

## CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL

JÁN MAZÁK

prezentate la 18 mai 2010<sup>1</sup>

1. În prezenta cauză, se solicită pentru prima dată Curții să se pronunțe cu privire la interpretarea Directivei 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne<sup>2</sup>.

2. Întrebarea preliminară adresată de Conseil d'État (Consiliul de Stat) (Franța) privește libertatea de comunicare comercială a membrilor profesiilor reglementate, în speță a experților contabili, care este reglementată prin articolul 24 din Directiva 2006/123/CE. Această întrebare este formulată după cum urmează:

„Prin Directiva 2006/123/CE [...] s-a înțeles să nu se autorizeze, pentru profesiile reglementate pe care le vizează, nicio interdicție de ordin general, indiferent de forma practicii comerciale avute în vedere, sau s-a lăsat statelor membre posibilitatea de a menține interdicții de ordin general pentru anumite practici comerciale precum atragerea clientelei prin abordare directă?”

3. Instanța de trimitere consideră răspunsul Curții la întrebarea adresată necesar pentru a se putea pronunța cu privire la cererea introdusă de Société fiduciaire nationale d'expertise comptable (denumită în continuare, „Société fiduciaire”) și având ca obiect anularea Decretului nr. 2007-1387 din 27 septembrie 2007 cu privire la codul deontologic al profesioniștilor din domeniul expertizei contabile, întrucât acesta interzice atragerea clientelei prin abordare directă. Încălcarea Directivei 2006/123, și în special a articolului 24 din aceasta, constituie unul dintre motivele de anulare invocate în fața instanței de trimitere de Société fiduciaire<sup>3</sup>.

4. În fața Curții au depus observații scrise Société fiduciaire, guvernele francez, cipriot și olandez, precum și Comisia Comunităților Europene. Ședința a avut loc la 23 martie 2010 în prezența mandatarilor Société fiduciaire, a agenților guvernelor francez și olandez, precum și a agentului Comisiei.

3 — Société fiduciaire a invocat în egală măsură un motiv întemeiat pe încălcarea Directivei 2000/31/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 8 iunie 2000 privind anumite aspecte juridice ale serviciilor societății informaționale, în special ale comerțului electronic, pe piața internă (directiva privind comerțul electronic), (JO L 178, p. 1, Ediție specială, 13/vol. 29, p. 257). Cu toate acestea, întrebarea preliminară adresată Curții nu se referă la acest aspect al cauzei. Din decizia de trimitere reiese că instanța *a quo* consideră că răspunsul la acest motiv nu este independent de răspunsul care va fi dat de Curte la întrebarea care i-a fost adresată.

1 — Limba originală: franceza.

2 — JO L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 58, p. 50.

5. Răspunsurile propuse la întrebarea adresată pot fi clasificate în două grupe. Prima grupă cuprinde răspunsurile propuse de Société fiduciaire, de guvernul olandez și de Comisie. Acestea propun să se răspundă că articolul 24 alineatul (1) din Directiva 2006/123 elimină, pentru profesiile reglementate pe care le vizează, orice interdicție totală cu privire la o formă de comunicare comercială și, prin urmare, și o interdicție precum aceea din acțiunea principală, respectiv interdicția atragerii clientelei prin abordare directă.

6. A doua grupă de răspunsuri propuse cuprinde răspunsurile guvernelor francez și cipriot. Potrivit acestora, dispoziția citată din Directiva 2006/123/CE nu se opune, în principiu, unei reglementări naționale care să interzică, pentru profesiile reglementate, atragerea clientelei prin abordare directă.

## Cadrul juridic

### *Directiva 2006/123*

7. Directiva 2006/123 a fost adoptată în temeiul articolului 47 alineatul (2) prima și a treia teză CE, precum și al articolului 55 CE.

8. Considerentul (2) al Directivei 2006/123 are următorul cuprins:

„Pentru a promova creșterea economică și crearea de locuri de muncă în Uniunea Europeană este esențială o piață a serviciilor competitivă. În prezent, numeroase bariere în cadrul pieței interne îi împiedică pe prestatorii de servicii, în special întreprinderile mici și mijlocii (IMM-uri), să își extindă activitățile dincolo de frontierele naționale și să profite de toate avantajele pieței interne. Această situație scade competitivitatea la nivel mondial a prestatorilor de servicii din Uniunea Europeană. O piață liberă care obligă statele membre să elimine restricțiile în calea circulației transfrontaliere a serviciilor, crescând totodată transparența și asigurând o mai bună informare a consumatorilor, ar oferi consumatorilor o posibilitate mai mare de a alege și servicii de calitate mai bună, la prețuri mai mici.”

