

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL

M. POIARES MADURO

prezentate la 23 mai 2007¹

1. Court of Appeal (England and Wales) (Civil Division), în cadrul apelului formulat împotriva unei decizii pronunțate de High Court of Justice (Commercial Court), a sesizat Curtea cu o serie de întrebări care necesită ca aceasta să se confrunte cu o problemă de o mare complexitate juridică și, în același timp, foarte delicată din punct de vedere sociopolitic. Uneori, întrebările complicate necesită răspunsuri simple. Nu suntem într-o astfel de situație. În esență, situația de fapt din prezenta cauză este următoarea: un operator finlandez de transport cu feribotul între Helsinki și Tallinn a intenționat să își transfere locul de stabilire în Estonia pentru a profita de nivelul de salarizare mai scăzut și pentru a-și furniza serviciile din această țară. Un sindicat finlandez, susținut de o asociație internațională a sindicatelor, a încercat să împiedice acest transfer și a amenințat cu acțiuni greviste și boicoturi dacă societatea se va muta fără să mențină nivelul de salarizare practicat la acel moment. Aspectele juridice pe care le ridică acest conflict se referă la efectul orizontal al dispozițiilor Tratatului CE referitoare la libertatea de circulație și la raportul dintre drepturile sociale și drepturile la liberă circulație.

I — Situația de fapt și cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare

Părțile

2. Viking Line ABP (denumită în continuare „Viking Line”) este un operator finlandez de transport de pasageri cu feribotul. OÜ Viking Line Eesti este filiala sa din Estonia. Viking Line este proprietarul navei Rosella, care asigură, sub pavilion finlandez, legătura maritimă Tallinn-Helsinki, între Estonia și Finlanda. Membrii echipajului Rosella sunt membri ai Finnish Seamen’s Union (sindicat al marinarilor finlandezi, denumit în continuare „FSU”).

3. FSU, care are sediul la Helsinki, este un sindicat național al marinarilor. Acesta are aproximativ 10000 de membri, inclusiv membrii echipajului Rosella. FSU este membrul finlandez al International Transport Workers’ Federation (Federația Internațională a Lucrătorilor din Transporturi, denumită în continuare „ITF”).

1 — Limba originală: portugheza.

4. ITF este o federație compusă din 600 de sindicate ale lucrătorilor din transporturi din 140 de state și are sediul la Londra. Una dintre principalele politici ale ITF este politica privind „pavilioanele de complezență”. În cadrul ședinței desfășurate la Commercial Court, președintele ITF a explicat că „principalele obiective ale campaniei privind pavilioanele de complezență sunt, în primul rând, eliminarea pavilioanelor de complezență și stabilirea unei legături reale între pavilionul unei nave și naționalitatea proprietarului, precum și, în al doilea rând, protecția și îmbunătățirea condițiilor marinarilor care își desfășoară activitatea pe navele sub pavilion de complezență”. Potrivit documentului care stabilește politica privind pavilioanele de complezență, se consideră că o navă este înregistrată sub pavilion de complezență „atunci când proprietatea efectivă și controlul navei se află într-un alt stat decât acela al pavilionului sub care este înmatriculată”. Același document prevede că „sindicatelor stabilite în statul în care se află proprietarul efectiv al unei nave au dreptul să încheie acorduri colective privind navele ale căror proprietari efectivi se află în acel stat”. Campania privind pavilioanele de complezență se concretizează în boicoturi și alte acțiuni de solidaritate.

Situația de fapt

5. Rosella a operat în pierdere, fiind în concurență cu navele sub pavilion estonian care asigurau legătura între Tallinn și Helsinki. Nivelul de salarizare a echipajelor

estoniene era inferior celui al echipajelor finlandeze. Întrucât Rosella arborează pavilionul finlandez, Viking Line este obligată, în temeiul dreptului finlandez și al convenției colective de muncă, să plătească echipajului salarii la același nivel cu salariile practice în Finlanda.

6. În octombrie 2003, Viking Line a încercat să schimbe pavilionul navei Rosella și să o înregistreze în Estonia, pentru a putea încheia o convenție colectivă cu un sindicat estonian. Viking Line a adus la cunoștința echipajului și a FSU această propunere. FSU a anunțat Viking Line că se opune propunerii de schimbare a pavilionului navei Rosella.

7. Prin mesajul electronic din 4 noiembrie 2003, FSU a cerut ITF să informeze toate sindicatele afiliate cu privire la această problemă și să le solicite să nu negocieze cu Viking Line. La 6 noiembrie 2003, ITF a procedat potrivit solicitării și a adresat o circulară în conformitate cu politica privind pavilioanele de complezență. Circulara menționa că proprietatea efectivă a navei Rosella continua să se afle în Finlanda și că, prin urmare, FSU își menține drepturile de negociere. Circulara solicita sindicatelor afiliate să nu participe la negocieri cu Viking Line. În temeiul principiului solidarității, sindicatele afiliate nu trebuiau să acționeze contrar acestei circulare. Nerespectarea acestei circulare putea antrena sancțiuni – mergând, în cazuri extreme, până la exclu-

derea din ITF². Circulara excludea, aşadar, efectiv orice posibilitate a Viking Line de a evita FSU şi de a trata direct cu un sindicat estonian.

8. În plus, FSU a susţinut că acordul privind efectivele aplicabil navei Rosella a expirat la 17 noiembrie 2003 şi că, în consecinţă, nu mai era supus obligaţiei de pace socială. FSU şi-a anunţat intenţia de a declanşa, la 2 decembrie 2003, o acţiune sindicală în legătură cu nava Rosella. Acesta solicita suplimentarea echipajului cu opt persoane şi ca Viking Line fie să renunţe la intenţia de schimbare a pavilionului, fie, în caz de schimbare a pavilionului, să angajeze echipajul în condiţiile impuse de dreptul muncii finlandez. Viking Line a formulat acţiuni în justiţie la Suomen työtuomioistuim (Tribunalul pentru Litigii de Muncă) din Helsinki pentru constatarea faptului că acordul privind efectivele a rămas în vigoare şi, respectiv, la käräjäoikeus (Tribunalul de Primă Instanţă) din Helsinki pentru interzicerea mişcării greviste. Cu toate acestea, niciuna dintre instanţele menţionate nu a audiat Viking Line în timp util.

9. La 2 decembrie, Viking Line a acceptat soluţionarea litigiului pe cale amiabilă, ca

urmare a ameninţării cu greva. Viking Line a suplimentat echipajul şi a consimţit să nu declanşeze procedura de schimbare a pavilionului înainte de 28 februarie 2005. Totodată, a acceptat să renunţe la procedurile aflate pe rolul Suomen työtuomioistuim şi, respectiv, al käräjäoikeus din Helsinki.

10. ITF nu şi-a revocat niciodată circulara, iar apelul către sindicatele afiliate de a nu negocia cu Viking Line a rămas astfel valabil. În acest timp, Rosella a continuat să opereze în pierdere. Menţinându-şi intenţia de a transfera nava sub pavilionul estonian, Viking Line urmărea să acţioneze astfel după expirarea noului acord privind efectivele la 28 februarie 2005.

11. Întrucât a anticipat că o nouă încercare de schimbare a pavilionului navei Rosella ar determina declanşarea urgentă de noi acţiuni colective de către ITF şi FSU, Viking Line a sesizat, la 18 august 2004, Commercial Court din Londra cu o acţiune având ca obiect obligarea ITF să revoce circulara şi a FSU să nu încalce drepturile Viking Line la liberă circulaţie în legătură cu schimbarea pavilionului navei Rosella. În timp ce acţiunea era în curs de soluţionare, acordul privind efectivele navei Rosella a fost reînnoit până în februarie 2008. În consecinţă, data de 28 februarie 2005 a încetat să mai prezinte o importanţă crucială, dar Rosella a continuat să opereze în pierdere, întrucât condiţiile de muncă erau mai puţin favorabile pentru Viking Line în comparaţie cu cele din Estonia. Prin urmare, se impunea rezolvarea

2 — Norma III din Actul constitutiv al ITF, astfel cum a fost modificat în cadrul Celui de al 40-lea congres, Vancouver, Canada, 14-21 august 2002.

situației. Prin Hotărârea din 16 iunie 2005, Commercial Court a pronunțat somații definitive în temeiul angajamentului asumat de Viking Line de a nu concedia niciun salariat ca urmare a schimbării pavilionului.

nr. 4055/86⁵, în temeiul politicii sociale comunitare.

12. La 30 iunie 2005, ITF și FSU au formulat apel împotriva acestei decizii la Court of Appeal (Civil Division). Prin Ordonanța din 3 noiembrie 2005, Court of Appeal a sesizat Curtea cu o serie de întrebări preliminare formulate în mod minuțios³. Sperăm să nu simplificăm excesiv chestiunile în discuție dacă, din dorința de concizie, reducem aceste întrebări la ceea ce pare să constituie cele trei aspecte esențiale.

