre, abordând în mod loial și cu bună-credință actele și deciziile acestora din urmă.

84. În prezenta cauză, potrivit situației de fapt constatate de instanța națională, pârâțul avea dreptul de a conduce, care i-a fost acordat în Franța. El doar nu a putut prezenta la modul fizic permisul de conducere standardizat necesar pentru a dovedi acest fapt. Lăsând deoparte problema probelor și a dovezilor, care trebuie să fie examinată de instanța națională, și plecând de la premisa că s-a dovedit cu certitudine că, la momentul opririi sale, pârâțul avea dreptul de a conduce, el nu poate fi supus unei sancțiuni penale ca și cum nu ar fi avut dreptul respectiv.

85. Altfel spus, întrebarea-cheie este cum ar fi tratat într-o situație similară un conducător auto cu „dreptul de a conduce obținut în Germania”, dar care nu deține permisul corespunzător? Instanța de trimitere afirmă că în Germania permisul de conducere este eliberat imediat după promovarea tuturor probelor necesare. Totuși, instanța națională face referire și la articolul 22 alineatul (4) din FeV. Dispoziția menționată prevede, cu titlu de excepție, că un certificat de examinare temporar valabil doar pe teritoriul german poate fi prezentat ca dovadă acceptabilă a dreptului de a conduce.

86. Aceasta înseamnă nu numai că o persoană care a promovat probele examenului de conducere în Germania și a obținut astfel dreptul de a conduce și care ulterior, înainte de eliberarea permisului de conducere standardizat final, este oprită de poliție nu ar primi o sancțiune penală, ci și că ea nu ar fi sancționată nici contravențional. Motivul este acela că, potrivit dreptului german, un certificat de examinare temporar eliberat de autoritățile germane este suficient din punct de vedere legal pentru a dovedi existența dreptului de a conduce.

87. Ajungem astfel la cel de al doilea argument: aplicarea sancțiunilor contravenționale și caracterul comparabil al certificatelor temporare.

88. Dacă sunt duse la extrem, argumentele referitoare la obligația de nediscriminare și de recunoaștere reciprocă prevăzută în dreptul primar pot sugera într-adevăr că, întrucât acceptă certificatele de examinare temporare *germane*, Germania trebuie să accepte și CEPC franceze. În cazul în care acceptă certificatele temporare naționale, Germania trebuie să le accepte și pe cele provenite din alte state membre.

89. Considerăm că obligațiile stabilite de dreptul primar nu pot fi împinse atât de departe, pentru trei motive principale.

90. În primul rând, directiva a instituit un regim armonizat de recunoaștere reciprocă a permiselor de conducere. Din punct de vedere constituțional, în cadrul unui asemenea regim, obligațiile prevăzute în dreptul primar rămân relevante și aplicabile, după cum am sugerat în secțiunea anterioară a prezentelor concluzii. Totuși, în opinia noastră, ele nu pot fi extinse atât de mult încât să se reintroducă efectiv obligația integrală de recunoaștere a oricăruia și a tuturor documentelor eliberate de statele membre. În paralel, considerăm totodată că el nu impune respingerea anumitor opțiuni legislative efectuate la nivelul dreptului derivat, altfel spus întoarcerea la o Europă cu zeci de documente diferite care atestă dreptul de a conduce, eliberate de fiecare dintre statele membre²⁹.

91. În al doilea rând, trebuie să avem în vedere că în ambele sisteme, atât francez, cât și german, certificatele temporare care atestă dreptul de a conduce sunt eliberate nu doar cu limite temporale, ci și cu limite teritoriale clare. În opinia noastră, aceasta le plasează în afara ansamblului de atestări comparabile ale dreptului de a conduce dacă, în ceea ce privește dovedirea dreptului respectiv, o persoană care a obținut un asemenea document decide să nu țină cont de limitele impuse cu claritate în cazul certificatelor în cauză și urmărește să le invoce în afara „modului de utilizare stabilit” atât din punct de vedere temporal, cât și geografic.