9. Considerentul (5) al Directivei 2006/123 prevede:

„În consecință, este necesar să fie eliminate barierele din calea libertății de stabilire a prestatorilor în statele membre și barierele din calea liberei circulații a serviciilor între statele membre și să li se garanteze beneficiarilor și prestatorilor securitatea juridică necesară exercitării efective a acestor două libertăți fundamentale prevăzute de [Tratatul CE]. [...]”

10. Considerentul (7) al Directivei 2006/123 precizează:

„Prezenta directivă stabilește un cadru juridic general de care beneficiază o mare varietate de servicii, luând în considerare trăsăturile specifice ale fiecărui tip de activitate sau ale fiecărei profesii și sistemul acestora de reglementare.[...]”

11. Potrivit considerentului (100) al Directivei 2006/123:

„Este necesar să se înlăture interdicțiile totale în ceea ce privește comunicările comerciale pentru profesiile reglementate, nu prin eliminarea interdicțiilor asupra conținutului unei comunicări comerciale, ci prin eliminarea acelor interdicții care, în general, interzic pentru o anumită profesie una sau mai multe forme de comunicare comercială, cum ar fi publicitatea prin unul sau mai multe mijloace de comunicare în masă. În ceea ce privește conținutul sau metodele comunicării comerciale, este necesar ca profesioniștii să fie încurajați să elaboreze coduri de conduită la nivel comunitar, în conformitate cu legislația comunitară.”

12. Articolul 4 din Directiva 2006/123 definește principalele noțiuni din directiva menționată. Două definiții sunt relevante în sensul prezentei cauze: aceea a noțiunii „profesie reglementată” și aceea a noțiunii „comunicare comercială”.

13. Profesiile reglementate sunt definite la articolul 4 punctul 11 din Directiva 2006/123 printr-o trimitere la Directiva 2005/36/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 septembrie 2005 privind recunoașterea calificărilor profesionale<sup>4</sup>, și mai exact la articolul 3 alineatul (1) litera (a) din aceasta. Potrivit acestei dispoziții, se înțelege prin „profesie reglementată”:

„o activitate sau un ansamblu de activități profesionale al căror acces, exercitare sau una dintre modalitățile de exercitare este condiționată, direct sau indirect, în temeiul unor acte cu putere de lege și acte administrative, de posesia anumitor calificări profesionale; utilizarea unui titlu profesional limitată prin acte cu putere de lege și acte administrative la titularii unei anumite calificări profesionale constituie în special o modalitate de exercitare. [...]”

14. Articolul 4 punctul 12 din Directiva 2006/123 definește noțiunea „comunicare comercială” după cum urmează:

„orice formă de comunicare făcută în scopul promovării directe sau indirecte a bunurilor, serviciilor sau imaginii unei întreprinderi, organizații sau persoane implicate într-o activitate comercială, industrială sau

4 — JO L 255, p. 22, Ediție specială, 5/vol. 8, p. 3.

meșteșugărească sau care practică o profesie reglementată. Nu constituie în sine comunicări comerciale următoarele:

- a) informațiile care facilitează accesul direct la activitatea întreprinderii, organizației sau persoanei, incluzând, în special, un nume de domeniu sau o adresă electronică;
- b) comunicări legate de bunuri, servicii sau imaginea întreprinderii, organizației sau persoanei compilate într-o manieră independentă, în special atunci când sunt prestate fără a se urmări un scop financiar”.

15. Articolul 24 din Directiva 2006/123, intitulat „Comunicările comerciale ale profesiilor reglementate”, care este cuprins în capitolul V din directiva menționată, denumit „Calitatea serviciilor”, prevede:

„(1) Statele membre elimină toate interdicțiile totale cu privire la comunicările comerciale ale profesiilor reglementate.

(2) Statele membre asigură că normele profesionale sunt respectate în comunicările comerciale ale profesiilor reglementate, în conformitate cu legislația comunitară referitoare, în special, la independența, demnitatea și integritatea profesiei, precum și la păstrarea secretului profesional conform speciei fiecărei profesii. Normele profesionale

cu privire la comunicările comerciale trebuie să fie nediscriminatorii, justificate printr-un motiv imperativ de interes general și proporționale.”

16. Potrivit articolului 44 alineatul (1) din Directiva 2006/123, termenul de transpunere a directivei respective a expirat la 28 decembrie 2009.