13. Primul aspect este dacă, prin analogie cu Hotărârea Albany⁴, o acțiune colectivă precum cea în cauză este exclusă din domeniul de aplicare al articolului 43 CE și al articolului 1 alineatul (1) din Regulamentul

14. În al doilea rând, instanța de trimitere solicită să se răspundă dacă aceleași prevederi „au efect orizontal direct astfel încât să confere unei întreprinderi private drepturi care pot fi invocate împotriva [...] unui sindicat sau unei asociații de sindicate în ceea ce privește acțiunea colectivă la care a recurs respectivul sindicat sau respectiva asociație de sindicate”.

15. În sfârșit, instanța de trimitere întreabă dacă, în circumstanțe precum cele din speță, acțiunile vizate în prezenta cauză reprezintă o restricție privind libera circulație și, în cazul unui răspuns afirmativ, dacă acestea sunt justificate în mod obiectiv, adecvate și proporționale și dacă „respectă un echilibru echitabil între, pe de o parte, dreptul social fundamental de a întreprinde o acțiune colectivă și, pe de altă parte, libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor”. În acest context, instanța de trimitere urmărește să afle totodată dacă acțiunile în cauză trebuie considerate direct discriminatorii, indirect discriminatorii sau nediscriminatorii și în ce măsură această constatare ar influența examinarea lor din perspectiva normelor relevante privind libera circulație.

3 — JO 2006, C 60, p. 16.

4 — Hotărârea din 21 septembrie 1999 (C-67/96, Rec., p. I-5751).

5 — Regulamentul (CEE) nr. 4055/86 al Consiliului din 22 decembrie 1986 de aplicare a principiului libertății de a presta servicii în transporturile maritime între state membre și țări terțe (JO L 378, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 1, p. 173).

II — Aprecieri

A — *Considerații introductive*

16. Întrebările adresate de către instanța națională se referă la articolul 1 alineatul (1) din Regulamentul nr. 4055/86 și la articolul 43 CE.

17. Regulamentul nr. 4055/86 guvernează libera prestare a serviciilor maritime între statele membre, precum și între statele membre și țările terțe. Regulamentul aplică „totalitatea normelor din tratat referitoare la libera prestare a serviciilor” în sectorul transporturilor maritime între statele membre⁶. Articolul 1 alineatul (1) din regulament prevede că „[l]ibertatea de a presta servicii de transport maritim între state membre [...] se aplică resortisanților statelor membre stabiliți într-un stat membru, altul decât cel al destinatarului serviciilor”. În esență, această dispoziție transpune, în sectorul transporturilor maritime, principiul liberei prestări a serviciilor garantat prin articolul 49 CE⁷.

18. Cu toate acestea, prezenta cauză privește în principal libertatea de stabilire garantată prin articolul 43 CE. Schimbarea pavilionului navei Rosella de către Viking Line ar reprezenta o modalitate de exercitare a libertății de stabilire. După cum s-a pronunțat Curtea în Hotărârea Factortame și alții, înmatricularea unui vas folosit „pentru exercitarea unei activități economice care necesită o instalare permanentă într-un stat membru vizat” reprezintă un act de stabilire în sensul articolului 43 CE⁸.

19. Astfel, Viking Line intenționează, în primul rând, să își exercite dreptul la libertatea de stabilire, pentru ca, ulterior, să își exercite dreptul la libera prestare a serviciilor. În schimb, ITF și FSU urmăresc să impună anumite condiții în privința exercitării de către Viking Line a dreptului său la libertatea de stabilire și au amenințat cu boicotarea serviciilor de transport de pasageri cu feribotul pe care le furnizează Viking Line, dacă aceasta hotărăște să schimbe pavilionul navei Rosella fără a respecta condițiile impuse.

B — *Aplicabilitatea dispozițiilor privind libera circulație în cazul acțiunilor colective*

20. Potrivit opiniilor exprimate de FSU și ITF, acțiunea colectivă la care recurge un

6 — Hotărârea din 5 octombrie 1994, Comisia/Franța (C-381/93, Rec., p. I-5145, punctul 13).

7 — Hotărârea din 17 mai 1994, Corsica Ferries (C-18/93, Rec., p. I-1783).

8 — Hotărârea din 25 iulie 1991 (C-221/89, Rec., p. I-3905, punctul 22).

sindicat sau o asociație de sindicate care promovează obiectivele politicii sociale comunitare nu intră în domeniul de aplicare al articolului 43 CE și al Regulamentului nr. 4055/86. Acestea susțin că aplicarea dispozițiilor privind libera circulație ar submina dreptul lucrătorilor la negocieri colective și dreptul la grevă în vederea adopării unei convenții colective. În acest sens, FSU și ITF subliniază că dreptul de asociere și dreptul la grevă sunt protejate ca drepturi fundamentale prin diferite instrumente internaționale. În plus, respectarea dreptului la grevă în cadrul negocierilor colective este o tradiție constituțională comună a statelor membre și reprezintă, așadar, un principiu general al dreptului comunitar. Întemeindu-se, prin analogie, pe motivarea Curții din Hotărârea Albany⁹, FSU și ITF susțin că dispozițiile sociale din titlul XI al tratatului exclud în mod efectiv aplicarea articolului 43 CE și a Regulamentului nr. 4055/86 în domeniul conflictelor de muncă precum cel în cauză.

21. Prin intermediul primei întrebări, instanța națională solicită, în esență, să se stabilească dacă această teză este corectă. În opinia noastră, răspunsul trebuie să fie unul negativ.

22. Într-adevăr, FSU și ITF pornesc de la premisa că aplicarea dispozițiilor privind libera circulație în ceea ce privește o acțiune colectivă la care recurge un sindicat sau o asociație de sindicate ar submina obiectivele

politicii sociale comunitare și ar nega caracterul fundamental al dreptului de asociere și al dreptului la grevă. Or, această premisă este eronată.

23. Dispozițiile privind dreptul de stabilire și libera prestare a serviciilor nu sunt nicidecum ireconciliabile cu protecția drepturilor fundamentale și cu realizarea obiectivelor politicii sociale comunitare. Nici dispozițiile tratatului privind libertatea de circulație, nici dreptul de asociere sau dreptul la grevă nu sunt absolute. În plus, tratatul nu sugerează nicidecum că obiectivele politicii sociale comunitare trebuie să prevaleze întotdeauna în raport cu obiectivul unei bune funcționări a pieței comune. Dimpotrivă, includerea în tratat a ambelor obiective politice demonstrează intenția Comunității de a concilia cele două politici. În consecință, faptul că o restricție privind libertatea de circulație rezultă din exercitarea unui drept fundamental sau dintr-o conduită care se încadrează în domeniul de aplicare al dispozițiilor privind politica socială nu face inaplicabile dispozițiile privind libera circulație.

24. Această concluzie este confirmată de jurisprudență. În cauza Schmidberger, guvernul austriac a autorizat o demonstrație care restrângea libera circulație a mărfurilor; acesta a considerat că interzicerea demonstrației ar fi încălcat dreptul la libertatea de exprimare și la libertatea de

9 — Citată la nota de subsol 4.

întrunire¹⁰. În cauza Omega, Curtea a fost confruntată cu o măsură care urmărea protecția demnității umane, dar care îngreună în același timp libera prestare a serviciilor¹¹. În ambele cauze, Curtea a recunoscut că erau în cauză drepturi fundamentale, care trebuiau respectate ca principii generale ale dreptului comunitar¹². Cu toate acestea, Curtea nu s-a pronunțat în niciuna dintre cele două cauze în sensul că, în considerarea acestui fapt, restricțiile analizate erau exceptate de la normele privind libertatea de circulație. Curtea a declarat în schimb că, deși aceste norme erau aplicabile, restricțiile privind libertatea de circulație nu depășeau cadrul a ceea ce s-ar putea considera în mod legitim ca fiind necesar pentru protecția dreptului fundamental în cauză¹³.

25. Tot astfel, Curtea a recunoscut în mod constant că interesele publice referitoare la politica socială pot justifica anumite restricții privind libertatea de circulație, în măsura în care aceste restricții nu depășesc ceea ce este necesar¹⁴. Totuși, niciodată Curtea nu a acceptat că astfel de restricții sunt excluse în totalitate din domeniul de aplicare al dispozițiilor privind libera circulație. În realitate, pentru a ne opri numai la câteva exemple din jurisprudență, s-a considerat că

măsurile referitoare la protecția mediului¹⁵, a consumatorilor¹⁶, a pluralismului presei¹⁷ și a sănătății publice¹⁸ se încadrează toate în domeniul de aplicare al dispozițiilor privind libertatea de circulație. Ar fi cu siguranță curios să se aprecieze că, în schimb, măsurile adoptate în interesul politicii sociale nu pot fi examinate potrivit normelor privind libera circulație.