92. În al treilea rând și poate cel mai important, este necesar să reamintim ce anume se sancționează cu amendă contravențională: se pare că este sancționată astfel neprezentarea documentelor în forma corectă la solicitarea autorității competente. Din această perspectivă, nu se poate nega că o persoană care are doar un certificat temporar eliberat în alt stat membru, care este limitat în mod expres din punct de vedere temporal și geografic, neputând fi recunoscut integral, nu respectă obligațiile menționate legate de probă. Pârâtul a fost, prin definiție, pur și simplu în imposibilitatea de a prezenta documentul corespunzător. Prin urmare, el poate fi supus unei sancțiuni contravenționale.

93. Altfel spus, statele membre sunt desigur libere să sancționeze neprezentarea documentelor solicitate în mod legal pentru control. Ceea ce se sancționează în această situație este însă faptul că persoana nu a avut asupra sa documentul corespunzător, în condițiile în care îi revenea o asemenea obligație potrivit legii, iar nu lipsa dreptului pentru care a fost eliberat permisul. În cazul aplicării unei sancțiuni, motivul va fi neîndeplinirea obligațiilor prevăzute în materie de probă. Un alt motiv potențial este activitatea administrativă suplimentară care constă în verificarea, prin diferite mijloace, a existenței dreptului care trebuia să fie dovedit rapid și uniform prin permisul de conducere standardizat necesar.

94. Pentru exhaustivitate adăugăm că, în opinia noastră, am ajuns la aceeași concluzie și dacă raționamentul s-ar întemeia exclusiv pe dispozițiile din tratat referitoare la libera circulație. Hotărârea Skanavi³⁰ oferă din nou orientări utile. Hotărârea respectivă a abordat compatibilitatea sancțiunilor penale aplicate unui cetățean grec. Acesta și-a stabilit reședința în Germania în scopuri profesionale prin exercitarea libertății de stabilire. În calitate de reclamantă în cauza respectivă, a fost sancționată, întrucât nu și-a înlocuit permisul de conducere grec cu unul german.

²⁹ A se vedea, de exemplu, cu privire la interacțiunea dintre regimurile armonizate din dreptul derivat și dispozițiile tratatelor, Hotărârea din 5 aprilie 1979, Ratti (148/78, EU:C:1979:110, punctul 36), și Hotărârea din 5 octombrie 1994, Centre d'insémination de la Crespelle (C-323/93, EU:C:1994:368, punctul 31). A se vedea de asemenea, pentru o interpretare oarecum diferită, Hotărârea din 22 ianuarie 2002, Dreessen (C-31/00, EU:C:2002:35, punctul 27), și Hotărârea din 13 noiembrie 2003, Morgenbesser (C-313/01, EU:C:2003:612, punctul 43).

³⁰ A se vedea Hotărârea din 29 februarie 1996, Skanavi și Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70).

95. Curtea a afirmat că libertatea de stabilire se opune „tratării conducerii unui autovehicul de către o persoană care putea să obțină un permis din partea statului gazdă în schimbul permisului eliberat de un alt stat membru, dar care nu a efectuat schimbul respectiv în termenul prevăzut, ca fiind conducere fără permis și sancționării sale astfel cu închisoare sau cu amendă”³¹. Curtea a ajuns la această concluzie, întrucât a considerat că obligația de schimbare a permisului de conducere este „în esență un mod de îndeplinire a unor cerințe administrative”³².

96. Un raționament similar ar fi pertinent și în prezenta cauză. Și aceasta privește o persoană care nu a primit încă permisul de conducere în formatul corespunzător, dar a obținut dreptul de a conduce în țara sa de reședință. O obligație prevăzută în dreptul național care impune prezentarea unui permis de conducere final, standardizat, iar nu a unui certificat temporar poate fi considerată de asemenea o cerință administrativă. Obținerea permisului de conducere într-un anumit format constituie o formalitate care urmărește dovedirea cu autoritate a dreptului de a conduce.

97. Analogia din Hotărârea Skanavi este poate chiar mai puternică în prezenta cauză. Aceasta deoarece eliberarea permisului de conducere nu depinde de pârât. După cum în mod corect a afirmat instanța de trimitere, acesta din urmă nu a avut niciun control asupra datei la care îl va primi: situația a fost diferită în cauza Skanavi.