#### *Reglementarea națională*

17. Codul deontologic al profesioniștilor din domeniul expertizei contabile (denumit în continuare „codul deontologic”) este anexat la Decretul nr. 2007-1387.

18. Articolul 12 din codul deontologic respectiv prevede:

„I. – Se interzice persoanelor menționate la articolul 1 să efectueze orice demers nesolicitat pentru a oferi serviciile lor unor terți. Participarea lor la colocvii, seminarii sau alte manifestări universitare sau științifice este autorizată în măsura în care acestea nu desfășoară, cu această ocazie, acte care pot fi asimilate atragerii clientelei prin abordare directă.

II. – Acțiunile de promovare sunt permise persoanelor menționate la articolul 1 în măsura în care oferă publicului informații

utile. Mijloacele la care se recurge în acest scop sunt puse în practică discret, pentru a nu aduce atingere independenței, demnității și onoarei profesiei, cu atât mai puțin normelor secretului profesional și loialității față de clienți și față de ceilalți membri ai profesiei. În momentul prezentării activității lor profesionale unor terți, indiferent de mijloacele folosite, persoanele menționate la articolul 1 nu trebuie să adopte nicio formă de exprimare care să compromită demnitatea funcției lor sau imaginea profesiei. Aceste modalități de comunicare, precum și oricare altele, nu sunt admise decât cu condiția ca exprimarea în cauză să fie decentă și reținută, conținutul să nu fie nici inexact, nici susceptibil de a induce publicul în eroare și să fie lipsite de orice element comparativ.”

19. Codul deontologic a intrat în vigoare la 1 decembrie 2007 potrivit modalităților prevăzute la articolul 3 din Decretul nr. 2007-1387.

## Aprecieri

20. Înainte de a examina întrebarea preliminară, am dori să formulăm două observații cu privire la faptul, abordat de guvernul francez în observațiile scrise, că Decretul nr. 2007-1387 a fost adoptat după intrarea în vigoare a

Directivei 2006/123, dar înainte de expirarea termenului de transpunere a acesteia, și că cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare a fost înaintată înainte de această dată.

21. În primul rând, am dori să facem trimitere la punctul de vedere exprimat de noi în cauza C-357/09 PPU, Kadzoev<sup>5</sup>, în care am abordat problema admisibilității întrebărilor preliminare atunci când, în special, acestea privesc o directivă al cărei termen de transpunere nu a expirat încă. În temeiul jurisprudenței menționate acolo, am ajuns la concluzia că această circumstanță nu putea, în sine, să împiedice admisibilitatea întrebărilor preliminare.

22. În al doilea rând, am dori să amintim că reiese în mod clar din decizia de trimitere că instanța de trimitere însăși s-a întemeiat pe faptul că interdicția atragerii clientelei prin abordare directă, prevăzută de Decretul nr. 2007-1387, dacă ar trebui apreciată ca fiind contrară articolului 24 din Directiva 2006/123, ar compromite grav aplicarea acestuia.

23. Trecem acum la examinarea întrebării preliminare prin care Curtea este invitată, în esență, să determine întinderea obligației de a se „elimin[a] toate interdicțiile totale cu

<sup>5</sup> — Punctul de vedere a fost prezentat la 10 noiembrie 2009, punctele 28-47.

privire la comunicările comerciale ale profesiiilor reglementate”, prevăzută la articolul 24 alineatul (1) din Directiva 2006/123.

24. Chiar în întrebarea preliminară, instanța de trimitere ia în considerare două abordări pentru interpretarea obligației respective. Potrivit unei prime abordări, obligația de a elimina toate interdicțiile totale ar privi orice interdicție totală cu privire la orice formă de comunicare comercială. Potrivit celei de a doua abordări, obligația respectivă nu ar viza decât interdicția totală a oricărei comunicări comerciale<sup>6</sup>, ceea ce ar presupune că statele membre și-ar păstra posibilitatea de a menține interdicții totale cu privire la anumite forme de comunicare comercială.

25. Potrivit aprecierii noastre, o interpretare literală a articolului 24 din Directiva 2006/123 nu permite să se răspundă la întrebarea preliminară, întrucât aceasta nu conduce la o concluzie incontestabilă.

26. Astfel, utilizarea pluralului în expresia „interdicțiile totale”, în locul singularului, poate autoriza două concluzii contradictorii care nu sunt, nici una, nici cealaltă, complet lipsite de orice teme.