26. În sfârșit, nu ne convinge pretinsa analogie cu Hotărârea Albany¹⁹. Hotărârea Albany privea un acord colectiv între organizații reprezentative ale angajatorilor și ale lucrătorilor prin care era înființat un fond sectorial de pensii, la care afilierea era obligatorie. Curtea s-a pronunțat în sensul că, având în vedere natura și obiectul său, acest acord nu se încadra în domeniul de aplicare al articolului 81 CE. Totuși, împrejurarea că un acord sau o activitate este exclusă din domeniul de aplicare al normelor privind concurența nu înseamnă în mod necesar că acestea sunt excluse și din domeniul de aplicare al normelor privind libera circulație.

10 — Hotărârea din 12 iunie 2003 (C-112/00, Rec., p. I-5659).

11 — Hotărârea din 14 octombrie 2004 (C-36/02, Rec., p. I-9609).

12 — Hotărârea Schmidberger, citată la nota de subsol 10, punctele 71, 72 și 76, și Hotărârea Omega, citată la nota de subsol 11, punctul 34. Cu privire la protecția demnității umane ca drept fundamental recunoscut de dreptul comunitar, a se vedea Concluziile avocatului general Stix-Hackl prezentate în cauza Omega, punctele 82-91.

13 — Hotărârea Schmidberger, citată la nota de subsol 10, punctul 93, și Hotărârea Omega, citată la nota de subsol 11, punctele 38-40.

14 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 25 octombrie 2001, Finalarte și alții (C-49/98, C-50/98, C-52/98-C-54/98 și C-68/98-C-71/98, Rec., p. I-7831, punctele 33 și 49), și Hotărârea din 24 ianuarie 2002, Portugalia Construções (C-164/99, Rec., p. I-787, punctul 22).

15 — Hotărârea din 20 septembrie 1988, Comisia/Danemarca (302/86, Rec., p. 4607).

16 — Hotărârea din 16 decembrie 1980, Fietje (27/80, Rec., p. 3839).

17 — Hotărârea din 26 iunie 1997, Familiapress (C-368/95, Rec., p. I-3689).

18 — Hotărârea din 2 decembrie 2004, Comisia/Țările de Jos (C-41/02, Rec., p. I-11375, punctul 42).

19 — Citată la nota de subsol 4. A se vedea și Hotărârile din 21 septembrie 1999, Brentjens' (C-115/97-C-117/97, Rec., p. I-6025) și Drijvende Bokken (C-219/97, Rec., p. I-6121).

Dimpotrivă, Hotărârile Wouters și alții²⁰ și Meca-Medina și Majcen/Comisia²¹ demonstrează că un acord sau o activitate poate cădea sub incidența unui grup de norme, fiind în același timp excluse din domeniul de aplicare al altui grup de norme²².

27. În plus, preocuparea care a stat la baza Hotărârii Albany pare să fi fost evitarea unei posibile contradicții cu tratatul. Tratatul încurajează dialogul social care conduce la încheierea unor convenții colective privind condițiile de muncă și de salarizare. Totuși, acest obiectiv ar fi pus în pericol în mod serios dacă tratatul ar interzice în același timp astfel de convenții din cauza efectelor inerente pe care acestea le au asupra concurenței²³. În consecință, convențiile colective trebuie să beneficieze de o „exonerare limitată în ceea ce privește dreptul concurenței”²⁴. În schimb, dispozițiile din tratat privind libera circulație nu prezintă un astfel de risc de contradicție întrucât, astfel cum am menționat mai sus, aceste dispoziții pot fi conciliate cu obiectivele politicii sociale²⁵.

28. În consecință, propunem Curții să răspundă la prima întrebare adresată de

instanța națională după cum urmează: „Acțiunea colectivă, la care recurge un sindicat sau o asociație de sindicate, care urmărește să promoveze obiectivele politicii sociale comunitare nu este exceptată, numai în considerarea acestui motiv, de la aplicarea articolului 43 CE sau a Regulamentului nr. 4055/86.”

C — Aplicarea orizontală a dispozițiilor privind libera circulație

29. A doua întrebare adresată de instanța națională privește efectul orizontal al articolelor 43 CE și 49 CE²⁶. FSU și ITF susțin că, întrucât privesc măsuri ale autorităților publice, dispozițiile respective nu le impun obligații. Acestea subliniază că atât FSU, cât și ITF sunt persoane juridice de drept privat lipsite de competențe normative. Pe de altă parte, Viking Line susține că trebuie să i se permită să invoce dispozițiile în cauză, având în vedere în special capacitatea sindicatelor de a împiedica exercitarea drepturilor la liberă circulație.

30. Vom examina acest aspect în patru etape. În primul rând, ca punct de pornire, trebuie să explicăm că dispozițiile în discuție

20 — Hotărârea din 19 februarie 2002 (C-309/99, Rec., p. I-1577).

21 — Hotărârea din 18 iulie 2006 (C-519/04 P, Rec., p. I-6991).

22 — A se vedea și punctul 51 din Concluziile noastre prezentate în cauza FENIN/Comisia (Hotărârea din 11 iulie 2006, C-205/03 P, Rec., p. I-6295).

23 — Hotărârea Albany, citată la nota de subsol 4, punctul 59.

24 — Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza Albany, punctele 179 și 183. A se vedea și Hotărârea din 21 septembrie 2000, Van der Woude (C-222/98, Rec., p. I-7111, punctele 23-27), și Hotărârea Curții AELS din 22 martie 2002, Landsorganisasjonen i Norge (E-8/00, Report of EFTA Court, p. 114, punctele 35 și 36).

25 — A se vedea punctele 23 și 25 de mai sus.

26 — Astfel cum am explicat la punctul 17 de mai sus, articolul 1 alineatul (1) din Regulamentul nr. 4055/86 poate fi asimilat articolului 49 CE din punctul de vedere al prezentei analize.

sunt de natură să creeze obligații în sarcina unor operatori privați. În al doilea rând, vom încerca să clarificăm cărui tip de acțiune privată îi sunt aplicabile normele privind libera circulație. În al treilea rând, vom trata o problemă adesea ignorată și totuși importantă: cum poate fi conciliat efectul orizontal al dispozițiilor privind libera circulație cu respectarea modului în care dreptul intern înțelege să protejeze autonomia privată și să soluționeze conflictele dintre operatorii privați? În sfârșit, după aceste observații de natură mai generală, vom propune un răspuns la întrebarea dacă o întreprindere poate invoca articolul 43 CE și articolul 1 alineatul (1) din Regulamentul nr. 4055/88 în cadrul unor proceduri judiciare împotriva unui sindicat sau a unei asociații de sindicate.

Dispozițiile privind libera circulație creează obligații în sarcina operatorilor privați?

31. Tratatul nu soluționează în mod expres aspectul efectului orizontal al articolelor 43 CE și 49 CE. Prin urmare, este necesar să se ia în considerare poziția și rolul acestor dispoziții în economia tratatului.

32. Alături de dispozițiile privind concurența, dispozițiile privind libera circulație fac parte dintr-un sistem coerent de norme al căror obiectiv este descris

la articolul 3 CE²⁷. Acest obiectiv este de a asigura, între statele membre, libera circulație a mărfurilor, a persoanelor, a serviciilor și a capitalurilor în condiții de liberă concurență²⁸.

33. Normele în materia liberei circulații și normele în materia concurenței realizează acest obiectiv în principal prin recunoașterea unor drepturi în favoarea operatorilor de pe piață. În esență, acestea protejează operatorii economici permițându-le să conteste anumite piedici în calea posibilității de a concura cu șanse egale pe piața comună²⁹. Existența acestei posibilități este elementul crucial în asigurarea unei repartizări eficiente a resurselor în cadrul Comunității în ansamblul său. În lipsa normelor în materia liberei circulații și a concurenței, ar fi imposibilă realizarea obiectivului fundamental al Comunității de a avea o piață comună funcțională.

34. Autoritățile publice ocupă în general o poziție care le permite să intervină în funcționarea pieței comune prin restrângerea activităților desfășurate de operatorii economici. Același lucru este valabil pentru anumite întreprinderi care acționează în mod concertat sau în calitate de ocupante

27 — Hotărârea din 10 ianuarie 1985, Leclerc și alții (229/83, Rec., p. 1, punctul 1).