98. Prin analogie, tratarea unei persoane, care a obținut dreptul de a conduce în alt stat membru, dar nu a primit încă permisul de conducere, ca și cum ar fi condus fără permis și este pasibilă de aplicarea unei sancțiuni penale (indiferent dacă aceasta ar fi închisoarea sau doar o amendă, dar care ar presupune înscrierea faptei în cazierul judiciar al persoanei respective), ar fi disproporționată în raport cu gravitatea încălcării, având în vedere consecințele rezultate³³.

99. Din nou, se poate face o paralelă mai largă cu nerespectarea unor formalități pentru dovedirea dreptului de ședere al unei persoane, cum este cerința de a depune o declarație oficială de ședere în termen de trei zile după intrarea pe teritoriul unui stat membru. În această privință, Curtea a statuat că statele membre nu pot să aplice o sancțiune care este atât de disproporționată în raport cu gravitatea încălcării încât devine un obstacol în calea liberei circulații³⁴. Astfel, detenția sau expulzarea exclusiv pentru nerespectarea de către persoana în cauză a unor formalități legale pentru monitorizarea străinilor afectează însăși esența dreptului de ședere conferit în mod direct de dreptul Uniunii și este în mod vădit disproporționată în raport cu gravitatea încălcării³⁵. Totuși, autoritățile naționale au dreptul să prevadă pentru nerespectarea unor asemenea cerințe sancțiuni comparabile cu cele stabilite pentru infracțiunile minore comise de propriii resortisanți³⁶.

100. Rezultă din cele de mai sus că articolele 18 și 21 TFUE trebuie să fie interpretate în sensul că se opun sancționării *penale* de către un stat membru a faptei de a conduce un autovehicul atunci când conducătorul auto a obținut dreptul de a conduce în alt stat membru cu respectarea prevederilor Directivei 2006/126, dar, pentru motive administrative independente de voința sa, nu poate să prezinte, în cazul unui control, un document în acest sens care să respecte cerințele directivei menționate.

31 Hotărârea din 29 februarie 1996, Skanavi și Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, punctul 39).

32 Hotărârea din 29 februarie 1996, Skanavi și Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, punctul 35).

33 A se vedea în acest sens Hotărârea din 29 februarie 1996, Skanavi și Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, punctul 37).

34 A se vedea în acest sens Hotărârea din 3 iulie 1980, Pieck (157/79, EU:C:1980:179, punctul 19), și Hotărârea din 12 decembrie 1989, Messner (C-265/88, EU:C:1989:632, punctul 14).

35 A se vedea Hotărârea din 25 iulie 2002, MRAX (C-459/99, EU:C:2002:461, punctul 78), și Hotărârea din 17 februarie 2005, Oulane (C-215/03, EU:C:2005:95, punctul 40).

36 A se vedea Hotărârea din 3 iulie 1980, Pieck (157/79, EU:C:1980:179, punctul 19), și Hotărârea din 12 decembrie 1989, Messner (C-265/88, EU:C:1989:632, punctul 14).

V. Concluzie

101. Având în vedere considerațiile precedente, propunem Curții de Justiție să răspundă la întrebările adresate de Amtsgericht Kehl (Tribunalul Districtual, Kehl, Germania) după cum urmează:

- „– Articolul 2 din Directiva 2006/126/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 decembrie 2006 privind permisele de conducere nu poate fi interpretat în sensul că impune statelor membre să recunoască alte acte de legitimare care atestă obținerea dreptului de a conduce în alt stat membru decât cele care îndeplinesc cerințele din directiva în cauză.
- Articolele 18 și 21 TFUE trebuie să fie interpretate în sensul că se opun sancționării penale de către un stat membru a faptei de a conduce un autovehicul atunci când conducătorul auto a obținut dreptul de a conduce în alt stat membru cu respectarea prevederilor Directivei 2006/126, dar, pentru motive administrative independente de voința sa, nu poate să prezinte, în cazul unui control, un document în acest sens care să respecte cerințele directivei respective.”