6 — Fiind vorba de profesii reglementate, o asemenea interdicție nu avea un caracter excepțional. Astfel, reglementarea franceză cu privire la expertii contabilii anterioară adoptării Decretului nr. 2007-1387 prevedea, în esență, o interdicție totală cu privire la orice comunicare comercială.

27. Potrivit unei prime concluzii, susținută în special de Comisie, ar rezulta că legiuitorul comunitar avea intenția de a elimina nu doar interdicția totală a oricărei comunicări comerciale, ci și interdicțiile totale cu privire la anumite forme de comunicare comercială.

28. Potrivit celei de a doua concluzii, formulată de guvernul francez, chiar dacă legiuitorul comunitar se referă la „interdicțiile totale”, nu ar fi vorba decât despre interdicția totală cu privire la orice comunicare comercială pentru profesiile reglementate, întrucât, în majoritatea statelor membre, nu exista până atunci o singură interdicție totală valabilă pentru toate profesiile reglementate, ci tot atâtea interdicții totale câte profesii vizate.

29. Având în vedere insuficiența interpretării literale a articolului 24 din Directiva 2006/123, este important să insistăm, în plus, asupra finalității acestei directive și asupra locului pe care îl ocupă respectivul articol 24 în raport cu economia Directivei 2006/123.

30. În ceea ce privește finalitatea Directivei 2006/123, se impune să constatăm, în temeiul considerentelor (2) și (5), că aceasta constă în eliminarea barierelor din calea a două libertăți fundamentale prevăzute în tratat, și anume

libertatea de stabilire și libera circulație a serviciilor. Astfel, Directiva 2006/123 contribuie la realizarea pieței interne.

31. În ceea ce privește economia Directivei 2006/123, trebuie să amintim că articolul 24 din aceasta, care constituie centrul analizei noastre, este cuprins în capitolul V intitulat „Calitatea serviciilor”. Este absolut incontestabil, în opinia noastră, că acest capitol, în general, și articolul 24, în special, vizează în principal să garanteze interesele consumatorilor. Or, rezultă din amplasarea articolului 24 în cadrul Directivei 2006/123 că articolul respectiv are ca scop să contribuie la calitatea serviciilor profesiilor reglementate în cadrul pieței interne.

32. Or, având în vedere conținutul articolului 24, ne putem întreba dacă reglementarea cu privire la comunicările comerciale este susceptibilă să contribuie la calitatea serviciilor prestate de profesiile reglementate în cadrul pieței interne.

33. Suntem conștienți că, în ceea ce privește conținutul său, articolul 24 nu are o incidență directă asupra calității serviciilor în cauză. Cu toate acestea, interpretarea și aplicarea sa corectă reprezintă condiția prealabilă indispensabilă prestării unor servicii de calitate, în

special în domeniul profesiilor reglementate<sup>7</sup>, deoarece este un domeniu în care problema asimetriei informației, care există în mod obiectiv între prestatorul și beneficiarul unui serviciu, este cea mai evidentă.

34. Diferitele forme de comunicare comercială constau, în esență, în transmiterea de mesaje și de informații clienților potențiali, cu alte cuvinte beneficiarilor potențiali ai serviciilor prestate.

35. Anterior adoptării Directivei 2006/123, caracteristicile proprii profesiilor reglementate, descrise de avocatul general Jacobs în Concluziile prezentate la 23 martie 2000 în cauzele conexe Pavlov și alții<sup>8</sup>, au fost în general admise ca eventuale motive de interdicție a comunicării comerciale a profesiilor reglementate<sup>9</sup>.

7 — Importanța calității serviciilor prestate de profesiile reglementate a fost descrisă de avocatul general Léger în Concluziile prezentate la 10 iulie 2001 în cauza Arduino (Hotărârea din 19 februarie 2002, C-35/99, Rec., p. I-1529, punctul 112). Pertinența afirmațiilor avocatului general Léger nu a fost alterată în timp.

8 — Hotărârea din 12 septembrie 2000 (C-180/98-C-184/98, Rec., p. I-6451). În acest sens, este puțin important că descrierea respectivă ar fi fost realizată din punctul de vedere al dreptului concurenței.

9 — Și în 2008, respectiv ulterior intrării în vigoare a Directivei 2006/123, Curtea a admis o reglementare care interzicea oricui și, în special, prestatorilor de servicii stomatologice, în cadrul unei profesii liberale sau al unui cabinet stomatologic, să efectueze orice fel de publicitate în domeniul serviciilor stomatologice (Hotărârea din 13 martie 2008, Doulamis, C-446/05, Rep., p. I-1377). Este adevărat că, în esență, Curtea nu s-a pronunțat decât cu privire la articolul 81 CE. Problema conformității reglementării respective cu libera prestare a serviciilor nu a fost abordată de Curte în această cauză.