28 — A se vedea articolul 3 literele (a), (c) și (g) CE și, cu titlu exemplificativ, Hotărârea din 13 iulie 1966, Italia/Consiliul și Comisia (32/65, Rec., p. 563), și punctul 22 din Concluziile avocatului general Van Gerven prezentate în cauza B & Q (Hotărârea din 23 noiembrie 1989, C-145/88, Rec., p. 3851).

29 — A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Marks & Spencer (Hotărârea din 13 decembrie 2005, C-446/03, Rec., p. I-10387, punctele 37-40).

ale unei poziții dominante pe o parte semnificativă a pieței comune. Prin urmare, nu este surprinzător faptul că tratatul conferă operatorilor economici drepturi pe care le pot invoca împotriva autorităților publice sau împotriva unor astfel de întreprinderi. În ceea ce privește aceste întreprinderi, normele privind concurența joacă rolul central; în ceea ce privește autoritățile publice, acest rol este îndeplinit de dispozițiile privind libera circulație³⁰. Așadar, pentru a garanta în mod efectiv drepturile operatorilor economici, normele privind concurența au efect orizontal³¹, în timp ce normele privind libera circulație au efect vertical³².

35. Totuși, aceasta nu justifică argumentul contrar potrivit căruia tratatul exclude efectul orizontal al dispozițiilor privind libera circulație. Dimpotrivă, un astfel de efect ar rezulta în mod logic din tratat în situațiile în care acesta ar fi necesar pentru a permite operatorilor economici din întreaga Comunitate să aibă șanse egale de a accede pe orice parte a pieței.

36. Astfel, în esență, problema este următoarea: presupune tratatul ca, pentru asigurarea unei bune funcționări a pieței comune, dispozițiile privind libera circulație să protejeze drepturile operatorilor economici nu numai prin limitarea competențelor autorităților din statele membre, ci și prin limitarea autonomiei altor persoane?

37. Unii analiști au propus ca răspunsul la această întrebare să fie ferm negativ – argumentul lor principal fiind acela că normele privind concurența sunt suficiente pentru a înlătura obstacolele din calea bunei funcționări a pieței comune instituite de operatorii nestatali³³. Alții, dimpotrivă, au subliniat că acțiunea privată – și anume acțiunea care nu emană în ultimă instanță de la un stat și căreia nu îi sunt aplicabile normele privind concurența – poate foarte bine să împiedice buna funcționare a pieței comune și că, prin urmare, ar fi eronat ca astfel de acțiuni să fie categoric excluse de la aplicarea normelor privind libera circulație³⁴.

30 — Hotărârea din 5 aprilie 1984, Van de Haar și Kaveka de Meern (177/82 și 178/82, Rec., p. 1797, punctele 11 și 12), și Hotărârea din 27 septembrie 1988, Bayer (65/86, Rec., p. 5249, punctul 11).

31 — Hotărârea din 27 martie 1974, BRT (127/73, Rec., p. 313). A se vedea, de exemplu, și Hotărârea din 20 septembrie 2001, Courage și Crehan (C-453/99, Rec., p. I-6297).

32 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 4 decembrie 1974, Van Duyn (41/74, Rec., p. 1337, punctele 4-8), Hotărârea din 7 iulie 1976, Watson și Belmann (118/75, Rec., p. 1185, punctul 12), Hotărârea din 22 martie 1977, Iannelli și Volpi (74/76, Rec., p. 557, punctul 13), și Hotărârea din 14 decembrie 1995, Sanz de Lera și alții (C-163/94, C-165/94 și C-250/94, Rec., p. I-4821, punctul 41).

33 — Marenco, G., „Competition between national economies and competition between businesses – a response to Judge Pescatore”, în *Fordham International Law Journal*, vol. 10 (1987), p. 420. Aceeași poziție pare să fi stat la baza *obiter dicta* la punctul 30 din Hotărârea din 1 octombrie 1987, VVR (311/85, Rec., p. 3801), și la punctul 74 din Hotărârea din 6 iunie 2002, Sapod Audic (C-159/00, Rec., p. I-5031).

34 — Pescatore, P., „Public and Private Aspects of European Community Law”, în *Fordham International Law Journal*, vol. 10 (1987), p. 373, în special p. 378 și 379, Baquero Cruz, J., „Free movement and private autonomy”, în *European Law Review*, 1999, p. 603-620, Waelbroeck, M., „Les rapports entre les règles sur la libre circulation des marchandises et les règles de concurrence applicables aux entreprises dans la CEE”, în *Du droit international au droit de l'intégration*, Nomos, Baden-Baden, 1987, p. 781-803.

38. Considerăm că această din urmă opinie este mai realistă. Ea este de asemenea confirmată de jurisprudență. Curtea a recunoscut, în special în Hotărârile Comisia/Franța³⁵ și Schmidberger³⁶, că normele privind libera circulație pot să limiteze autonomia particularilor. Ambele cauze se întemeiază în mod fundamental pe raționamentul că o acțiune privată poate compromite obiective urmărite prin dispozițiile referitoare la libera circulație. În consecință, Curtea s-a pronunțat în sensul că nu trebuie să se permită particularilor să acționeze fără să țină seama de drepturile pe care alți particulari le au în temeiul normelor privind libera circulație. În cauza Comisia/Franța, citată anterior, actele violente de protest ale agricultorilor francezi s-au soldat cu împiedicarea exercitării de către alte persoane a libertății de a vinde și de a importa fructe și legume provenind din alte state membre. În Hotărârea Schmidberger, citată anterior, obstacolul în calea liberei circulații a mărfurilor nu era nici pe departe atât de grav. Cu toate acestea, este hotărâtor faptul că, în speță, Curtea a pus în balanță dreptul la libertatea de exprimare al unui grup de manifestanți și dreptul unei societăți de transport de a transporta în mod liber mărfuri dintr-un stat membru în altul și, astfel, a făcut o aplicare orizontală a principiului fundamental al liberei circulații a mărfurilor.

39. S-ar putea susține că Hotărârea Schmidberger privea o acțiune formulată de un particular împotriva statului. O astfel de

procedură este uzuală în numeroase, dacă nu în toate, sisteme juridice naționale în care o dispoziție constituțională nu poate fi invocată ca motiv independent în cauzele civile. Aceasta reprezintă o modalitate alternativă de a acorda efect orizontal drepturilor constituționale, din aceste drepturi fiind dedusă existența unei obligații a statului de a interveni în cazul în care drepturile constituționale ale unui particular sunt amenințate prin acțiunile altui particular³⁷. Un corolar, care constituie o modalitate la fel de uzuală de a conferi forță normativă drepturilor constituționale în raporturile orizontale, este de a le considera obligatorii pentru puterea judecătorească atunci când soluționează un litigiu între persoane private. Fie că interpretează o clauză contractuală, fie că soluționează o acțiune în despăgubiri, fie că se pronunță asupra unei somații, instanța trebuie, în calitate de organ al statului, să pronunțe o decizie care respectă drepturile constituționale ale părților³⁸. Delimitarea drepturilor individuale în acest mod poartă denumirea de „mittelbare Drittwirkung” sau efect orizontal *indirect*. Rezultă că normele

37 — A se vedea, de exemplu, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Evans împotriva Regatului Unit din 10 aprilie 2007, nepublicată încă în *Recueil des arrêts et décisions*, § 75, și Hotărârea X & Y împotriva Țărilor de Jos din 26 martie 1985, seria A nr. 91, § 23-27. Cu privire la efectul orizontal al Convenției europene a drepturilor omului, a se vedea Spielmann, D., *L'effet potentiel de la Convention européenne des droits de l'homme entre personnes privées*, Bruylant, Bruxelles, 1995, Besson, S., „Comment humaniser le droit privé sans commodifier les droits de l'homme”, în *Droit civil et Convention européenne des droits de l'homme*, Zürich, Schulthess, 2006, p. 1-51.

38 — Un exemplu de hotărâre în care Curtea a interpretat în acest mod efectul orizontal este cauza Defrenne (Hotărârea din 8 aprilie 1976, 43/75, Rec., p. 455, punctele 35-37 și 40). A se vedea de asemenea Hotărârea din 22 ianuarie 1981, Dansk Supermarked (58/80, Rec., p. 181, punctul 12). Jurisprudența națională abundă de exemple din care vom cita la întâmplare câteva hotărâri. Regatul Unit: Campbell v Mirror Group Newspapers, WLR 2005 I, p. 3394, punctele 17 și 18 (de Lord Nicholls), A v B [2003] QB 195. Germania: Bundesverfassungsgericht 7, 198 (Lüth), BVerfG 81, 242 (agent comercial), BVerfG 89, 214 (garanție), BVerfG, I BvR 12/92 din 6.2.2001 (contract de căsătorie). Țările de Jos: Hoge Raad, 15 aprilie 1994, Valkenhorst, NJ 1994, 608. Republica Cehă: I. ÚS 326/99 (a se vedea *Bulletin of Constitutional Case Law*, 2000, p. 240). Cipru: The Ship „Panayia Myrtidiotissa” v Sidiropoulou o.o. (1993) I. J.S.C. 991. Două exemple clasice din Statele Unite sunt Hotărârile USSC Shelley v Kraemer, 334 U.S. 1 (1948) și USSC New York Times Co. v Sullivan, 376 U.S. 254 (1964).