36. Având în vedere că articolul 24 alineatul (1) din Directiva 2006/123 impune statelor membre să elimine toate interdicțiile totale cu privire la comunicările comerciale ale profesiiilor reglementate, se pare că abordarea urmată de directiva amintită a schimbat această stare de lucruri. Din această cauză, trebuie să admitem că specificul serviciilor prestate de profesiile reglementate nu mai impune reglementarea comunicărilor comerciale proprii, distinctă de aceea care se aplică celorlalte servicii?

37. În lumina articolului 24 alineatul (2) din Directiva 2006/123, răspunsul la o astfel de întrebare trebuie să fie negativ. Dispoziția amintită impune statelor membre să se asigure că normele profesionale sunt respectate în comunicările comerciale ale profesiilor reglementate, în conformitate cu legislația Uniunii referitoare, în special, la independența, demnitatea și integritatea profesiei, precum și la păstrarea secretului profesional conform specificului fiecărei profesii. Potrivit considerentului (100) al Directivei 2006/123, aceasta înseamnă că statele membre sunt autorizate să mențină interdicții asupra conținutului sau metodelor comunicării comerciale.

38. Dispozițiile cuprinse în alineatele (1) și (2) ale articolului 24 din Directiva 2006/123 nu se înscriu în relația dintre un principiu, în speță eliminarea tuturor interdicțiilor totale cu privire la comunicările comerciale ale profesiilor reglementate, și o excepție de la acest principiu. Dimpotrivă, dispozițiile alineatului (2) completează principiul enunțat

la alineatul (1). În consecință, interdicțiile totale cu privire la comunicările comerciale ale profesiilor reglementate sunt excluse fără însă a interzice statelor membre să adopte interdicții cu privire la conținutul unei comunicări comerciale.

39. În opinia noastră, considerațiile precedente par să indice că legiuitorul comunitar a intenționat mai curând să elimine orice interdicție totală a unei forme de comunicare comercială, și nu doar interdicția totală a oricărei comunicări comerciale pentru profesiile reglementate. O astfel de interpretare a articolului 24 ar putea fi coroborată cu considerentul (100) al Directivei 2006/123, potrivit căruia înlăturarea interdicțiilor totale în ceea ce privește comunicările comerciale pentru profesiile reglementate nu privește interdicțiile asupra conținutului unei comunicări comerciale, ci interdicțiile care, în general, interzic pentru o anumită profesie una sau mai multe forme de comunicare comercială.

40. O astfel de concluzie nu rezolvă totuși în totalitate problema ridicată de întrebarea preliminară.

41. Având în vedere caracterul obscur al conținutului termenului „atragera clientelei prin abordare directă”, trebuie să reflectăm dacă este vorba despre o formă autonomă



de comunicare comercială [de unde rezultă că interzicerea sa nu ar fi în conformitate cu cerința prevăzută la articolul 24 alineatul (1) din Directiva 2006/123, interpretat astfel cum am prezentat anterior] sau dacă nu este vorba decât despre un mod specific (o „metodă”) de realizare a publicității ca formă de comunicare comercială.

42. Directiva 2006/123 nu conține decât o definiție generală a noțiunii de comunicare comercială, fără a explica diferitele forme ale acesteia sau a da exemple în acest sens. Articolul 4 punctul 12 din directiva menționată definește în două moduri această noțiune, respectiv, pe de o parte, în mod pozitiv (ceea ce intră în noțiunea de comunicare comercială) și, pe de altă parte, în mod negativ (ceea ce nu intră în noțiunea de comunicare comercială). În mod pozitiv, comunicarea comercială desemnează „orice formă de comunicare făcută în scopul promovării directe sau indirecte a bunurilor, serviciilor sau imaginii unei întreprinderi, organizații sau persoane implicate într-o activitate comercială, industrială sau meșteșugărească sau care practică o profesie reglementată”. În mod negativ, elementele următoare nu intră, în sine, în noțiunea de comunicare comercială:

„a) informațiile care facilitează accesul direct la activitatea întreprinderii, organizației sau persoanei, incluzând, în special, un nume de domeniu sau o adresă electronică;

b) comunicări legate de bunuri, servicii sau imaginea întreprinderii, organizației sau persoanei compilate într-o manieră independentă, în special atunci când sunt prestate fără a se urmări un scop financiar”.

43. Astfel cum am menționat deja, este vorba despre o definiție foarte generală dar, în același timp, trebuie să recunoaștem că este o definiție suficient de suplă pentru a face față dezvoltării rapide a sectorului comunicării.

44. Nici Directiva 2006/123, nici dreptul Uniunii nu conțin o definiție legală a noțiunii „atragerea clientele prin abordare directă”. În plus, conținutul său este susceptibil să varieze în sistemele juridice ale diferitelor state membre. Cu privire la codul deontologic, care face obiectul acțiunii principale, se înțelege prin „atragerea clientele prin abordare directă”, în sensul interdicției instituite prin articolul 12 din acesta, o contactare de către un expert contabil a unui terț, care nu i-a solicitat acest lucru, cu scopul de a-i oferi serviciile sale.

45. În opinia noastră, conținutul noțiunii de atragere a clientele prin abordare directă ar putea fi determinat prin referire la trei elemente. Două dintre ele corespund, în esență, celor prezentate de guvernul francez. Este vorba, în primul rând, despre un element de mișcare care constă în luarea de contact direct, personal, de către un reprezentant al profesiei reglementate cu un terț care nu a solicitat acest contact și, în al doilea rând, despre un element de conținut care constă în

transmiterea unui mesaj comercial. Cu toate acestea, nu poate fi vorba despre orice mesaj comercial, ci despre un mesaj care depășește limitele informării cu privire la activitățile membrului profesiei reglementate în cauză, care oferă serviciile sale. Un al treilea element se referă la individualizarea destinatarului mesajului comercial evocat.

46. Această definiție are drept consecință excluderea realizării de atragere a clientelei prin abordare directă prin intermediul anumitor mijloace de comunicare în masă, precum televiziunea, radioul sau presa scrisă. De fapt, în astfel de cazuri, elementul de individualizare a destinatarului mesajului comercial lipsește. În schimb, telefonul, poșta sau poșta electronică constituie instrumentele tipice atragerii clientelei prin abordare directă<sup>10</sup>.

47. Două elemente ne determină să considerăm că, în cadrul dreptului Uniunii, atragerea clientelei prin abordare directă nu este considerată o formă specifică de comunicare comercială, ci doar un mod specific de realizare a publicității ca formă de comunicare comercială.

10 — În ceea ce privește atragerea clientelei prin poșta electronică, amintim că articolul 13 alineatul (1) din Directiva 2002/58/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 iulie 2002 privind prelucrarea datelor personale și protejarea confidențialității în sectorul comunicațiilor publice (Directiva asupra confidențialității și comunicațiilor electronice, JO L 201, p. 37, Ediție specială 13/vol. 36, p. 63) condiționează autorizarea folosirii poștei electronice în scopuri de marketing direct de consimțământul prealabil al abonaților.

48. În primul rând, trebuie să evocăm Directiva 2001/83/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 6 noiembrie 2001 de instituire a unui cod comunitar cu privire la medicamentele de uz uman<sup>11</sup>, care, în articolul 86 alineatul (1), definește „publicitatea pentru medicamente” ca fiind „orice formă de informare la domiciliu, prin contact direct, activități de prospectare sau de stimulare destinate să promoveze prescrierea, eliberarea, vânzarea sau consumul de medicamente”. Dispoziția respectivă cuprinde în egală măsură o enumerare non-exhaustivă a formelor de publicitate, printre care se numără și practici care corespund definiției date de noi atragerii clientelei prin abordare directă. Este vorba, printre altele, de publicitatea pentru medicamente destinată persoanelor calificate să le prescrie sau să le elibereze sau de vizite ale reprezentanților de vânzare medicali la persoanele calificate să prescrie medicamente.

49. În al doilea rând, trebuie să cităm Hotărârea pronunțată de Curte în cauza Alpine Investments<sup>12</sup>. La punctul 28 din hotărârea respectivă, Curtea a precizat că atragerea clientelei prin telefon reprezintă o „tehnică rapidă și directă de publicitate și de contact”.