35 — Hotărârea din 9 decembrie 1997 (C-265/95, Rec., p. I-6959).

36 — Citată la nota de subsol 10.

constituționale care se adresează statului se traduc în norme juridice care se aplică între persoane private, ilustrând faptul că „guvernul este a treia parte la procedură în fiecare litigiu între persoane private și este astfel chiar prin intermediul legii sau al instanței care administrează justiția”³⁹.

40. În ceea ce privește delimitarea sferei fiecăruia dintre aceste drepturi, efectul orizontal indirect poate să difere ca formă de efectul orizontal direct; totuși nu există o diferență de conținut între acestea⁴⁰. Acesta este motivul pentru care se consideră că Hotărârea Defrenne a recunoscut articolului 141 CE un „efect orizontal direct”, deși Curtea a interpretat efectul orizontal al acestei dispoziții ca fiind o obligație ce revine instanțelor naționale⁴¹. Aceasta explică totodată de ce argumentul invocat în cursul ședinței de către Comisie, potrivit căruia Curtea trebuie să respingă efectul orizontal direct întrucât dispozițiile privind libera circulație și excepțiile corespunzătoare nu au fost concepute pentru a se aplica persoanelor private, a fost deja respins de jurisprudență. În cazul în care ar fi trebuit să considere că în cauza Schmidberger era vorba de un litigiu de drept privat între societatea de transport și manifestanți, Curtea ar

fi trebuit să pună totuși în balanță dreptul la libera circulație al societății și dreptul de a manifesta al demonstrațiilor⁴². Într-adevăr, Curtea ar fi putut să fie sesizată cu prezenta cauză în cadrul unei acțiuni în justiție formulate împotriva autorităților finlandeze deoarece nu au oprit acțiunea colectivă împotriva Viking Line. Aceasta nu ar fi schimbat esența problemei: cum se realizează concilierea drepturilor Viking Line la liberă circulație cu drepturile la asociere și la grevă ale FSU și ITF⁴³.

Cărui tip de acțiune privată se aplică normele privind libera circulație?

41. Aceasta nu înseamnă totuși că în procedurile declanșate împotriva unei persoane private se poate face apel întotdeauna la normele privind libera circulație. Puterea normativă și socioeconomică inerentă autorităților publice implică faptul că aceste autorități au, prin definiție, un potențial important de a afecta buna funcționare a pieței comune. Această împrejurare este agravată de faptul că, indiferent dacă sunt, din punct de vedere formal, de natură generală, acțiunile autorităților publice nu sunt

39 — Shapiro, M., și Stone Sweet, A., *On Law, Politics & Judicialization*, Oxford University Press, Oxford, 2002, p. 35. A se vedea și Sunstein, C., „State Action is Always Present”, 3 *Chicago Journal of International Law* 465 (2002). A se vedea de asemenea Hotărârea Defrenne, citată la nota de subsol 38, punctul 35.

40 — Alexy, R., *A theory of constitutional rights*, Oxford University Press, Oxford, 2002, p. 363, Kumm, M., „Who is Afraid of the Total Constitution? Constitutional Rights as Principles and the Constitutionalization of Private Law”, în *German Law Journal*, vol. 7, nr. 4 (2006), p. 341-369, în special p. 352, Tushnet, M., „The issue of state action/horizontal effect in comparative constitutional law”, în *International Journal of Constitutional Law*, vol. 1, nr. 1 (2003), p. 79-98, în special p. 98, Sunstein, citat la nota de subsol 39, în special p. 467 și 468.

41 — Hotărârea Defrenne, citată la nota de subsol 38, punctele 35-37 și 40.

42 — În același sens: Kumm, M., și Ferreres Comella, V., „What is so special about constitutional rights in private litigation? A comparative analysis of the function of state action requirements and indirect horizontal effect”, în *The Constitution in Private Relations*, Eleven International Publishing, Utrecht, 2005, p. 241-286, în special p. 253.

43 — De unde observația că „efectul orizontal va avea, în cele din urmă, întotdeauna un caracter direct” (Leisner, W., *Grundrechte und Privatrecht*, Beck, München, 1960, p. 378).

în realitate niciodată izolate. Acestea sunt expresia unor opțiuni politice mai ample și au, prin urmare, efecte asupra oricărei persoane care intenționează să își exercite, în raza lor de competență, drepturile la liberă circulație. În plus, autoritățile publice sunt mai puțin susceptibile decât operatorii economici privați să își adapteze conduita ca urmare a stimulilor comerciali care asigură funcționarea normală a pieței⁴⁴. În consecință, domeniul de aplicare al normelor privind libera circulație se extinde la orice acțiune sau inacțiune publică susceptibilă să împiedice sau să facă mai puțin atractivă exercitarea drepturilor la liberă circulație⁴⁵.

42. În schimb, în numeroase împrejurări, operatorii privați nu pot pur și simplu să exercite suficientă influență pentru a împiedica alți operatori să se bucure de drepturile lor la liberă circulație. Cazul unui comerciant care refuză să achiziționeze mărfuri din alte state membre nu ar putea obstrucționa funcționarea pieței comune, întrucât furnizorii din celelalte state membre ar păstra posibilitatea de a-și comercializa mărfurile pe căi alternative. În plus, după toate probabilitățile, comerciantul ar avea de suferit din cauza concurenței detailiștilor care au avut mai puține scrupule în a cumpăra mărfuri din străinătate și care, ca urmare a acestui fapt, ar putea să ofere consumatorilor prețuri mai mici și o gamă mai largă de produse. Numai această perspectivă ar fi suficientă, probabil, pentru a descuraja conduite de acest gen. Astfel, piața „va rezolva problema”. În aceste

circumstanțe, nimic nu justifică intervenția dreptului comunitar.

43. Aceasta înseamnă că normele privind libera circulație se aplică în mod direct oricărei acțiuni private susceptibile să restrângă efectiv exercitarea de către alte persoane a dreptului lor la liberă circulație. Dar cum se poate stabili dacă suntem în această situație? Se pare că nu există un răspuns simplu la această întrebare. În jurisprudența sa, Curtea a manifestat prudență în recunoașterea aplicării orizontale directe a normelor privind libera circulație în situații specifice.

44. Un anumit număr de astfel de cauze a avut ca obiect exercitarea drepturilor de proprietate intelectuală⁴⁶. Titularii unor astfel de drepturi au un interes comercial legitim de a-și exercita drepturile în modalitatea pe care o aleg⁴⁷. Totuși, aceste interese trebuie puse în balanță cu princi-

44 — Pentru o discuție mai detaliată cu privire la acest subiect, a se vedea punctul 25 din Concluziile noastre prezentate în cauza *Federconsumatori și alții* (C-463/04 și C-464/04, în prezent în curs de soluționare la Curte).

45 — A se vedea de asemenea Concluziile noastre prezentate în cauza *Marks & Spencer*, citate la nota de subsol 29, punctele 37-40.

46 — A se vedea, de exemplu, Hotărârile din 31 octombrie 1974, *Sterling Drug* (15/74, Rec., p. 1147, punctele 11 și 12) și *Winthrop* (16/74, Rec., p. 1183, punctele 11 și 12), precum și Hotărârea din 22 iunie 1976, *Terrapin* (119/75, Rec., p. 1039).

47 — A se vedea, de exemplu, Hotărârile *Sterling Drug* și *Winthrop*, citate la nota de subsol 46, punctul 9 (în fiecare dintre cauze), Hotărârea din 17 mai 1988, *Warner Brothers* și *Metronome Video* (158/86, Rec., p. 2605), și Hotărârea din 17 octombrie 1990, *HAG GF* (C-10/89, Rec., p. I-3711, punctele 13 și 14).

piul liberei circulații a mărfurilor⁴⁸. Altfel, titularii drepturilor de proprietate intelectuală „ar avea posibilitatea de a împărți piețele naționale și de a opera astfel o restricție în comerțul între statele membre”⁴⁹.