50. Având în vedere definiția dată de noi atragerii clientelei prin abordare directă, aceea care figurează în Directiva 2001/83, precum și în Hotărârea Alpine Investments, citată anterior, se impune concluzia că interdicția atragerii clientelei prin abordare directă nu

11 — JO L 311, p. 67, Ediție specială, 13/vol. 33, p. 3

12 — Hotărârea din 10 mai 1995 (C-384/93, Rec., p. I-1141).

contravine, în sine, cerinței prevăzute la articolul 24 alineatul (1) din Directiva 2006/123, întrucât atragerea clienței prin abordare directă nu constituie o formă suficient de autonomă de comunicare comercială care ar putea fi distinsă de publicitate, ci este vorba, dimpotrivă, despre o simplă metodă de realizare a publicității.

51. În consecință, ar fi posibil să se constate că interdicția atragerii clienței prin abordare directă impusă experților contabili, prevăzută la articolul 12 din codul deontologic, ar putea reprezenta o materializare a posibilității oferite de articolul 24 alineatul (2) din Directiva 2006/123/CE de a controla conținutul și metodele comunicării comerciale prin norme profesionale referitoare la independența, demnitatea și integritatea profesiei, precum și la păstrarea secretului profesional.

52. Validitatea acestei ipoteze depinde în final de răspunsul care urmează a fi dat la două întrebări. Este vorba, în primul rând, de a ști dacă atragerea clienței prin abordare directă efectuată de experții contabili reprezintă o amenințare pentru independența, demnitatea și integritatea acestei profesii sau pentru păstrarea secretului profesional. În caz afirmativ, trebuie să se constate, în al doilea rând, dacă interdicția atragerii clienței prin abordare directă impusă experților contabili este nediscriminatorie, justificată printr-un motiv imperativ de interes general și proporțională.

53. În ceea ce privește atragerea clienței prin abordare directă ca amenințare pentru

valorile prevăzute la articolul 24 alineatul (2) din Directiva 2006/123, considerăm că o astfel de metodă de publicitate aduce atingere în esență independenței experților contabili.

54. Independența constituie un principiu funcțional care atinge însuși fondul profesiei experților contabili. Aplicând *mutatis mutandis* definiția independenței dată de Curte în Hotărârea din 9 martie 2010 Comisia/Germania<sup>13</sup>, independența experților contabili poate fi definită ca fiind excluderea oricărei ingerințe și a oricărei alte influențe exterioare, indiferent dacă aceasta este directă sau indirectă, care ar putea să pună în discuție îndeplinirea sarcinii acestora.

55. În opinia noastră, este de notorietate că respectivul contact direct și personal între, pe de o parte, un client potențial și, pe de altă parte, un expert contabil, prin care acesta din urmă oferă serviciile sale (ceea ce constituie unul dintre criteriile specificului atragerii clienței prin abordare directă), este susceptibil de a stabili o relație personală în care este inclusă posibilitatea de a influența. Trebuie subliniat că este vorba despre faptul notoriu (general cunoscut) confirmat de experiență, fără a fi nevoie, în general, ca acesta să fie probat. Desigur, într-un caz concret ar trebui întotdeauna să se demonstreze că acest contact direct și personal a avut o astfel de influență

13 — C-518/07, Rep., p. I-1885, punctul 30.

asupra unui expert contabil, încât activitatea sa nu mai poate fi considerată independentă.

56. Putem concluziona, cel puțin, că un contact direct și personal între, pe de o parte, un client potențial și, pe de altă parte, un expert contabil, prin care acesta din urmă oferă serviciile sale, comportă un risc real de afectare a independenței expertului contabil. Din acest punct de vedere, interdicția atragerii clienței prin abordare directă prevăzută pentru experții contabili contribuie la prevenirea situațiilor susceptibile de a genera îndoieli cu privire la independența experților contabili.

57. Rezultă din cele de mai sus că interdicția atragerii clienței prin abordare directă prevăzută în codul deontologic poate fi considerată o normă profesională care garantează independența profesiei de expert contabil.

58. Rămâne să se determine dacă interdicția atragerii clienței prin abordare directă impusă experților contabili reușește, în lumina cerințelor impuse, să fie nediscriminatorie, justificată printr-un motiv imperativ de interes general și proporțională.

59. Suntem conștienți de faptul că interdicția atragerii clienței prin abordare directă constituie în sine o barieră în calea libertății de a presta servicii. Acesta poate fi, de asemenea, cazul altor norme profesionale care

vizează să garanteze independența, demnitatea și integritatea profesiilor reglementate, precum și a secretului profesional. Din acest motiv, articolul 24 alienatul (2) din Directiva 2006/123 pretinde ca normele profesionale în cauză să fie nediscriminatorii, justificate printr-un motiv imperativ de interes general și proporționale. Este vorba despre condițiile care sunt în mod constant legate de justificarea unor bariere în calea libertăților fundamentale ale pieței interne.