45. Tot astfel, Curtea a aplicat normele privind libera circulație în cazul unor asociații sportive naționale și internaționale⁵⁰. Este ușor de înțeles de ce. Asociațiile în discuție au o influență dominantă în organizarea sportului profesionist ca activitate economică transfrontalieră. Acestea pot adopta regulamente care sunt obligatorii pentru aproape orice persoană care intenționează să exercite respectiva activitate. După cum a menționat Curtea în Hotărârea Delière, „eliminarea între statele membre a obstacolelor din calea liberei circulații a persoanelor și a liberei prestări a serviciilor ar fi compromisă dacă suprimarea barierelor de origine statală ar putea fi neutralizată de obstacole rezultate din exercitarea autonomiei lor juridice de către asociații sau organisme care nu sunt de drept public”⁵¹.

48 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea HAG GF, citată la nota de subsol 47, punctele 15-20, și Hotărârea din 22 iunie 1994, IHT Internationale Heiztechnik și Danzinger (C-9/93, Rec., p. I-2789, punctele 41-60).

49 — A se vedea Hotărârea Sterling Drug, citată la nota de subsol 46, punctul 12.

50 — Hotărârea din 12 decembrie 1974, Walrave și Koch (36/74, Rec., p. 1405), Hotărârea din 14 iulie 1976, Donà (13/76, Rec., p. 1333), Hotărârea din 15 decembrie 1995, Bosman (C-451/93, Rec., p. I-4921), Hotărârea din 11 aprilie 2000, Delière (C-51/96 și C-191/97, Rec., p. I-2549), Hotărârea Meca-Medina și Majcen/Comisia, citată la nota de subsol 21, și Hotărârea din 13 aprilie 2000, Lehtonen și Castors Braine (C-176/96, Rec., p. I-2681).

51 — Hotărârea Delière citată la nota de subsol 50, punctul 47, Hotărârea Meca-Medina și Majcen/Comisia, citată la nota de subsol 21, punctul 24, și Hotărârea Lehtonen și Castors Braine, citată la nota de subsol 50, punctul 35.

46. Aplicarea prevederilor privind libera circulație în cazul unei acțiuni private dobândește o importanță deosebită în materia condițiilor de muncă și a accesului la încadrarea în muncă⁵². Curtea a recunoscut aceasta în Hotărârea Angonese, prin aplicarea articolului 39 CE în cazul unei bănci private din Bolzano⁵³. Domnul Angonese intenționa să participe la un concurs de recrutare pentru un post în această bancă. Or, accesul la concurs era condiționat de deținerea unui certificat de bilingvism eliberat de autoritățile din Bolzano sau care putea fi obținut numai în această provincie. Această condiție reproducea o cerință mai veche pentru accesul la funcțiile publice și, în acest sens, perpetua o practică stabilită. După cum a menționat Curtea în hotărârea sa, cetățenii care aveau reședința în Bolzano obțineau de obicei acest certificat pentru a-l folosi la găsirea unui loc de muncă și considerau că obținerea certificatului este o etapă cvasiobligatorie în cadrul unei formări obișnuite⁵⁴. Deși nu era în posesia certificatului, domnul Angonese era perfect bilingv și deținea alte diplome care îi dovedeau bilingvismul. Cu toate acestea, accesul la concurs i-a fost refuzat.

47. Lucrătorii nu își pot schimba calificările profesionale sau nu pot găsi un alt loc de muncă la fel de ușor precum comercianții, care își pot modifica produsele sau își pot găsi alte mijloace de comercializare a produselor. Condițiile de recrutare precum cele care au

52 — Hotărârea din 8 mai 2003, Deutscher Handballbund (C-438/00, Rec., p. I-4135, punctul 32), confirmată prin Hotărârea din 12 aprilie 2005, Simutenkov (C-265/03, Rec., p. I-2579, punctul 33).

53 — Hotărârea din 6 iunie 2000, Angonese (C-281/98, Rec., p. I-4139). A se vedea Ragnemalm, H., „Fundamental freedoms and private action: a new horizon for EU citizens?”, în *EG domstolen inifrån*, Jure Förlag AB, 2006, p. 177.

54 — Punctul 7 din Hotărârea Angonese.

făcut obiectul cauzei Angonese dăunează, prin urmare, funcționării pieței comune, chiar dacă sunt impuse de o bancă privată în cadrul unei practici regionale stabilite. Posibilitatea ca, pe termen lung, stimulii economici să reducă aceste practici de recrutare discriminatorii nu constituie o consolare pentru persoanele care își caută în prezent un loc de muncă. Probabil mai mult decât în alte domenii, în domeniul liberei circulații a lucrătorilor este valabil dictonul „piața se poate comporta irațional mai multă vreme decât putem noi rămâne solvabili”⁵⁵.

48. Din cele ce precedă rezultă că dispozițiile referitoare la libera circulație se aplică unei acțiuni private care, prin efectul general pe care îl are asupra titularilor drepturilor la liberă circulație, le poate restrânge exercitarea acestor drepturi prin crearea unui obstacol pe care aceștia nu îl pot evita în mod rezonabil.

Efectul orizontal al dispozițiilor referitoare la libera circulație și respectarea autonomiei private, astfel cum este protejată în dreptul intern

49. Cu siguranță, concluzia că anumiți operatori privați sunt supuși normelor referitoare

la libera circulație nu marchează sfârșitul autonomiei private a acestora. Aceasta nu înseamnă nici că aceștia trebuie să respecte exact aceleași standarde impuse autorităților publice. Curtea poate aplica diferite niveluri de control, în funcție de cauza și de importanța obstacolului în calea exercitării dreptului la liberă circulație, precum și de forța și de temeinicia drepturilor concurente la autonomie privată. Cu alte cuvinte, operatorilor privați li se permite să facă încă, adesea, ceea ce autorităților publice nu li se permite⁵⁶.

50. Curtea a recunoscut de asemenea că statele membre dispun de o putere de apreciere atunci când acționează pentru a evita obstacolele în calea liberei circulații, care rezultă din conduita operatorilor privați⁵⁷. În această privință, Curtea s-a pronunțat în sensul că „nu este de competența instituțiilor comunitare să se substituie statelor membre pentru a le impune măsurile pe care trebuie să le adopte și să le aplice în mod efectiv pentru a garanta” exercitarea dreptului la liberă circulație⁵⁸. Prin urmare, dispozițiile referitoare la libera circulație nu furnizează întotdeauna o soluție specifică în fiecare caz, ci stabilesc numai anumite limite în cadrul cărora se poate soluționa un conflict între două părți private⁵⁹.

56 — Kumm, citat la nota de subsol 40, p. 352 și p. 362-364. A se vedea în acest sens și Sunstein, citat la nota de subsol 39.

57 — Hotărârea Schmidberger, citată la nota de subsol 10, punctele 82, 89 și 93.

58 — Hotărârea Comisia/Franța, citată la nota de subsol 35, punctul 34.

59 — Totuși, există situații în care dreptul comunitar lasă o marjă de apreciere redusă, sau chiar inexistentă, precum în cauza Angonese (care privea o discriminare vădită fără cel mai mic indiciu al unui motiv legitim).

55 — Atribuit lui John Maynard Keynes.

51. Aceasta are o consecință importantă: chiar și în situațiile care se încadrează în domeniul lor de aplicare, dispozițiile privind libera circulație nu înlocuiesc dreptul intern în ceea ce privește cadrul normativ relevant pentru examinarea conflictelor dintre operatorii privați. Dimpotrivă, statele membre sunt libere să reglementeze conduita persoanelor private cu condiția să respecte limitele impuse de dreptul comunitar.

52. Acest grad de libertate recunoscut statelor membre are implicații procedurale. Deși normele de procedură variază de la un sistem juridic la altul, o trăsătură comună a acestora este faptul că părțile la procedură poartă răspunderea principală cu privire la stabilirea obiectului și a cadrului procesual. Dacă s-ar permite acestor părți să formuleze acțiuni la o instanță națională făcând referire numai la normele din tratat referitoare la libera circulație aplicabile în speță, ar exista riscul ca normele naționale aplicabile să fie înlăturate. Pentru a evita aceasta, statele membre pot solicita, în conformitate cu principiul autonomiei procedurale, ca acțiunile împotriva unei persoane private întemeiate pe o încălcare a dreptului la liberă circulație să fie formulate în cadrul juridic național, în temeiul unei cauze a acțiunii specifice dreptului intern – de exemplu, o faptă ilicită sau neexecutarea unui contract.

53. Atunci când soluționează litigiul cu care este sesizată, instanța națională este chemată să aplice dreptul său intern în acord cu normele din tratat referitoare la libera

circulație⁶⁰. În cazul în care acest lucru nu este posibil, iar dreptul intern contravine normelor privind libera circulație, acestea din urmă vor prevala⁶¹. Dacă nu există nicio soluție, întrucât dreptul intern nu prevede o cauză a acțiunii prin care să se invoce încălcarea dreptului la libera circulație, atunci, în conformitate cu principiul efectului util, cererea se poate întemeia în mod direct pe dispoziția relevantă din tratat⁶².

54. Dreptul intern, întemeiat pe valorile sistemului juridic național, își păstrează, în consecință, poziția în cadrul normativ care reglementează conflictele între persoane private. În același timp, efectul util al dreptului comunitar este asigurat.

Analiza prezentei cauze

55. Din prezentarea situației de fapt în cuprinsul deciziei de trimitere rezultă că

60 — Hotărârea Defrenne, citată la nota de subsol 38, punctele 24-26.

61 — Hotărârea din 15 iulie 1964, Costa (6/64, Rec., p. 1141), și Hotărârea din 9 martie 1978, Simmenthal (106/77, Rec., p. 629).

62 — A se vedea, prin analogie, Hotărârea din 19 noiembrie 1991, Francovich și alții (C-6/90 și C-9/90, Rec., p. I-5357), Hotărârea din 5 martie 1996, Brasserie du pêcheur și Factortame (C-46/93 și C-48/93, Rec., p. I-1029, punctul 22), și Hotărârea Courage și Crehan, citată la nota de subsol 31.

acțiunile coordonate ale FSU și ITF, în special atunci când acestea împiedică negocierile cu sindicatele stabilite în Estonia afiliate la ITF, au ca efect practic să condiționeze exercitarea de către Viking Line a dreptului său la libertatea de stabilire de obținerea consimțământului din partea FSU. Corelate, acțiunile desfășurate de FSU și ITF sunt în măsură să restrângă efectiv exercitarea dreptului la libertatea de stabilire de către o întreprindere precum Viking.

intracomunitar eficient. Dacă ar trebui să se permită societăților să folosească numai resursele de producție disponibile într-o anumită regiune sau într-o anumită țară, s-ar împiedica dezvoltarea economică a acelei regiuni, precum și a regiunilor în care resursele necesare sunt disponibile într-o mai mare măsură. Exercitarea dreptului la libertatea de stabilire contribuie, așadar, în mare măsură la bunăstarea economică a tuturor statelor membre⁶³.

56. Prin urmare, propunem Curții să răspundă la a doua întrebare adresată de instanța națională după cum urmează: „Articolul 43 CE și articolul 1 alineatul (1) din Regulamentul nr. 4055/86 au efect orizontal în procedurile jurisdicționale naționale între o întreprindere și un sindicat sau o asociație de sindicate în împrejurări precum cele examinate în acțiunea principală.”

58. Cu toate acestea, deși generează beneficii globale, dreptul la libertatea de stabilire are adesea și consecințe dureroase, în special pentru salariații societăților care au hotărât să își delocalizeze activitățile. Realizarea progreselor economice prin intermediul comerțului intracomunitar implică, inevitabil, riscul ca lucrătorii din întreaga Comunitate să fie obligați să suporte schimbări ale condițiilor de muncă sau chiar pierderea locului de muncă. Tocmai acest risc, atunci când s-a concretizat pentru echipajul navei Rosella, a provocat acțiunile FSU și ITF.

D — Evaluare comparativă a dreptului la libertatea de stabilire și a dreptului la acțiune colectivă

57. Pentru motive comerciale evidente, Viking urmărește înainte de toate să își exercite dreptul la libertatea de stabilire. Tratatul protejează acest drept întrucât posibilitatea unei societăți de a-și delocaliza activitatea într-un alt stat membru în care costurile de producție ar fi mai scăzute este crucială pentru realizarea unui comerț

59. Deși instituie piața comună, tratatul nu rămâne indiferent față de situația lucrătorilor care sunt afectați de aspectele negative ale acesteia. Dimpotrivă, ordinea economică europeană este solid ancorată în contractul social: lucrătorii din întreaga Europă trebuie

63 — A se vedea, de exemplu, Corden, M.W., „The Normative Theory of International Trade”, în *The Handbook of International Economics*, vol. 1, Elsevier, Amsterdam, 1984, p. 63-130, Kenen, P., *The International Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, Molle, *The Economics of European Integration: Theory, Practice and Policy*, Ashgate, Aldershot, 2006.

să accepte consecințele negative recurente care decurg din realizarea, în cadrul pieței comune, a unei prosperități crescânde, în schimbul căreia societatea trebuie să se angajeze la ameliorarea generală a condițiilor lor de muncă și de viață și la oferirea unui sprijin economic pentru acei lucrători care întâmpină dificultăți din cauza mecanismelor pieței⁶⁴. Astfel cum o demonstrează preambulul său, acest contract este inserat în tratat.

60. Dreptul de asociere și dreptul de a întreprinde acțiuni colective sunt instrumente esențiale care permit lucrătorilor să își facă auzită opinia și să determine guvernele și angajatorii să își îndeplinească obligațiile care le revin în temeiul contractului social. Aceste drepturi pun la dispoziție mijloacele pentru a evidenția faptul că, deși în final este benefică pentru societate, delocalizarea implică costuri pentru lucrătorii care vor fi deplasați, iar aceste costuri nu trebuie suportate doar de către aceștia. În consecință, dreptul de asociere și dreptul de a întreprinde acțiuni colective au un caracter fundamental în cadrul ordinii juridice comunitare, astfel cum reafirmă Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene⁶⁵. Totuși, principalul aspect din prezenta cauză este acela de a stabili în ce scop se poate recurge la o

acțiune colectivă și care sunt limitele acestor acțiuni. Acesta privește o provocare majoră pentru Comunitate și pentru statele membre, și anume aceea de a se preocupa de lucrătorii care au de suferit din cauza funcționării pieței comune, garantând în același timp beneficiile globale care decurg din comerțul intracomunitar.

61. Instanța de trimitere dorește să se stabilească dacă acțiunile preconizate de către ITF și FSU „respectă un echilibru echitabil între, pe de o parte, dreptul social fundamental de a întreprinde o acțiune colectivă și, pe de altă parte, libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor”. După ce am încadrat această întrebare într-un cadru mai amplu, este posibil să examinăm acum mai îndeaproape forma și finalitatea acțiunii colective în discuție.

62. O politică coordonată de acțiuni colective între sindicate constituie, în general, un mijloc legitim de protecție a salariilor și a condițiilor de muncă ale marinarilor. Totuși, acțiunile colective care au ca efect împărțirea pieței muncii și care împiedică angajarea de marinari dintr-un alt stat membru pentru a proteja locurile de muncă ale marinarilor din celelalte state membre ar pune în discuție principiul nediscriminării pe care se întemeiază piața comună.

64 — A se vedea, pentru o remarcă similară, Elwell, C.K., *Foreign Outsourcing: Economic Implications and Policy Responses*, CRS Report for Congress, 2005, disponibil la următoarea adresă de internet: http://ec.europa.eu/employment_social/restructuring/facts_en.htm.

65 — Articolele 12 și 28 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, proclamată la Nisa la 7 decembrie 2000 (JO C 364, p. 1). A se vedea și punctul 48 din Concluziile noastre prezentate la 14 decembrie 2006 în cauza *Ordre des barreaux francophones et germanophone și alții (C-305/05)*, în curs de soluționare la Curte.

63. Pentru a stabili dacă politica coordonată de acțiuni colective supusă prezentei analize are ca efect împărțirea pieței muncii cu încălcarea principiului nediscriminării, este util să facem distincția între două tipuri de acțiuni colective care pot fi în discuție în prezenta cauză: acțiunea colectivă desfășurată pentru a convinge Viking Line să mențină locurile de muncă și condițiile de muncă ale echipajului actual și acțiunea colectivă de îmbunătățire a condițiilor de angajare a marinarilor din întreaga Comunitate.

Acțiunea colectivă de susținere a locurilor de muncă și a condițiilor de muncă ale echipajului actual

64. Un prim motiv pentru care ITF și FSU au recurs la o acțiune colectivă ar putea fi atenuarea consecințelor nefavorabile pe care schimbarea pavilionului navei Rosella le va avea asupra echipajului actual. În consecință, acțiunile colective coordonate ar putea să servească, de exemplu, la garantarea salariilor și a condițiilor de muncă, la evitarea concedierilor și la obținerea de despăgubiri echitabile.

65. În considerarea puterii de apreciere pe care dreptul comunitar o lasă statelor membre, instanța națională trebuie să stabilească, în lumina normelor naționale aplicabile referitoare la exercitarea dreptului de a

întreprinde acțiuni colective, dacă acțiunea în cauză depășește cadrul a ceea ce dreptul intern consideră legal în vederea protejării intereselor echipajului actual. Totuși, la momentul acestei analize, instanțele naționale au o obligație impusă de dreptul comunitar de a garanta că situațiile de delocalizare intracomunitară nu sunt tratate mai puțin favorabil decât delocalizarea efectuată în cadrul frontierelor naționale.