60. Caracterul nediscriminatoriu al interdicției atragerii clienței prin abordare directă prevăzută în codul deontologic nu este contestat în speță.

61. În ceea ce privește justificarea interdicției atragerii clienței prin abordare directă printr-un motiv imperativ de interes general, problema apare dacă luăm în considerare articolul 16 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2006/123, potrivit căruia statele membre nu pot condiționa accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia pe teritoriul lor de îndeplinirea unor cerințe care nu sunt justificate prin motive de ordine publică, de siguranță publică, de sănătate publică sau de protecție a mediului.

62. S-ar părea, la prima vedere, că normele profesionale care reprezintă o barieră în calea libertății de a presta servicii nu ar putea fi justificate decât prin cele patru motive menționate la articolul 16 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2006/123. Totuși, o astfel de interpretare ar avea drept consecință

imposibilitatea aplicării articolului 24 alineatul (2) prima teză din Directiva 2006/123, care enunță motivele care justifică existența unor norme deontologice cum sunt, în speță, interdicția atragerii clientelei prin abordare directă, și anume garantarea independenței, a demnității și a integrității profesiei reglementate, precum și a secretului profesional. Este imposibil să se pretindă ca aceleași norme deontologice să urmărească, în același timp, celelalte motive.

63. În consecință, trebuie să se constate că garantarea independenței, a demnității și a integrității profesiei reglementate, precum și a secretului profesional sunt, în temeiul articolului 24 alineatul (2) din Directiva 2006/123, considerate un motiv imperativ de interes general.

64. Articolul 24 alineatul (2) din Directiva 2006/123/CE reprezintă o *lex specialis* în raport cu regula prevăzută la articolul 16 alineatul (1) litera (b) din aceeași directivă, astfel încât, în scopul reglementării conținutului și a metodelor comunicării comerciale a profesiilor reglementate, motivele imperative de interes general care sunt prevăzute în mod non-exhaustiv de către prima dispoziție și care sunt diferite de motivele justificative vizate la articolul 16 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2006/123 sunt în egală măsură admise.

65. La punctele 53-57 din prezentele concluzii, am demonstrat deja că interdicția atragerii clientelei prin abordare directă putea fi justificată prin motive care vizează garantarea independenței experților contabili.

66. În ceea ce privește problema proporționalității interdicției atragerii clientelei prin abordare directă, considerăm că o asemenea măsură nu depășește limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru realizarea obiectivelor legitime urmărite prin intermediul acesteia.

67. Având în vedere noțiunea „atragera clientelei prin abordare directă”, astfel cum a fost determinată de noi în prezentele concluzii<sup>14</sup>, considerăm interdicția atragerii clientelei prin abordare directă ca fiind un motiv de drept corespunzător limitării sferei contactului direct și personal între, pe de o parte, un client potențial și, pe de altă parte, un expert contabil, prin care acesta din urmă oferă serviciile sale, și, în consecință, corespunzător consolidării exercitării independente a unei astfel de profesii reglementate.

68. Din moment ce reglementarea care face obiectul acțiunii principale este suficient de exactă și aplicarea acesteia poate fi controlată și dirijată printr-un mijloc corespunzător, această reglementare nu depășește limitele a ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor legitime urmărite prin intermediul ei. Trebuie să se adauge că formele comunicării comerciale care rămân autorizate în cazul experților contabili și modalitățile lor de aplicare par suficiente pentru a le permite acestora să informeze clienții potențiali cu privire la activitățile lor, în conformitate cu intenția legiuitorului comunitar, exprimată în articolul 24 din Directiva 2006/123.

14 — A se vedea punctul 45 din prezentele concluzii.

## Concluzie

69. Având în vedere considerațiile de mai sus, propunem Curții să răspundă în felul următor întrebării preliminare adresate de Conseil d'État:

„Dat fiind că atragerea clientele prin abordare directă constituie un mod specific de realizare a uneia dintre formele de comunicare comercială, și anume publicitatea, articolul 24 alineatul (1) din Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări a unui stat membru, cum este cea din cauza principală, în temeiul căreia este interzis experților contabili să efectueze orice demers nesolicitat cu scopul de a oferi serviciile lor unor terți, în măsura în care această reglementare este nediscriminatorie, justificată prin unul dintre motivele imperative de interes general citate cu titlu de exemplu la articolul 24 alineatul (2) din Directiva 2006/123 și proporțională.”