66. Astfel, în principiu, dreptul comunitar nu împiedică sindicatele să recurgă la acțiuni colective care au ca efect restrângerea dreptului de stabilire al unei întreprinderi care intenționează să își delocalizeze activitatea în alt stat membru, pentru a proteja lucrătorii acestei întreprinderi.

67. Cu toate acestea, acțiunea colectivă desfășurată pentru a convinge o întreprindere să mențină locurile de muncă și condițiile de muncă nu trebuie confundată cu acțiunea colectivă de împiedicare a întreprinderii să își furnizeze serviciile după delocalizarea în străinătate. Primul tip de acțiune colectivă reprezintă un mijloc legitim care permite lucrătorilor să își apere drepturile și corespunde cu ceea ce s-ar întâmpla în mod obișnuit dacă delocalizarea ar trebui să aibă loc în cadrul unui stat membru. Totuși, nu același lucru se poate spune despre acțiunea colectivă care urmărește numai să împiedice o întreprindere care s-a stabilit în altă parte să își furnizeze în mod legal serviciile în statul membru în care era stabilită anterior.

68. Împiedicarea sau amenințarea cu împiedicarea, prin intermediul unei acțiuni colective, a unei întreprinderi stabilite într-un stat membru să își furnizeze serviciile în alt stat membru este, în esență, tipul de obstacol comercial pe care Curtea l-a considerat incompatibil cu tratatul în Hotărârea din 9 decembrie 1997, Comisia/Franța⁶⁶, întrucât vine în totală contradicție cu obiectivul pieței comune. În plus, autorizarea acestor tipuri de acțiuni ar prezenta riscul de a crea o atmosferă de represalii permanente între grupurile sociale din diferitele state membre, ceea ce ar putea amenința în mod semnificativ piața comună și spiritul de solidaritate care constituie o parte integrantă a acesteia.

69. Contrar celor susținute de ITF și FSU, această constatare nu este nicidecum repusă în discuție de jurisprudența Curții referitoare la lucrătorii detașați. În situația specifică a lucrătorilor detașați, Curtea consideră că prevederile în materia liberei circulații nu împiedică statele membre să aplice dispozițiile interne referitoare la condițiile de muncă și la salariile minime în cazul lucrătorilor detașați care lucrează temporar pe teritoriul lor⁶⁷. Statele membre sunt îndreptățite să aplice lucrătorilor detașați normele naționale de protecție, în măsura în care acestea sunt necesare și proporționale pentru asigurarea unui nivel de protecție echivalent cu

cel al lucrătorilor din statul membru gazdă⁶⁸. Totuși, această jurisprudență izvorăște în principal din preocuparea de a asigura egalitatea de tratament și coeziunea socială între lucrători. Scopul jurisprudenței referitoare la lucrătorii detașați nu este acela de a permite ca întreprinderilor stabilite într-un alt stat membru să le fie impuse condițiile de muncă și de salarizare prevăzute în dreptul intern – chiar dacă, într-o oarecare măsură, se poate ajunge la acest efect –, ci să garanteze că lucrătorii care sunt stabiliți temporar pe teritoriul unui stat membru se bucură de un nivel de protecție echivalent cu cel al colegilor din statul membru gazdă, alături de care vor trebui adesea să presteze munca. Această problemă nu se pune însă în prezenta cauză.

Acțiunea colectivă pentru îmbunătățirea condițiilor de angajare a marinarilor din întreaga Comunitate

70. Este cert că, împreună cu ITF și alte sindicate, FSU poate utiliza acțiuni colective coordonate ca mijloace de îmbunătățire a condițiilor de angajare a marinarilor din întreaga Comunitate. O politică prin care se urmărește coordonarea sindicatelor naționale pentru promovarea unui anumit nivel de drepturi pentru marinari este conformă cu dreptul acestora de a recurge la o acțiune

66 — Citată nota de subsol 35.

67 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 23 noiembrie 1999, Arblade și alții (C-369/96 și C-376/96, Rec., p. I-8453, punctele 41 și 42), Hotărârea din 15 martie 2001, Mazzoleni și ISA (C-165/98, Rec., p. I-2189, punctul 29), și Hotărârea din 12 octombrie 2004, Wolff & Müller (C-60/03, Rec., p. I-9553, punctul 36).

68 — A se vedea Hotărârile citate la nota de subsol 67, Arblade și alții, punctul 53, Mazzoleni și ISA, punctul 35, Hotărârea Finalarte și alții, citată la nota de subsol 14, punctul 41, precum și Hotărârea din 21 septembrie 2006, Comisia/Austria (C-168/04, Rec., p. I-9041, punctul 47).

colectivă. În principiu, aceasta constituie o metodă rezonabilă de a contrabalansa acțiunile întreprinderilor care urmăresc să își reducă costurile legate de forța de muncă prin exercitarea drepturilor la liberă circulație. În această privință, nu trebuie trecut cu vederea faptul că gradul de mobilitate al lucrătorilor este mai redus decât cel al capitalurilor sau al întreprinderilor. Când nu pot să își exprime nemulțumirea părăsind întreprinderea, lucrătorii trebuie să acționeze prin intermediul unor coaliții. Recunoașterea la scară europeană a dreptului la acțiune colectivă nu face decât să transpună la nivel european logica acțiunilor colective naționale. Cu toate acestea, tot astfel cum există limite ale dreptului de a întreprinde acțiuni colective când acesta este exercitat la nivel național, există limite ale acestui drept atunci când este exercitat la nivel european.

71. O politică de acțiuni colective coordonate ar putea fi folosită cu ușurință în mod abuziv și discriminatoriu dacă s-ar realiza pe baza unei obligații impuse tuturor sindicatelor

naționale de a susține acțiunea colectivă întreprinsă de oricare dintre sindicatele afiliate. Aceasta ar permite oricărui sindicat național să solicite sprijinul altor sindicate pentru a condiționa delocalizarea în alt stat membru de aplicarea normelor privind protecția lucrătorilor preferate de sindicat, chiar ulterior delocalizării. În practică, prin urmare, o astfel de politică ar putea conduce la protejarea puterii de negociere colectivă a anumitor sindicate naționale în defavoarea intereselor altor sindicate și la împărțirea pieței muncii, cu încălcarea normelor referitoare la libertatea de circulație.

72. În schimb, în cazul în care alte sindicate ar avea într-adevăr posibilitatea de a alege, într-o situație dată, dacă să participe sau să nu participe la o acțiune colectivă, s-ar evita pericolul de a abuza în mod discriminatoriu de o politică coordonată. Instanța de trimitere trebuie să stabilească dacă această situație se regăsește în împrejurările din prezenta speță.

III — Concluzie

73. Având în vedere considerațiile care precedă, sugerăm Curții să răspundă la întrebările adresate de Court of Appeal după cum urmează:

„1) Acțiunea colectivă, la care recurge un sindicat sau o asociație de sindicate, care urmărește să promoveze obiectivele politicii sociale comunitare nu este

exceptată, numai în considerarea acestui motiv, de la aplicarea articolului 43 CE și a Regulamentului (CEE) nr. 4055/86 al Consiliului din 22 decembrie 1986 de aplicare a principiului libertății de a presta servicii în transporturile maritime între state membre și țări terțe.

- 2) Articolul 43 CE și articolul 1 alineatul (1) din Regulamentul nr. 4055/86 au efect orizontal în procedurile jurisdicționale naționale între o întreprindere și un sindicat sau o asociație de sindicate în împrejurări precum cele examinate în acțiunea principală.
- 3) Articolul 43 CE nu împiedică un sindicat sau o asociație de sindicate să recurgă la acțiuni colective care au ca efect restrângerea dreptului la stabilire al unei întreprinderi care intenționează să își delocalizeze activitatea în alt stat membru, pentru a proteja lucrătorii acestei întreprinderi. Instanța națională trebuie să stabilească dacă o astfel de acțiune este legală, în lumina normelor naționale aplicabile referitoare la exercitarea dreptului de a întreprinde acțiuni colective, cu condiția ca situațiile de delocalizare intracomunitară să nu fie tratate mai puțin favorabil decât situațiile de delocalizare efectuate în cadrul frontierelor naționale.
- 4) Articolul 43 CE împiedică o politică coordonată de acțiuni colective la care recurge un sindicat sau o asociație de sindicate care, prin restrângerea dreptului la libertatea de stabilire, are ca efect împărțirea pieței muncii și împiedicarea angajării de lucrători dintr-un anumit stat membru pentru a proteja locurile de muncă ale lucrătorilor din celelalte state membre.”